

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: Um ator dividido sob escrutínio

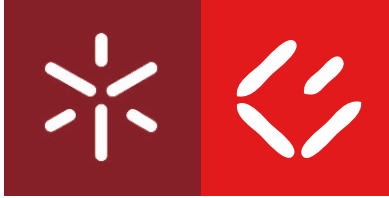
Diana Filipa Rodrigues Rijo

A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: Um ator dividido sob escrutínio

Diana Filipa Rodrigues Rijo

UMinho | 2017

Janeiro de 2017



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Diana Filipa Rodrigues Rijo

**A União Europeia face à crise dos
migrantes e refugiados: Um ator
dividido sob escrutínio**

Tese de Mestrado
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira

e sob co-orientação da
Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira

DECLARAÇÃO

Nome Diana Filipa Rodrigues Rijo

Endereço electrónico: diana.rijo@hotmail.com

Título dissertação “A União Europeia face à crise dos migrantes e refugiados: Um ator dividido sob escrutínio”

Orientador(es): Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira e Professora Doutora Laura C. Ferreira-Pereira

Ano de conclusão: 2017

Designação do Mestrado: Mestrado em Relações Internacionais

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

Agradecimentos

Primeiramente gostaria de agradecer às Professora Doutora Alena Vieira e Professora Doutora Laura Cristina Ferreira-Pereira pela sua orientação, paciência e conhecimento, sem os quais esta dissertação seria impossível de concretizar.

A minha irmã, pelas suas palavras de incentivo, carinho e apoio, mas acima de tudo pela sua confiança em mim que fez com que chegasse até aqui, mesmo quando eu própria não acreditava. É um exemplo de pessoa a seguir pela sua capacidade de enfrentar os desafios que surgem com uma força e perseverança que me inspiram. Tudo o que sou enquanto pessoa a ela tudo devo. Palavras são insuficientes para descrever o quanto a minha irmã significa para mim, desejando que no futuro eu seja capaz de retribuir tudo o que me dá.

Ao Paulo Jorge, por ter sempre uma palavra animadora e de incentivo sempre que necessitava, sendo um verdadeiro irmão mais velho.

A minha avó Délia, por ser uma segunda mãe para mim, pela alegria e orgulho que sempre demonstrou em mim e pelos mimos que sempre me dá sem nada pedir em troca. É um exemplo de coragem e força a quem tenho um imenso orgulho e vaidade de poder chamar de avó.

Aos meus tios e tias que sempre me apoiaram e incentivaram sempre que necessitei, sendo todos com as suas diferentes personalidades e modos de estar na vida são verdadeiros exemplos a seguir. Mas em especial ao meu titio pela paixão que me incutiu pela leitura e pela cultura, pelo sonho concretizado de ir até Paris, mas acima de tudo por me chamar a razão sempre que necessitava. E há minha tia Fátima por ser uma das melhores pessoas que conhecerei, sendo detentora de um grande coração e alegria, cuidando de mim sempre que necessitei. Aos meus primos e primas, que sendo todos diferentes demonstram capacidade e força de seguir em frente.

A Suzana e a Joana, minhas amigas de sempre, por estarem presentes nos bons e nos menos bons momentos da minha vida, estando sempre prontas a me dar ânimo para continuar.

A Rita e a Ana que estiveram sempre lá para me providenciar conselhos e uma palavra amiga, dando-me força e coragem em todos os momentos, impedindo sempre que perde-se o ânimo e a confiança nas minhas capacidades.

A todos os meus amigos que sempre me deram energia e animo para continuar.

Resumo

Esta dissertação de mestrado pretende analisar de que forma a UE tem respondido à crise dos refugiados e migrantes desde a sua implosão com a Primavera Árabe. Para concretizar este objetivo, foi realizada uma análise dos desenvolvimentos efetuados nas áreas da migração e asilo, ao nível europeu. Foi também efetuada uma análise do posicionamento de determinados Estados Membros, sendo dado particular foco à Alemanha e ao Reino Unido, devido à sua relevância no plano europeu, e à Hungria devido ao seu protagonismo na crise.

Esta investigação conclui que, porque foi apanhada na situação de *joint decision trap*, a UE revela-se incapaz de falar a uma só voz, assistindo-se à divisão da UE europeia na gestão da crise dos migrantes e dos refugiados, que fica evidente nas constantes fricções entre os Estados Membros que se mostram relutantes em contribuir para a edificação de uma resposta europeia. Devido à prevalência do intergovernamentalismo nas áreas de migração e asilo, as instituições comunitárias detêm pouca margem de atuação, face à contínua relutância dos Estados em delegar da sua soberania.

Palavras-Chave: UE, Intergovernamentalismo, Supranacionalismo, Migrante, Refugiado, Política de Migração Comum, SECA, Alemanha, Reino Unido, Hungria

Abstract

The present Master Thesis seeks to examine how the EU has been responding to the migrant and refugee crisis since its breakout following the Arab Spring. In order to achieve this objective, an assessment of the main achievements in the policy areas of migration and asylum, at the European level, has been realized. In addition, the performance of individual Member States, namely Germany and the United Kingdom, due to their relevance at the European level, and Hungary due to its protagonism in the crisis, has been explored.

The main conclusion of this study is that due to the fact that the EU has been caught in the situation of joint decision trap, it has been unable to speak with one voice, heading towards the division of the EU in the matter of managing the migration and refugee crisis instead, which becomes manifest in the continuous discrepancies between Member States, who are reluctant to compromise in order to construct a European response. With the predominance of the intergovernmentalist approach in the areas of migration and asylum, the European institutions have little room of maneuver for action, given the Member States' continuing reluctance to delegating their sovereignty.

Key-words: EU, Intergovernmentalism, Supranationalism, Migrant, Refugee, European Migration Policy, CEAP, Germany, United Kingdom, Hungary

Índice

Introdução.....	1
Capítulo I: O desenvolvimento de uma política de migração e um Sistema de Asilo Comum.....	19
1.1. A transformação do espaço europeu e a emergência da necessidade de coordenação nas áreas de migração e asilo.....	21
1.1.1. Os Acordos de Schengen (1985).....	22
1.1.2. O Tratado de Maastricht (1993).....	25
1.1.3. O Tratado de Amesterdão (1999) e o início do desenvolvimento de políticas de migração e asilo.....	26
1.2. Dos Acordos de Tampere às Orientações estratégicas no espaço de liberdade, segurança e justiça.....	29
1.2.1. O Conselho Europeu de Tampere (1999) e o Programa de Tampere (2000-2005).....	29
1.2.2. O Programa de Haia (2004-2009).....	32
1.2.3. O Tratado de Lisboa e o Programa de Estocolmo (2010-2014).....	37
1.2.4. Orientações estratégicas no espaço de liberdade, segurança e justiça (2014-2020).....	42
Capítulo II A 'Fortaleza Europeia': a ação europeia na sua vizinhança.....	47
2.1. A Parceria Euro-Mediterrânea (1995).....	49
2.2. Política Europeia de Vizinhança.....	51
2.2.1. A resposta europeia à Primavera Árabe (2011).....	56
2.2.2. Uma Nova Estratégia para uma Vizinhança em Mutação (2011).....	58
2.2.3. O acentuar da crise e uma nova abordagem para a PEV (2015).....	61
2.3. A Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade.....	64
2.3.1. Abordagem Global da Migração: Ações Prioritárias centradas na África e no Mediterrâneo (2005).....	65
2.3.2. Abordagem para a Migração e Mobilidade (2011).....	68
2.3.3. Diálogo sobre a Migração, Mobilidade e Segurança com o Sul do Mediterrâneo (2011).....	74
Capítulo III: As crises dos migrantes e refugiados de 2011-2014.....	79
3.1. A Primavera Árabe e o início do fluxo migratório (2011).....	81

3.2. A Reação da União Europeia.....	88
3.3. As reações dos Estados Membros: Os casos da Alemanha e do Reino Unido.....	100
3.3.1. Reino Unido.....	100
3.3.2. Alemanha.....	107
Capítulo IV: As crises dos migrantes e refugiados de 2015-2016.....	113
4.1. A crise de 2015- 2016: O intensificar do desafio europeu	115
4.2. A reação da União Europeia.....	118
4.3. As reações dos Estados Membros: Os casos da Alemanha, Reino Unido e Hungria.....	130
4.3.1. Reino Unido.....	130
4.3.2. Alemanha.....	137
4.3.3. Hungria.....	146
Conclusão.....	157
5. Conclusão.....	159
Apêndice1.....	169
Apêndice 2.....	173
Bibliografia.....	177

Lista de Abreviaturas

AGM- Abordagem Global da Migração

AGMM- Abordagem Global da Migração e Mobilidade

ACNUR- Agência da ONU para os Refugiados

GATT- General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)

GEAA- Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

IEV- Instrumento Europeu de Vizinhança

IGL- Intergovernamentalismo Liberal

MENA- Médio Oriente e Norte de África

OMC- Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

PA- Parcerias de Associação

PEM- Parceria Euro-Mediterrânea

PEV- Política Europeia de Vizinhança

SCEA- Sistema Comum Europeu de Asilo

UE- União Europeia

UPM- União Para o Mediterrâneo

Introdução

Na presente dissertação de mestrado procura-se analisar a ação da União Europeia e dos seus Estados Membros face ao fluxo migratório e de refugiados, precipitado pela Primavera Árabe. Procura-se também avaliar as implicações das decisões tomadas, para a integração europeia em geral e para as políticas migratórias e políticas de asilo em particular. A pergunta de investigação que irei procurar responder ao longo desta dissertação de mestrado é a seguinte: *Como a UE tem respondido à crise dos refugiados desde 2011 até 2016, e com que implicações para o desenvolvimento de uma Política Comum de Migração e um Sistema Europeu Comum de Asilo?* Com base nesta pergunta, este trabalho de investigação procurará demonstrar que, porque foi apanhada na situação de *joint decision trap*, a UE não é capaz de falar a uma só voz, levando a cabo decisões que espelham fragmentação da UE na gestão da crise migratória e dos refugiados.

Justificação e Relevância do Tema

Após uma breve exposição do objeto de investigação a ser analisado, será relevante elucidar o porquê da escolha deste tema em particular. A primeira e crucial motivação que levou a autora a escolher este tema está ligada ao seu interesse e curiosidade pessoal face ao projeto europeu em si, e nas mais variadas áreas. Este interesse é derivado do facto de a UE ser um ator *sui generis* em relação aos demais atores internacionais, despertando assim uma curiosidade para os seus desenvolvimentos face às constantes transformações vivenciadas num sistema internacional em mutação. No que concerne ao porquê da crise migratória e dos refugiados, a sua escolha prende-se com o facto de ser um tema atual e em desenvolvimento, propiciando assim um desafio de investigação onde a autora se encontra em constante indagação com os factos.

Em adição, a escolha deste tema prende-se também com a aparente incapacidade de uma resposta eficaz por parte da UE ao presente desafio. Levando em consideração a proximidade geográfica da UE com a região do MENA (Médio Oriente e Norte de África)¹, e o facto de a primeira afirmar os Direitos Humanos como um dos seus pilares fundadores, seria esperada uma atuação europeia em conformidade; no entanto, o contrário é verificável, assistindo-se ao prevalecer da vertente securitária em detrimento da humanitária (Carrera, et al, 2015; Carrera, Hertog e Parkin, 2012;

¹ Do inglês Middle East and North Africa

Fargues e Fandrich, 2012; McMahon, 2012). A UE demonstra-se incapaz de providenciar uma resposta eficaz a esta crise, o que a coloca sob grande crítica internacional. Deste modo, faz surgir a questão do porquê de tal abordagem não se concretizar. Acresce, também, que a UE enquanto ator, procura demonstrar-se coerente e capaz de uma resposta coesa, unitária e eficaz perante um desafio crítico. Por outras palavras, a UE tem vindo a demonstrar o seu desejo de se afirmar como um ator de relevo no sistema internacional (Carrera et al, 2015; Fargues, 2014; Pace, 2007) e a crise migratória e dos refugiados seria a/uma oportunidade para a UE se cimentar como um grande ator global, dado que sendo a UE detentora de um dever moral e político, é esperado que providencie auxílio aos indivíduos que se mostrem em necessidade.² Em apoio das expectativas de uma ação mais resoluta da UE, também pode ser referido o facto de a crise migratória e dos refugiados representar uma das maiores crises do projeto europeu. Seguindo o pensamento de Jean Monet, um dos principais arquitetos do projeto europeu, seria de esperar que, em períodos difíceis, se observasse a união dos Estados, pelo que a solução para as crises que a Europa enfrentasse passaria ela própria pela unificação. Estaríamos, portanto, diante de uma constelação de posições e esforços que convergiriam numa só, o que significaria uma maior integração do bloco europeu.

Por último, a escolha por este tema prende-se também com o objetivo de contribuir para a corrente dinâmica dos contributos sobre a questão migratória e de asilo ao nível europeu, relacionada com esta crise (Carrera, 2011; Balzacq 2008; Balzacq e Carrera, 2006; Papagianni, 2014 e Pascouau, 2014). Entretanto, enquanto os estudos em relação à crise migratória vivenciada atualmente dirigem-se quase de forma exclusiva a demonstrar a ineficácia da UE (Fargues e Fandrich, 2012; Hollis, 2012; Oltean e Iov, 2015; Carrera et al, 2015), a presente dissertação propõem-se a providenciar uma tentativa de explicação do porquê de tal ineficácia.

Tendo em consideração o que acima é referido, a pertinência desta investigação prende-se com o período recente da integração/construção europeia, em que a UE tem sido constantemente assolada de crises, tanto em termos económico-financeiros como sociais e políticos, onde se vê o ressurgir de discursos extremistas, antieuropeus e antiglobalização. A crise financeira de 2008 colocou

² Note-se que, tal como referido acima, a UE pretende ocupar um lugar de destaque no SI, afirmando-se como um ator imprescindível para a paz e segurança internacionais. Nesse sentido, e como a proteção de refugiados é considerado um dever internacional, é esperado que a UE, enquanto ator normativo (Manners, 2002) tenha um papel proactivo na resolução desta crise.

vários países europeus, principalmente no sul da UE, sob elevada pressão económica e financeira, tendo sido adotados severos pacotes de austeridade que levaram a uma grande contestação social, devido ao conseqüente aumento do desemprego e à diminuição da qualidade de vida, bem como ao enfraquecimento de vários partidos tradicionais que não conseguiam dar resposta às inquietações das sociedades. Este crescente descontentamento dos povos europeus tem como consequência o reforço de vários partidos de extrema-direita e extrema-esquerda, baseados em ideais antiglobalização e antieuropeístas.³ Deve ser também mencionado que no que concerne à culpabilização da UE, os governos dos Estados europeus e os partidos tradicionais também não se coíbem de culpabilizar Bruxelas pelo agravar das referidas crises, desresponsabilizando-se pela destabilização económica e financeira e das políticas de austeridade, o que leva a uma degradação da perceção dos cidadãos europeus face as instituições europeias, e da UE no seu todo. Estas atitudes aliadas a um ainda elevado desconhecimento sobre o papel das instituições europeias, proporcionam o renascer de nacionalismos e sentimentos antieuropeístas.

Nenhuma dimensão da crise (económica, financeira, política/institucional), no entanto, se tem revelado tão divisória e tão crítica para o projeto europeu como a decorrente crise migratória e dos refugiados. Os fluxos migratórios da região do MENA sempre foram constantes no decorrer da história, sendo a paz e estabilidade nesta região marcadamente frágeis. Porém, com a Primavera Árabe⁴, assiste-se a uma vaga de fluxos migratórios e de refugiados sem precedentes, com contínuas chegadas tanto por via marítima (Mediterrâneo ou pela fronteira greco-turca) como por via terrestre (Balcãs Ocidentais). Ao mesmo tempo, são registradas numerosas tragédias humanitárias, como os naufrágios decorridos perto da ilha italiana de Lampedusa em 2013 com 360 vítimas mortais, e em 2015, onde morreram cerca de 700 pessoas. Como resultado, a UE é colocada sob um grande escrutínio internacional, sendo alvo de sucessivas críticas dos mais variados atores como o Alto Representante das Nações Unidas para os Refugiados (anteriormente António Guterres e posteriormente Filippo Grandi) ou a Amnistia Internacional, por estar mais preocupada com a defesa das suas fronteiras

³ Os respetivos exemplos dos líderes destes partidos (e/ou movimentos) incluem Marie Le Pen em França, Geert Wilders na Holanda e Nigel Farage no Reino Unido da extrema-direita e o partido Syriza, uma coligação da esquerda radical na Grécia.

⁴ Sucessivas revoltas contra os regimes vigentes, iniciadas a Dezembro de 2010 com a Revolução de Jasmim na Tunísia

externas do que em providenciar auxílio necessário para as milhares de pessoas que chegam ao seu território.

Estado da arte

O argumento desta dissertação é definido de acordo com as hipóteses apresentadas, e corresponde às correntes intergovernamentalista (Moravcsik, 1993, 1998, Hoffmann, 1966, Jupille e Caporaso, 1999) e supranacionalista da área dos 'Estudos da UE', sendo também utilizado, para efeitos de complemento, o Institucionalismo Histórico. Desde o seu surgimento nos anos 1960, que a corrente intergovernamentalista realça o processo de integração sob a alçada dos Estados Membros. Tal veio na sequência de uma conhecida crise- crise da cadeira vazia, desencadeada pelo Presidente francês Charles de Gaulle, e pese embora existisse a aspiração de integração, a mesma deveria ocorrer de acordo com as expectativas dos Estados, pois, seriam estes a determinar a velocidade e substância dos passos a dar no sentido da integração (Schimmelfenning, 2010). De acordo com o intergovernamentalismo, o argumento básico da escolha pela integração é:

A integração da UE pôde melhor ser entendida como um serie de escolhas racionais feitas por líderes nacionais. Estas escolhas respondem a constrangimentos e oportunidades decorrentes de interesses económicos de constituintes nacionais poderosos, o poder relativo dos estados decorrente da interdependência assimétrica, e o papel de instituições no reforçar dos compromissos interestaduais (Moravcsik, 1998).⁵

A premissa fundamental da teoria intergovernamentalista é a de que o Estado Nação é um ator racional. No que concerne à UE, os Estados são os detentores dos tratados, do poder de decisão e legitimidade política. Os Estados alcançam os seus resultados através da negociação intergovernamental, ao invés de um poder centralizado impor as decisões políticas. Nesse sentido, os Estados encetam negociações intergovernamentais, pelo que Moravcsik (1993) define a Comunidade Europeia como "... um regime internacional para a coordenação política". A inexistência de um poder centralizado possibilita aos Estados apoiar as decisões que lhe sejam mais favoráveis e travar aquelas que possam colocar em questão ou fazer com que os seus interesses nacionais saiam prejudicados. Assim, o intergovernamentalismo liberal (IGL) explica que a integração está dependente das decisões dos governos nacionais durante as grandes negociações da UE (Kasack e Shisheva, 2008). Seguindo o pensamento de Moravcsik e Schimmelfenning (2009) - que advogam a necessidade de uma síntese

⁵ Tradução livre da autora

das múltiplas teorias e fatores sob o guarda-chuva do IGL, numa coerente abordagem que seja apropriada para explicar a trajetória da integração ao longo do tempo – são necessárias, no mínimo três teorias (teoria liberal de formação de preferências nacionais; teoria de negociação internacional; e teoria funcional de escolha institucional) para explicar o processo de integração, sendo que as suas especificidades podem variar em concordância com a área de integração e as circunstâncias em causa.

No que concerne às áreas de migração e asilo, segundo a teoria intergovernamentalista, o Estado é visto como o ator principal e o detentor do poder de gestão da migração internacional e controlo do território nacional. Uma maior cooperação e integração passa pela convergência de preferências nacionais face às pressões externas como a crescente migração internacional e crime organizado (Ette e Faist 2007). A UE providencia a estrutura para os Estados Membros cooperarem, de forma a reduzir externalidades negativas (situações que poderão afetar os seus interesses) e custos de transação, e neste sentido alcançar os seus ganhos ao considerar as suas preferências (MacMullen, 2004). Segundo a teoria, a interdependência internacional, as oportunidades de trocas económicas internacionais e os interesses económicos dominantes na sociedade nacional alteram as preferências dos Estados na integração europeia Schimmelfenning (2001). Consequentemente, “ historicamente, os Estados Membros da UE atuaram juntos apenas nos casos quando os custos de uma soberania comprometida superam explicitamente as vantagens da ação coletiva (Messina, 2007).”⁶ No caso da crise migratória, a cooperação ocorreria apenas se existir a perceção de urgência, isto é, a UE só atuaria perante um desafio (crítico) se os Estados entenderem que tal pôde influenciar ou afetar o funcionamento da EU e, por consequência ter impacto nas suas esferas nacionais.

O segundo argumento intergovernamentalista parte de uma perspetiva contrária, ao afirmar que os governos nacionais preferem cooperar ao nível europeu de forma a contornar eventuais constrangimentos, ao nível interno, que poderão surgir de grupos de pressão (opinião pública, partidos extremistas, atores económicos, grupos étnicos e tribunais constitucionais). Visto desta perspetiva, o desenvolvimento de uma política de migração europeia representaria uma oportunidade para os burocratas nacionais contornarem as restrições legais e políticas ao nível nacional (Ette e Faist, 2007)

⁶ Tradução livre da autora

e assim alcançar os seus objetivos de política interna (Geddes, 2003). Messina (2007) afirma que os governos nacionais procuram delegar soberania na área da migração de forma a retirarem uma questão amplamente problemática da sua agenda política nacional (Messina, 2007). Como a cooperação ao nível europeu é influenciada pelos Estados, podendo estes salvaguardar os seus interesses ao promover as suas políticas preferenciais, ao mesmo tempo, que procuram minimizar os custos de adaptação ao nível nacional, o Estado sai fortalecido e não enfraquecido pela cooperação (Geddes, 2007).

Uma outra visão sobre a UE e a sua política migratória e asilo apresenta uma abordagem alternativa. Assente nas teorias de interdependência, a teoria neo-funcionalista preocupa-se em analisar as pressões que advêm da integração do Mercado Único como também da economia e política mundial, que se encontram em mutação, sendo que as mesmas levam a que os Estados procurem soluções internacionais para os seus problemas internos (Geddes, 2001). A perspetiva neo-funcionalista defende que a cooperação é assente numa lógica de *spill-over*, ou seja, a cooperação numa área de atuação leva à cooperação em outras áreas. O *spill-over* e as consequências não intencionais de outras políticas nacionais proporcionam uma base lógica para uma abordagem europeia na área da migração (Ette e Faist, 2007). A construção do Mercado Único, que pressupõe a liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capital, leva à cooperação europeia na área da migração e asilo. A internacionalização da economia leva à interdependência e à globalização, o que por sua vez leva, ao enfraquecimento do Estado (Geddes, 2003). Com a diminuição dos custos de transação para a migração internacional, as fronteiras nacionais tornam-se cada vez mais premiáveis, com cidadãos não nacionais a adquirirem direitos de cidadania. Isto leva a que o Estado e atores governamentais comecem a perder a capacidade de gerir a migração, enquanto as instituições supranacionais (Comissão Europeia) e atores não-governamentais começam a ganhar uma maior relevância no processo de integração. A teoria neo-funcionalista argumenta que a cooperação europeia na área da migração é causada pela progressiva incapacidade dos Estados serem capazes de gerir a migração devido: à sua natureza de auto-preservação, o impacto restritivo de imperativos económicos e normas legais internacionais (Ette e Faist, 2007). Uma das vertentes do neo-funcionalismo, o supranacionalismo, defende que à medida que a cooperação interestadual é reforçada, os Estados procuram soluções comuns para os problemas comuns (Messina 2007). Com os Estados Membros a cooperarem cada vez mais, em questões económicas, monetárias, políticas na área de segurança e

defesa, a cooperação em áreas onde não estava prevista a cooperação torna-se inevitável, como é o caso da migração e asilo. Seguindo esta lógica, com o passar do tempo, os Estados Membros tendem a transferir, gradualmente, a sua soberania para o plano supranacional, i.e., para as instituições europeias (Messina, 2007).

De forma a complementar a análise desta dissertação, foi decidido recorrer ao institucionalismo histórico. Esta teoria possibilita uma maior compreensão da situação vivida, no que concerne à crise dos migrantes e refugiados, e à respetiva resposta europeia, ao providenciar um traçar dos desenvolvimentos ocorridos ao longo do tempo. A abordagem preocupa-se com os efeitos das instituições ao longo do tempo.⁷ A sua premissa particular é a sua atenção ao tempo/temporalidade i.e., a noção de que o *timing* e a sequência de eventos moldam os processos políticos (Fioretos, 2011).⁸ O *timing* e a sequência contribuem para a imprevisibilidade (o resultado poderá mudar consideravelmente), inflexibilidade (quanto mais o tempo passa, mais difícil é alterar o rumo), não-dependência (hipótese de eventos deterem efeitos duradouros) e ineficiências (alternativas anteriores não utilizadas poderiam ter sido mais eficientes) (Pierson, 2000, 2004). A razão para a atenção particular ao tempo é justificada pela defesa de que a evolução de eventuais constrangimentos e oportunidades nas instituições moldam as interações humanas. Por outras palavras... atenção à temporalidade é crucial por razões analíticas, sendo que eventos futuros estão condicionados por anteriores (não apenas a constelação de interesses e constrangimentos do momento), como também em termos substantivos porque redefine o objeto disciplinar de um dirigido ao estudo de resultados estacionários para um focado no explicar de processos dinâmicos e diversos do desenvolvimento institucional (Fioretos, 2011). As decisões tomadas em determinado período, para determinado objetivo, poderão deter consequências inesperadas e não intencionais no presente e futuro.

⁷ O seu perfil substantivo é caracterizado pela atenção a grandes questões de escopo temporário explícito relacionadas com a criação, reprodução, desenvolvimento e estrutura ao longo do tempo.

⁸ Fioretos (2011) afirma que o grande contributo do institucionalismo histórico são as respostas que a abordagem fornece a “questões de segunda ordem” (Fioretos 2011, pág. 372), fornecendo à tradição a sua identidade teórica distinta. A teorização de “*segunda ordem*” refere-se a como uma tradição analítica compreende a estrutura e origem das preferências dos atores, a sua conceção da ação humana, e os principais constrangimentos do comportamento humano. Questões de segunda ordem preocupam-se com questões relacionadas com o papel desempenhado pelas ideias e forças materiais, a relação entre interesses e instituições, como também, mecanismos de primeiro plano para os variados padrões de desenvolvimento institucional.

A origem e estrutura das preferências são consideradas como cruciais para a explicação de padrões de mudança institucional. A teoria afirma que as ações dos indivíduos funcionam como uma função das preferências, informadas por comparações de ponto a ponto, i.e., os indivíduos fazem um balanço dos custos e benefícios da adaptação às novas circunstâncias, com os custos e benefícios da manutenção ou término dos acordos previamente estabelecidos.⁹ As preferências são alteradas quando os benefícios da alternativa ultrapassam os custos do abandono da abordagem vigente. Com a natureza e entendimento dessas perdas dependente do contexto institucional, onde os indivíduos estão inseridos, a exposição aos parâmetros externos gera, regularmente, respostas diversas. Os desenvolvimentos externos (as crises, por exemplo) podem levar a profundas transformações de preferências em determinados países, caso não haja consideração pelas instituições vigentes, e em outros países os mesmos acontecimentos poderão levar a um valorizar dessas instituições (Fioretos, 2011). O resultado é que os padrões de adaptação que iriam assegurar uma maior eficiência coletiva normalmente não ocorrem, que as posições de privilégio e divisões de trabalho persistem embora com alterações na balança de poder, e o facto de as instituições ultrapassarem frequentemente o seu fundamento inicial (Fioretos, 2011).¹⁰

O institucionalismo histórico afirma que as instituições e políticas vigentes criam *feedbacks positivos* i.e., incentivos que levam a que os atores se demonstrem reticentes e/ou negativos a alterações à abordagem prevalecente. Pierson (2000, 2004) afirma que enquanto as instituições e políticas prevalecentes fornecerem *feedbacks positivos*, a política irá ser caracterizada por determinados fenômenos interrelacionados: *inércia*, ou *lock-ins* onde as instituições existentes continuam em equilíbrio por um largo período de tempo, apesar da existência de transformações políticas significativas; um papel crítico para o *timing* e *sequência* no qual pequenos e contingentes eventos que ocorrem sob conjunturas críticas no início de uma sequência, providenciam o contexto institucional onde ocorrem acontecimentos futuros; e *path-dependence*¹¹ sob a qual decisões tomadas

⁹ Fioretos (2011) afirma que a atenção dada às comparações de ponto a ponto, nos recentes contributos da teoria, são a chave para identificar as condições sob as quais decisões passadas moldam as preferências dos indivíduos sobre a estrutura presente e futura das instituições.

¹⁰ Tradução livre da autora

¹¹ *Path-dependence* é um processo no qual a estrutura que prevalece após um determinado período (normalmente uma altura crítica) molda a trajetória seguida que faz com que eventuais transformações à conjuntura prevalecente sejam difíceis de acontecer. Mesmo que as alterações propostas sejam mais eficazes do que a atual abordagem. Levi (1997) define *path-dependence* como uma condição em qual: um país, depois de iniciar um caminho, é confrontado com custos de reversão elevados. Mesmo que existam outras opções, o entrenchamento de determinados arranjos institucionais obstruem qualquer reverter da escolha inicial.

previamente fornecem incentivos para os atores perpetuarem as escolhas institucionais e políticas presentes, mesmo que o resultado das mesmas seja insuficiente. Esta corrente teórica vai, no entanto, para além do caracterizar as instituições e políticas de *path dependent* ou *sticky*, afirmando que estas “podem produzir efeitos variáveis ao longo do tempo, dependendo das características da instituição ou política em questão e os tipos de *feedback* que a mesma gera (Pollack, 2008).¹² As instituições e políticas podem também criar *feedback* negativo, sendo que este, contrariamente ao positivo, impõem pressões para a mudança institucional e política. Sob esta perspetiva, as instituições e políticas existentes poderão deter efeitos perversos que poderão colocar em causa o apoio social e político as mesmas (Streeck e Thelen, 2005; Hall e Thelen, 2006). A integração europeia, ao longo do tempo, poderá produzir *feedbacks negativos* e se tornar autodestrutiva (Pollack, 2008).

Entre os trabalhos dos académicos europeus que olham para o institucionalismo histórico para entender os aspetos temporais da integração europeia, que incluem fenômenos como efeitos *feedback*, *lock-ins* e *path dependence*, são os trabalhos de Scharpf, Bulmer e Pierson, entre outros (Scharpf, 1988; Bulmer, 1994; Pierson, 1996; Armstrong e Bulmer, 1998; Cowls, Risse e Caporaso, 2001). Scharpf (1988) afirma que as regras internacionais de determinados sistemas de decisão conjunta, como a UE, levam ao que o autor denomina de *joint decision trap*, onde uma determinada instituição ou política, quando instituída, tende a se fixar de forma rígida e inflexível, mesmo quando se encontra de frente a um ambiente político em mutação, como poderá ser o caso da UE e a sua política em relação a crise dos refugiados. A situação de *joint decision trap* acontece em instituições ou políticas (asilo e migração) que são caracterizadas por três regras interrelacionadas: intergovernamentalismo (em oposição ao supranacionalismo ou federalismo); tomada de decisões por unanimidade (em oposição a maioria simplificada); e uma condição de *default* sob a qual a política ou instituição persistem (em oposição ao ser terminado) no evento de um não acordo. Sob as condições delineadas por Scharpf, as políticas de migração e asilo poderão ficar arraigadas ou *locked-in*, mesmo face a crescentes excedentes ou outras pressões, com um único Estado Membro a poder bloquear reformas políticas ou institucionais (como, por exemplo, Estados Membros da Europa Central, e.g.,

¹² Tradução livre da autora

Hungria). O autor afirma, no entanto, que qualquer alteração a estas três condições poderia suavizar a situação e permitir um adaptar de instituições à situação internacional.

O institucionalismo histórico afirma que: embora os Estados detenham o total controlo do projeto europeu aquando das decisões políticas iniciais, o mesmo já não ocorre com os subsequentes desenvolvimentos. Pierson (1996) aponta quatro razões a incapacidade dos Estados gerirem as instituições e políticas: aplicação, pelos governos nacionais de uma alta *discount rate* ao futuro, devido a considerações eleitorais, i.e., acordar determinadas políticas europeias que levam a uma perda de soberania nacional, no longo prazo, em troca de ganhos eleitorais no curto prazo; escolhas institucionais poderão criar gaps adicionais que os Estados não conseguem cobrir; a alteração das preferências dos Estados ao longo do tempo; as instituições europeias e políticas podem ficar em *lock-in* não apenas devido à resistência a alterações nas regras institucionais, como também, devido ao aumento incremental no apoio político às instituições existentes, entrincheiradas à medida que os atores sociais se adaptam e desenvolvem interesses na continuação de determinadas políticas europeias. Quando uma destas quatro causas esta presente, são esperados padrões institucionais incrementais, lentos (demorados) e menos extensivos. Três hipóteses podem surgir destas causas que contribuem para a *path dependence*: grandes reversões ou mudanças nas instituições tornam-se menos prováveis; os ganhos dos grupos de interesse, ao longo do tempo, irão levar a uma maior preponderância à estabilidade do caminho adotado, mesmo que o fundamento inicial já não esteja presente; e os atores que disfrutam de retornos positivos tendem a incorporar novas instituições e políticas em conformidade com a estrutura já existente, não chegando a fazer uma alteração à abordagem existente

Pierson (1994) identifica dois processos distintos que limitam a capacidade dos governos nacionais gerirem o processo de integração europeu: sobrecarga de problemas¹³ e o processo de *spill-over*¹⁴. No que concerne a este último, a opção da edificação do espaço Schengen iria no futuro deter consequências em áreas inerentes à circulação de pessoas, como é o caso da política de migração e

¹³ Ao nível europeu, o processo de tomada de decisão torna-se cada vez mais complexo e frequente, criando uma maior exigência aos defensores da soberania estadual. Sob este contexto limitações de tempo, a escassez de informação relevante, e a necessidade da delegação do poder de decisão para os mais intendentos, poderá levar a consequências não-intencionais que irão levar a lacunas na soberania estadual.

¹⁴ Uma abordagem adotada em determinada área política irá deter efeitos, não previstos, em outras áreas, e que poderá também levar fortalecimento de atores que detêm os seus próprios interesses.

de asilo. Os “[e]sforços de integrar determinados aspetos das complexas sociedades modernas sem alterar outras componentes poderá levar a problemas porque os setores a serem integrados não podem ser isolados de forma eficaz” (Pierson, 1994).¹⁵ Em adição, a abordagem teórica afirma que os governos nacionais não podem realizar profundas alterações nas políticas específicas da UE, quando o desejem, sendo os mesmos condicionados por decisões anteriores (*acquis communautaire*). Como resultado, “ todos se encontram bloqueados num sistema que estreita as áreas de possível mudança e força-os a pensar em revisões incrementais dos acordos existentes” (Pierson, 1994).^{16,17} Pierson (1994) afirma que aquando da próxima “grande negociação” (Pierson, 1994, pág. 19, 20) os Estados serão os atores centrais, no entanto, o contexto será amplamente diferente, devido às decisões anteriormente tomadas. Os Estados Membros podem dominar a tomada de decisão nas negociações intergovernamentais, e ativamente prosseguir os seus interesses, mas fazem-no dentro de constrangimentos (normalmente dificilmente visíveis) criados pelos seus antecessores e as reações do micro- nível a essas decisões anteriores (Pierson, 1994)¹⁸.

Hipótese/Problemática e abordagem ao tema

Esta dissertação de mestrado procura analisar verificar de que modo a UE reagiu à crise e que tipo de consequências poderão advir deste período. Poderemos estar a assistir a uma evolução do projeto europeu com uma comunitarização das áreas de migração e asilo, ou poderemos estar a olhar para a possibilidade de, face aos crescentes sentimentos nacionalistas, uma degradação do projeto europeu.

A primeira hipótese, assente na teoria do IGL afirma que, apesar das sucessivas tentativas de comunitarização das áreas de migração e asilo, desde a edificação dos Acordos de Schengen, os Estados são ainda os detentores do poder de decisão, sendo os mesmos quem definem a resposta europeia à crise dos migrantes e refugiados. O *core* da incapacidade da UE edificar uma resposta coerente e eficaz à presente crise encontra-se então nas divergências de opinião e perceção em cada

¹⁵ Tradução livre da autora

¹⁶ Tradutor livre da autora

¹⁷ Esta premissa foi, porém, contestada com o Tratado de Maastricht que realçou a ideia de uma Europa “*a la carte*” ou uma Europa de “*geometrias variáveis*” (Pierson, 1994).

¹⁸ Tradução livre da autora

Estado Membro em relação à crise dos refugiados, sendo que enquanto determinados países desejam uma abordagem europeia caracterizada pela abertura aos refugiados (Alemanha, Itália e Grécia) outros (Reino Unido e Hungria) desejam manter o *status quo*, de forma a protegerem a sua soberania, não aceitando um sistema de distribuição de refugiados, definido e liderado ao nível europeu. Seguindo a lógica, e apoiando-se na teoria do Institucionalismo Histórico, a justificação encontrada para a ineficácia da UE em relação à crise dos migrantes e refugiados é o facto de as áreas de migração e asilo encontrarem-se em situação de *lock-in*. A UE encontra-se numa situação de *joint decision trap* caracterizada pela predominância do intergovernamentalismo, tomada de decisão por unanimidade e condição de *default*, querendo com isto dizer que a UE encontra-se bloqueada pela estrutura desenvolvida prevalecente nas áreas de migração e asilo. Qualquer Estado Membro, atuando em plena soberania, e procurando proteger o que considera serem os seus interesses, é capaz de bloquear qualquer tentativa de inovação e de uma resposta comum para a crise, caso a mesma não esteja de acordo com as suas perspetivas e abordagem que segundo ele deveria ser seguida.

A segunda hipótese, assente na teoria neo-funcionalista, afirma que os Estados não são os únicos soberanos do poder de decisão, estando condicionados pelo *aquis communautaire* e pelas instituições europeias. Os Estados Membros vendo-se incapazes de encontrar uma solução nacional para a presente crise, delegariam a sua soberania para uma instituição europeia (a Comissão) para que esta seja capaz de erigir uma resposta eficaz à crise. A existência de uma fronteira externa comum, entre a grande maioria dos Estados Membros, em adição aos elevados constrangimentos que advêm de uma ação nacional a um problema internacional levaria a que os governos nacionais percecionem ser do seu interesse dotar as instituições europeias de um maior poder de atuação. Em congruência, a interdependência e cooperação entre os Estados Membros, ao longo do tempo leva a que os Estados Membros tomem uma ação conjunta face a um problema comum, como é a crise. Mesmo que inicialmente o delegar da soberania e cooperação nas áreas da migração e asilo não estivesse previsto, a edificação do Espaço Schengen levaria intrinsecamente a cooperação nas duas anteriormente descritas. Seguindo a lógica neo-funcionalista e de acordo com o Institucionalismo histórico, a ineficácia da resposta europeia prende-se com o facto de, não só haver uma alteração nas preferências de determinados Estados Membros na abordagem traçada ao nível europeu, que faz com que os mesmos não desejem seguir o delineado; com também devido ao facto de as instituições

europeias se encontrarem em situação de *lock-in*, não só devido à resistência de determinados países em alterar a política prevalecente, como também devido ao facto de determinados grupos de interesse e atores sociais tendo-se adaptado e obtendo ganhos da estrutura prevalecente, opõem-se a alterá-la, mesmo que esta seja ineficaz.

Tendo em consideração o que acima é delineado, o trabalho perpassa dois eixos fundamentais. Por um lado, de forma a melhor compreender a ação europeia durante a crise migratória e dos refugiados, incluindo os instrumentos e constrangimentos herdados do processo integrativo revisita-se a evolução europeia no que concerne às tentativas de harmonização das políticas migratórias e dos sistemas de asilo dos Estados Membros, realizando um mapeamento dos desenvolvimentos para a construção de uma política de migração comum e de um sistema de asilo comum. Este processo inicia-se com os Acordos de Schengen em 1985, onde se assiste ao acordar da abolição das fronteiras externas dos Estados Membros, que leva ao primeiro esforço de cooperação nas áreas de migração e asilo¹⁹ e termina com as Orientações Estratégicas para a Justiça e Assuntos Internos (JAI), lançadas em 2015. A segunda parte da investigação foca-se no observar, analisar e interpretar as perspetivas e posições da Comissão Europeia, órgão máximo entre as instituições europeias, e os Estados Membros, nomeadamente, a Alemanha, o Reino Unido e a Hungria em relação à crise migratória e dos refugiados. Procura-se verificar se estas posições apontam para uma maior união, ou se pelo contrário estejamos a assistir a uma cada vez mais fragmentada União, com cada país a procurar proteger os seus interesses nacionais e individuais.

Esta investigação foca-se em dois intervalos temporais, a saber, 1985 a 2013 e 2011 a 2016 (até ao referendo britânico, a 23 de Junho, favorável à saída do Reino Unido da UE). A primeira data refere-se aos desenvolvimentos realizados na construção de uma política de migração comum e um SECA com a edificação do espaço Schengen, que suscita a necessidade destes desenvolvimentos. A segunda data, e principal período temporal de análise refere-se ao início dos fluxos migratórios e refugiados, para território europeu, até Junho de 2016, no seguimento da instabilidade da região do MENA, bem como a queda de vários regimes vigentes. Essa última data simboliza ainda um ponto de

¹⁹ É de salientar, no entanto, o facto de já terem existido formas de cooperação entre os Estados Membros, como o Grupo Trevi, estabelecido em 1970, focado particularmente em questões securitárias como o terrorismo transfronteiriço entre os territórios dos Estados Membros.

viragem na história da construção europeia, com a decisão tomada pelo povo britânico, a 23 de Junho de 2016, a favor da saída da UE.

Metodologia

A escolha do desenho de investigação a ser utilizado é crucial numa dissertação de mestrado, sendo ele quem define e enaltece as escolhas tomadas pelo investigador. Tal como Philippe C. Schmitter (2002) afirma:

Fazer escolhas estratégicas corretas irá enaltecer o valor dos dados reunidos e das inferências de lá retiradas; ao negligenciar estas escolhas ou se as termos como garantidas poderia levar a fragmentos idiossincráticos da informação e/ou das inferências enraizadas em circunstâncias excepcionais que não proporcionam uma contribuição viável ou cumulativa para o conhecimento científico (Schmitter, 2002).²⁰

A base metodológica a ser utilizada será o *process-tracing*. Este método procura identificar o processo causal interveniente, ou seja, a corrente e o mecanismo causal, que se situa entre a variável independente e o resultado da variável dependente. Tal como afirma Peter Hall (2000) o *process-tracing* é “um método apropriado para testar teorias num mundo marcado por muitos efeitos de múltiplas interações, onde é difícil explicar resultados em termos de duas ou três variáveis independentes” (Hall, 2000).²¹ Neste trabalho de investigação a variável dependente será definida como a política de migração europeia face aos desafios migratórios. A variável independente será definida como a interação entre os Estados Membros e as instituições europeias. O link de causa-efeito que liga a variável independente e o resultado é desvendado e dividido em pequenos passos, procurando-se em seguida provas observáveis para cada passo. Entre três variantes do *process-tracing* (*theory-testing*, *theory building* e *explaining outcome*) (Beach e Pedersen, 2013), cada uma delas com a sua abordagem, a determinar a relação causa-efeito, foi escolhida, a variante *theory testing*. Nesta última, afirma-se a existência de uma determinada atuação e a de um determinado resultado, e é defendida a existência de uma relação causal entre os dois, conforme a(s) hipóteses desenvolvidas nesta dissertação.

²⁰ Tradução livre da autora

²¹ Tradução livre da autora

A dissertação visa realizar um mapeamento das ações e discursos que foram produzidos pela UE e pelos Estados Membros escolhidos para análise, i.e., Alemanha, Reino Unido e Hungria. Procura-se verificar a evolução das perspetivas/ posições, de cada um dos atores (leia-se dos três Estados Membros e da UE), desde o início da crise de refugiados e migrantes. Este exercício permite uma análise detalhada da forma como a UE tem reagido à crise, sendo possível observar os constrangimentos que advêm da existência de uma multiplicidade de vozes e perspetivas que se situam dentro da União. Como já foi referido, o enfoque principal desta análise são três países em particular: Alemanha, Reino Unido e Hungria. As razões que recaíram sobre escolha destes três casos prendem-se com o protagonismo que estes têm assumido na gestão da crise, particularmente o modo como influenciam a ação europeia. A Alemanha e o Reino Unido, sendo dois países de maior relevância no seio da UE quer em termos financeiros (primeira e segunda maior economia do bloco), quer no que concerne à sua influência internacional (com destaque para o Reino Unido), são ambos cruciais para avaliar os avanços e recuos da ação da UE face à crise dos migrantes e refugiados. Em adição, desde a crise financeira de 2008, a Alemanha tem vindo a se assumir, cada vez mais, como a líder do bloco europeu, não só em termos financeiros como em termos políticos, com a Chanceler alemã, Angela Merkel, a ser encarada como a líder da Europa. O Reino Unido destaca-se no grupo dos 28 por se distanciar o máximo possível da ação europeia, proferindo, o seu próprio caminho, divergente da UE. Em adição, destaca-se a decisão, do então Primeiro-ministro David Cameron, de levar a referendo a permanência do Reino Unido na UE, com a migração a ser um dos focos de maior importância em discussão. Finalmente, a escolha pela Hungria resulta do facto de esta ser a voz mais proeminente de entre aqueles que surgiram no desenrolar da crise (ao lado da Polónia, Eslováquia, República Checa, Áustria). A Hungria tornou-se o maior opositor das tentativas de solução por parte de Bruxelas, adicionando-se o cariz marcadamente extremista e xenófobo adotado pelos membros do governo húngaro, onde se destaca o Primeiro-ministro Viktor Órban.

Em termos de dados utilizados, esta dissertação é fundamentada em bases documentais primárias, como os Tratados da União Europeia e Declarações da Comissão Europeia, entre outros documentos oficiais da UE, e dos seus Estados Membros, ONGs, como a Amnistia Internacional, entre outros. A dissertação recorre também a fontes secundárias, sendo estas maioritariamente artigos científicos realizados por peritos como Sergio Carrera, Giuseppe Campesi, Simon McMahon, Elspeth Guild e Anna Triandafyllidou que fornecem uma análise e compreensão não só da evolução da política

de migração da UE, como da sua ação e dos seus Estados Membros em relação à atual crise. Foram ainda consultadas, obras literárias, artigos de imprensa, *working papers*, entre outros.

Estrutura da Dissertação

O primeiro capítulo é constituído pela análise da construção de uma política de migração europeia e do SEAC, desde 1985 com os Acordos de Schengen, até à edificação das Orientações Estratégicas para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (2014-2020). Este capítulo ilustra a constante fricção entre as dinâmicas intergovernamentais e supranacionais no processo de integração europeia. Observa-se a constante relutância por parte dos Estados Membros no delegar de soberania nas áreas da migração e asilo para as instituições europeias, o que dificulta a comunitarização destas áreas de atuação. Apresenta-se os principais desenvolvimentos realizados nas áreas de asilo e migração, de forma a demonstrar o caminho traçado nestas áreas, ao nível europeu, e a elucidar os instrumentos e modos de atuação da UE face à crise. A conclusão deste capítulo aponta para a prevalência da vertente intergovernamentalista no projeto europeu, sendo verificados os constantes constrangimentos na construção de uma abordagem comum, sendo ainda confirmada a hipótese derivada do institucionalismo histórico de *lock-in*, de acordo com a qual a estrutura de tomada de decisão das políticas de migração e asilo dificulta a reforma e inovação da abordagem a ser seguida.

Com as constantes dificuldades na construção de uma política de migração europeia e do SECA, face à relutância dos governos nacionais, a UE procura encobrir as fragilidades não resolvidas ao nível interno, e ao mesmo tempo, afirmar a sua influência nestas áreas através da externalização das mesmas. No segundo capítulo é analisada a ação externa da UE na área de migração e asilo, através da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (AGMM), nomeadamente o modo de como a UE, através da realização de acordos de vizinhança, Diálogos de Mobilidade, e apoio financeiro, externaliza medidas e ações de prevenção à migração para lá do território europeu, fazendo com que países terceiros sirvam de fortaleza à sua volta. Este capítulo, procura explicar como Bruxelas, face à relutância dos governos nacionais em delegar a sua soberania, utiliza a preceito a dimensão externa da sua ação para cimentar a sua posição, tendo à sua disposição instrumentos característicos.

O terceiro capítulo está relacionado com a exploração, descrição e análise da atuação (i.e., discursos e iniciativas) da UE (sendo analisados os discursos da Comissão Europeia) bem como dos Estados Membros, nomeadamente a Alemanha e Reino Unido, em relação ao fluxo migratório e a crise de refugiados, iniciada entre 2011 e 2014. Com a queda dos governos na região da MENA, a barreira protetora externa da UE, construída em forma de acordos e parcerias, realizados através da PEV e da AGM desmorona-se. Face ao vácuo de poder na região do MENA, a UE depara-se de frente a um aumento dos fluxos migratórios, com Tunísia, Líbia e Egito, antes zonas tampão dos fluxos, a serem agora pontos de partida para a Europa. É concluído que não houve uma transformação da estratégia europeia, até aqui adotada, face à crise, com os Estados Membros (como a Alemanha e Reino Unido) a recusarem um alinhamento comum, resguardando a sua soberania nacional. A UE procura de imediato erigir novos acordos de parcerias, independentemente da instabilidade ainda vivida na região e da situação de precaridade que os refugiados e migrantes poderão ser expostos. O que leva a um confronto entre a procura pelo conter do fluxo migratório antes de chegar à Europa, e a identidade normativa da UE.

O quarto e último capítulo procura analisar a ação da Comissão Europeia e da Alemanha, Reino Unido e Hungria no período de 2015 a Junho de 2016, com o escalar da crise migratória e dos refugiados. A nova Comissão Europeia, liderada pelo federalista Jean Claude Juncker, procurou edificar uma resposta europeia na gestão da crise migratória com base na solidariedade entre os Estados, com a definição da Agenda Europeia para a Migração, e constantes apelos a uma maior colaboração, no entanto, esses esforços revelam-se irrelevantes, sendo maioritariamente ignorados pelos Estados. A Alemanha, porém, assume-se como o líder europeu na resposta à crise, adotando uma política de abertura. O Reino Unido continua, no entanto, a seguir a sua abordagem anterior. O intensificar da crise leva a uma maior diversidade de vozes na UE, onde se sobressai pela sua posição radical a Hungria, contra os migrantes e refugiados. Assiste-se ao adensar da divisão europeia, com a fricção entre os Estados Membros a ser, cada vez mais, visível, o que impede uma ação europeia eficaz.

A Conclusão desta dissertação resume que devido ao facto de a UE se encontrar em situação de *joint decision trap*, nas áreas de migração e asilo, leva a que a atuação da mesma face à crise migratória e dos refugiados não espelhe uma só voz, mas antes uma fragmentação europeia, entre os

Estados Membros e as Instituições europeias, como também entre os Estados Membros. Apesar das contínuas tentativas de comunitarização das áreas de migração e asilo, no passado, a vertente intergovernamental continua a ser predominante nas áreas da migração e asilo, sendo os Estados os detentores do poder de decisão. A Comissão Europeia viu, como consequência, os seus esforços para uma abordagem europeia à crise a não se concretizarem, não desponde de poderes necessários que poderiam levar os Estados a cooperar. A queda dos regimes vigentes nos países da região do MENA inviabiliza os acordos e parcerias realizados, com os seus substitutos a estarem dependentes dos desenvolvimentos na região, condicionando assim a vertente mais desenvolvida das áreas da migração e asilo ao nível europeu, a externalização. A Alemanha, inicialmente reticente sobre o acolhimento de refugiados torna-se a maior defensora não só de uma abordagem europeia, como também de uma política de abertura. No entanto, esta nova postura alemã não é acompanhada pela maioria dos países europeus, onde se destaca o Reino Unido pela sua postura isolacionista e a Hungria pelo seu discurso radical contra os refugiados. A divergência de postura entre os Estados Membros é então a principal razão que poderá ser atribuída à ineficácia europeia face à crise. Tendo esta situação vindo a se intensificar com o desenrolar da crise.

Capítulo I

O desenvolvimento de uma política de migração e um Sistema de Asilo Comum

1.1 A transformação do espaço europeu e emergência de uma coordenação nas áreas de migração e asilo

O espaço Schengen é um dos maiores feitos alcançados pela integração europeia. A existência de um espaço geográfico pautado pela ausência de controlos fronteiriços, onde qualquer cidadão, de nacionalidade europeia, é capaz de viajar, trabalhar e residir em qualquer Estado Membro é um dos pilares fundamentais da construção de uma identidade europeia e consequentemente da cidadania europeia. Este espaço constitui também um marco crucial para a convivência entre Estados Nação. A abolição das fronteiras internas dos Estados europeus detém um grande impacto não só na soberania dos Estados, mas também na vida cotidiana dos cidadãos europeus e das empresas nas mais diversas formas como a mobilidade, comércio e segurança, sendo as mesmas, consideradas na sua maioria como positivas (Ademmer et.al, 2015). Tal afirmação é demonstrada pelos dados do Eurobarómetro de 2015 (Eurobarómetro 83,2015): quando questionados sobre o resultado mais positivo alcançado pela União Europeia, assim como sobre o que a UE representa para si, a grande maioria dos cidadãos europeus invoca a livre circulação de pessoas, bens, capital e serviços, o que demonstra a importância que este desenvolvimento detém ao nível individual de cada cidadão.

A existência de um espaço sem fronteiras leva, porém, ao surgir de novas questões relacionadas com a segurança e soberania territorial, que pressupõem um elevado grau de complexidade. Uma das questões que mais dilemas suscita será, a questão migratória e de asilo. Esta encontra-se densamente ligada à construção da identidade europeia, como também dos seus Estados Membros. Tradicionalmente o que define um Estado-nação é a existência de uma identidade nacional, uma população, que se vê refletida nessa mesma identidade e que se encontra circunscrita a determinado território. Há, portanto, uma grande relutância por parte dos Estados Membros em abdicar da sua soberania associada a decisões sobre quem deverá habitar dentro do seu território. Relutância esta que é refletida na grande complexidade no exercício de harmonização de 28 perspetivas de políticas de migração e asilo. É, contudo, verificável uma contínua, embora branda, evolução da cooperação entre Estados Membros e das competências das instituições europeias (Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Tribunal de Justiça Europeu, etc.) desde o estabelecimento do Espaço Schengen em 1985.

As primeiras conversações relacionadas com a migração dão-se em 1951 aquando do estabelecimento do mercado único com o Tratado de Roma:

[O]s primeiros indícios de uma competência da UE em relação às questões migratórias, embora altamente contestáveis, são verificadas desde o início da história das Comunidades, estando determinados aspetos da política de migração grandemente ligados com o estabelecimento de um mercado interno onde *inter alia* as pessoas iriam poder circular livremente (Schermers, 1993; Toth, 1986, apud Papagianni, 2014).

Será, porém, apenas em 1985, com o Acordo de Schengen e a consequente Convenção de Schengen em 1990, onde é estabelecida a abolição das fronteiras internas entre os Estados da Alemanha, França e países da Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) que se realizam os primeiros passos na harmonização das políticas de migração e asilo ao nível europeu. Os desenvolvimentos iniciados são, porém, realizados apenas ao nível intergovernamental. Devido à sensibilidade do assunto em questão, estando este diretamente ligado à soberania dos Estados, as instituições europeias apenas são integradas nas tomadas de decisão na migração e asilo aquando da edificação do Tratado de Amesterdão e da reforma da estrutura de pilares, onde os Assuntos Internos passam do pilar intergovernamental para o comunitário.

Este capítulo apresenta uma análise dos principais desenvolvimentos realizados ao nível europeu, desde o Acordo de Schengen de 1985 até 2015, no que concerne à criação de uma política de migração europeia comum e um sistema de asilo comum.

1.1.1 Os Acordos de Schengen (1985)

De maneira a estabelecer um mercado único, como delineado em 1957 com o Tratado de Roma, e de acordo com a aspiração de criar uma maior união entre os povos europeus, iniciam-se os diálogos para a edificação de um espaço onde predomine a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capital. A 14 de junho de 1985, os chefes de Estado da República Federal da Alemanha, França e países da Benelux (Bélgica Países Baixos e Luxemburgo) acordam na abolição gradual dos controlos fronteiriços nas suas fronteiras comuns, criando assim o denominado espaço Schengen. No prefácio do Acordo de Schengen as partes contratantes reconhecem que:

[A] união cada vez mais estreita entre os povos dos Estados Membros das Comunidades Europeias deveria ser refletida na livre circulação de fronteiras para todos os

nacionais dos Estados Membros e na livre circulação de bens e serviços (Acordo de Schengen, 1985).²²

O estabelecimento do espaço Schengen é um dos grandes marcos do processo de integração europeu, não existindo em nenhum outro lugar um espaço regional desta extensão pautado pela inexistência de fronteiras entre Estados soberanos. Não será de ser irónico, no entanto, tal como Papagianni (2014) afirma, que um dos mais marcantes desenvolvimentos da unificação da Europa tenha sido inicialmente realizado fora da estrutura da comunidade europeia, ou seja, ao nível intergovernamental, e sem a participação ativa das instituições europeias. O que, demonstra, como argumentado pelos teóricos intergovernamentalistas (Moravcsik, 1993, 1998; Hoffman, 1966; Caporaso e Jupille, 1999) a supremacia dos Estados sobre o desenvolvimento do processo de integração (Schimmelfenning, 2012).

A perda de controlos fronteiriços internos leva à necessidade da criação de medidas compensatórias, como o reforço das fronteiras externas e uma maior cooperação entre os Estados Membros no que concerne à área da migração e asilo. Na Convenção de implementação do Acordo de Schengen de Junho de 1990, reafirmando os objetivos estabelecidos no Acordo de Schengen e no Tratado de Roma que estabelece o mercado único, reafirmado no Ato Único Europeu em 1986, os Estados Membros acordam no reforço das suas fronteiras externas²³. As partes contratantes comprometem-se a proceder a uma maior cooperação na vigilância das fronteiras externas, como é explícito no artigo 4 do Título II da Convenção²⁴, de acordo com os princípios uniformes estabelecidos²⁵. Este controlo deveria ser realizado em estreita cooperação entre os Estados, de maneira a se tornar mais eficiente. Na Convenção são também delineadas regras comuns no que concerne à política de

²² Tradução livre da autora

²³ Fronteiras Externas: as fronteiras marítimas e terrestres das Partes Contratantes, assim como, os seus aeroportos e portos marítimos, desde de que não sejam fronteiras internas. (Convenção da Implementação do Acordo de Schengen, 1990, pág. 4) (tradução livre da autora)

²⁴ É estipulado que os Estados irão supervisionar (a partir de 1993) todos os voos que advenham de países terceiros, recorrendo a todos os meios que detenham à sua disposição, ao mesmo tempo, que fica também determinado que toda a circulação transfronteiriça devesse ser fiscalizada pelas autoridades competentes de acordo com os princípios uniformes estabelecidos.

²⁵ Os princípios uniformes referidos são: todo o indivíduo que não pertença a nenhum Estado Contratante deverá ser submetido a uma verificação de passaporte e outros documentos no que concerne a entrada, residência, trabalho e saída, como também controlos relativos a veículos e objetos que se encontrem na posse do indivíduo quando tenta atravessar a fronteira; todos os indivíduos devem pelo menos ser submetidos a um controlo na fronteira de maneira a estabelecer a sua identidade; nos controlos de saída devem ser desencadeados no interesse de todas as partes contratantes de maneira a detetar e prevenir ameaças à segurança nacional e política pública das partes contratantes, respeitando no entanto o indivíduo; caso estes controlos não possam ser levados a cabo devido a determinadas circunstâncias, deve ser dada prioridade aos controlos de entrada.

vistos (art.9 a art. 27) assim como é definido como objetivo a criação de um único modelo de visto para todas as partes contratantes²⁶.

No que concerne à política de asilo, os Estados Contratantes, procedem à harmonização das suas respetivas políticas. Tendo como plataforma base a Convenção de Genebra de 1951 e a sua emendação o Protocolo de Nova Iorque de 1967, todos os Estados contratantes acordam que independentemente do Estado a que o pedido de asilo seja efetuado, apenas um será responsável pelo processo de análise, sendo este determinado segundo um conjunto de critérios delineados²⁷ (Acordo de Schengen, 1990). Em conjunto é estabelecido, para o propósito de instituir uma maior e mais eficaz troca de informação entre as partes contratantes, um sistema de troca de informação, denominado de Sistema de informação Schengen. Os desenvolvimentos na área de asilo, edificados no Acordo de Schengen continuam na Convenção de Dublin (1990) onde é edificada a Convenção de Dublin (prontamente emendada primeiro em 2003 e depois em 2013). Esta detém como principal objetivo a prevenção do fenómeno apelidado de “*asylum shopping*”²⁸. Os Estados Contratantes acordam que apenas um Estado será o responsável pela análise do pedido de asilo, com os requerimentos enunciados nos artigos 4 a 8 da Convenção, de acordo com a sua respetiva legislação nacional do Estado e as suas obrigações internacionais. No entanto, caso um outro Estado Contratante deseje ser responsável pelo processo de análise do pedido de asilo poderá fazê-lo, com a autorização do requerido de asilo para tal (art3/4, Convenção de Dublin, 1990) ou por razões humanitárias (art9, Convenção de Dublin, 1990). Em seguimento do acordado em Dublin, os Estados lançam iniciativas de cooperação não vinculativas. Estas, intituladas de Resoluções de Londres (1992), consistem no

²⁶ Para as estadias com um máximo de três meses, assim como, caso um indivíduo do país terceiro receba um visto de um determinado Estado Membro, poderá circular por todos os outros Estados, caso preencha os requisitos do artigo 5 (a), (d) e (e) Artigo 5: um indivíduo de um Estado terceiro de maneira a receber um visto de um Estado Membro deverá: a) possuir um documento válido que lhe permita atravessar a fronteira, como determinado pelo Comité Executivo; d) não foi reportado que o indivíduo em questão está proibido de entrar; e) não é considerado uma ameaça à política pública, segurança nacional ou às Relações Internacionais de qualquer parte contratante. (Convenção da Implementação do Acordo de Schengen, 1990) (Tradução livre da autora)

²⁷ O Estado que tenha emitido um visto ao requerido de asilo será responsável pela análise do pedido de asilo deste; caso mais do que Estado Contratante tenha emitido um visto ou permissão de residência, será o responsável pela análise do pedido de asilo aquele cujo visto ou permissão de residência expire em último; caso as partes contratantes isentem o aplicante de asilo do requerimento de um visto, a parte contratante a que corresponda a fronteira externa por onde entrou para o Espaço Schengen será responsável pelo processo de análise do pedido de asilo; o mesmo acontece caso o aplicante de asilo tenha entrado no território das partes contratantes, sendo o Estado pelo qual o indivíduo entrou o responsável pela análise do pedido de asilo; caso o aplicante de asilo tenha pedido asilo a mais que um Estado contratante o responsável pela análise do pedido será o primeiro a que o indivíduo tenha pedido primeiro; caso um pedido de asilo tenha já sido analisado por uma parte contratante, e o indivíduo tenha procedido a um pedido de asilo a uma outra parte contratante, a que analisou o primeiro processo será responsável pelo pedido.

²⁸ Envio de múltiplos pedidos de asilo por parte de um indivíduo para vários Estados Membros da UE mesmo após já ter sido rejeitado, de maneira a encontrar um Estado com requisitos mais flexíveis.

definir de Estados terceiros seguros, sendo delineados critérios específicos, que definem um país fora da UE como seguro, e na análise de pedidos de asilo infundados onde foi acordado uma definição comum para os mesmos, sendo também estabelecidos mecanismos de aceleração do procedimento de avaliação dos mesmos.

1.1.2 O Tratado de Maastricht (1993)

O Tratado de Maastricht também apelidado de Tratado da União Europeia, assinado a 7 de Fevereiro de 1992, entrando em vigor a 1 de Janeiro de 1993, altera o nome da Comunidade Económica Europeia para Comunidades Europeias, ao mesmo tempo que apresenta a estrutura de três pilares no seu funcionamento. O primeiro pilar, apelidado de pilar comunitário, é composto pelas comunidades europeias (Comunidade Europeia, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e EURATOM), sendo responsável pelas políticas económicas, sociais e do ambiente. O segundo pilar, constituído pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC) é responsável pelas questões de segurança e defesa, bem como das relações externas da União. O terceiro pilar, denominado de pilar intergovernamental, é constituído pela Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

As áreas incluídas no terceiro pilar, não são comparáveis a quaisquer outras políticas europeias. Como argumentado por Carrera e Balzacq (2006) estas áreas de atuação são provavelmente as mais dinâmicas, sensíveis e altamente contestáveis. “Fazendo parte do núcleo tradicional da soberania nacional dos Estados, estas áreas estão abrangidas por medos nacionais, ideologias rivais e sensibilidades políticas competitivas”²⁹ (Balzacq e Carrera, 2006). É então compreensível que quaisquer decisões nestes campos se mantenham sob o cariz intergovernamental da União, promovendo-se uma estreita cooperação entre os Estados Membros, sendo necessário alcançar a unanimidade nas tomadas de decisões no Conselho de Ministros.

As principais áreas de interesse comum relacionadas com as questões migratórias e de asilo são estipuladas no artigo K.1 do Título IV do Tratado.³⁰ Os assuntos de interesse delineados

²⁹ Tradução livre da autora

³⁰ A política de asilo; as regras aplicáveis à passagem de pessoas nas fronteiras externas dos Estados-membros e ao exercício do controlo dessa passagem; a política de migração e a política em relação aos nacionais de países terceiros: as condições de entrada e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros; as condições de residência dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, incluindo o reagrupamento familiar e o acesso ao emprego; a luta contra a imigração, permanência e trabalho irregulares de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros; a luta contra a toxicomania, na medida em que esse domínio não esteja abrangido pelos pontos 7, 8 e 9 do presente artigo; a luta contra a fraude de dimensão internacional, na medida em que esse domínio não esteja abrangido pelos pontos 7, 8 e 9 do presente artigo; a cooperação judiciária em matéria civil; a cooperação judiciária em matéria penal; a cooperação aduaneira; a cooperação policial tendo em vista a

compreendem-se entre a imigração (reunificação familiar e migração laboral) migração ilegal, asilo e proteção das fronteiras externas. Em relação à área de asilo são estabelecidas como prioritárias, a proteção de pessoas que fossem vítimas de perseguição, de acordo com a Convenção de Genebra. É dada primazia ao processo de implementação da Convenção de Dublin, acima descrita, e à harmonização das normas materiais de asilo, de maneira a garantir a uniformização da interpretação da Convenção de Genebra. Sublinha-se, em 2011, a edificação, por parte dos ministros responsáveis pela imigração para o Conselho Europeu de um programa denominado de Programa de Migração de Maastricht, onde são delineados os principais objetivos e ações a serem tidas em consideração pelos Estados Membros. No campo da imigração as principais prioridades delineadas são a harmonização das políticas de admissão, o desenvolvimento de uma abordagem comum ao problema da imigração ilegal, políticas de migração laboral e a situação de indivíduos de países terceiros no território da comunidade.

Os desenvolvimentos realizados demonstram um importante e promissor desenvolvimento. No entanto, a vertente intergovernamentalista é ainda dominante nestas matérias. Caviedes (2016) afirma que o Tratado reflete a ambivalência de vários Estados Membros, principalmente a Dinamarca, Reino Unido, França, Grécia e Irlanda em relação à migração. Daí as áreas de migração e asilo, juntamente com as questões judiciais e policiais, serem colocadas no pilar intergovernamental, de Justiça e Assuntos Internos, onde os Estados Membros detêm soberania total no poder de decisão de iniciativa legislativa e veto (Caviedes, 2016). As instituições europeias, sob esta estrutura de tomada de decisão, não detêm qualquer poder de intervenção nas áreas deste pilar, não detendo portanto qualquer forma de influenciar as iniciativas nas áreas da migração e asilo.

1.1.3 O Tratado de Amesterdão (1999) e o início da comunitarização das políticas de migração e asilo

O Tratado de Amesterdão delinea, pela primeira vez, uma estrutura legal coerente para o processo de tomada de decisões relacionadas com as questões de migração, asilo e salvaguarda das

prevenção e a luta contra o terrorismo, o tráfico de ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional, onde se inclui determinados aspetos de cooperação aduaneira, em ligação com a organização, à escala da União, de um sistema de intercâmbio de informações no âmbito de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol estabelecida em 1999). É também dado maior ímpeto à cooperação entre os Estados Membros, salientando a necessidade de estes cooperarem entre si no âmbito do Conselho, mas também para instituir cooperação entre os serviços competentes dos respetivos governos no que concerne às áreas acima delineadas.

fronteiras externas da Comunidade Europeia, o que pressuporia uma ação mais coordenada e eficaz por parte dos Estados Membros, no que concerne a estas áreas de atuação. O novo Tratado simboliza um importante marco na governança das áreas de migração e asilo, tendo criado mudanças estruturais e processuais que possibilitam a criação de um regime de migração (Caviedes, 2016). As questões relacionadas com a livre circulação de pessoas (asilo, migração, fronteiras externas) transitaram do III pilar (intergovernamental) para o I pilar (comunitário)³¹. No pilar intergovernamental ficam apenas as questões relacionadas com a cooperação judicial e policial. Esta nova estrutura providencia à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu uma participação no processo de tomadas de decisões nas áreas acima delineadas. A Comissão detém agora a capacidade de fazer propostas submetendo-as depois ao parecer do Parlamento, passando a proposta depois para a deliberação do Conselho Europeu.³²

Os Estados Membros comprometem-se a adotar medidas para o reforço dos controlos das fronteiras extremas da Comunidade, assim como, no que concerne às políticas de vistos.³³ No entanto, contrariamente às medidas relacionadas com o processo e condições de emissão de vistos e às regras em matéria de visto uniforme, que serão tomadas de acordo com os pressupostos do artigo 189-B³⁴, as medidas acima delineadas serão tomadas por maioria qualificada, sobre proposta da Comissão e parecer do Parlamento.

No que concerne às medidas relacionadas com a área de asilo os Estados Membros, respeitando o estatuto de refugiado estipulado pela Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de 1967, comprometem-se a: estabelecer medidas relacionadas com a determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, a determinar normas de receção mínimas para o acolhimento dos requerentes de asilo e a estabelecer requisitos mínimos a preencher pelos requeridos e em matéria de concessão ou retirada do estatuto de refugiado.³⁵ Os Estados

³¹ Título IV Parte III do Tratado de Amesterdão: Vistos, Asilo, Imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas. É de salientar que a numeração deste título e dos seus artigos se encontram na nova numeração

³² Artigo 67 e Artigo 251º do Tratado de Amesterdão

³³ Estabelece uma lista de nacionalidades que necessitem de um visto para circular dentro de território da Comunidade Europeia, bem como uma outra lista de nacionais de países terceiros que estão isentos dessa mesma obrigação, sendo também estabelecido o objetivo de criar um modelo-tipo de visto.

³⁴ A Comissão apresenta uma proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, onde o último deliberará por maioria qualificada, após o parecer do Parlamento

³⁵ Ponto 1 do Artigo 63 do Tratado de Amesterdão

responsabilizam-se também a adotar medidas mínimas no que concerne à concessão de proteção temporária a indivíduos deslocados de países terceiros que, por determinada razão estão impossibilitados de regressar ao seu país, ou que, por outros motivos necessitam de proteção internacional e medidas que possibilitem a repartição equilibrada do esforço no que concerne ao acolhimento de refugiados e pessoas deslocadas e os custos inerentes associados pelos Estados Membros.³⁶

No que concerne à área da migração os Estados Membros estabelecem medidas relacionadas com as condições de entrada e residência, como também normas relacionadas com o processo de emissão de vistos de longa duração e autorização de residência permanente, pelos Estados, para o efeito de reagrupamento familiar. Os Estados comprometem-se a adotar medidas a respeito da imigração ilegal, onde se inclui o repatriamento de indivíduos de Estados Terceiros que se encontrem a residir no território de um Estado Membro de forma ilegal, definindo também direitos e condições de indivíduos de Estados Terceiros que se encontrassem a viver legalmente no território de um Estado Membro.³⁷ Isto, porém, não impede um Estado Membro de, sob determinadas circunstâncias, que coloquem em risco a segurança nacional, tomar todas as medidas que considere necessárias, assim como, não os impediria de estabelecer legislação nacional no que concerne a determinadas questões (Tratado de Amesterdão, 1997). Face à situação primeiramente estabelecida, o artigo 64º do Tratado estabelece que numa situação excecional onde um ou mais Estados Membros sejam confrontados com um súbito fluxo de indivíduos de Estados terceiros, o Conselho poderá, deliberando por maioria qualificada, e sob proposta da Comissão, adotar medidas de cariz provisório a favor desses Estados, num período não superior a seis meses (Tratado de Amesterdão, 1997).

Um dos mais importantes desenvolvimentos realizados no novo Tratado é a incorporação do Acervo de Schengen no *acquis communautaire*. Com a integração do acervo de Schengen na estrutura institucional da UE, os países candidatos a adesão, ficam, desde então, obrigados aceitar todas as condições delineadas pelo mesmo e todo o tipo de medidas dele decorrente. Os compromissos comunitários são, porém, apenas alcançados, com a criação de regimes de excecionalidade para determinados Estados, com a anexação de três protocolos que definem a exclusão do Reino Unido da

³⁶ Ponto 2 do Artigo 63 do Tratado de Amesterdão

³⁷ Ponto 3 e 4 do Artigo 63 do Tratado de Amesterdão

Dinamarca e da Irlanda, das medidas delineadas³⁸. Independentemente destes desenvolvimentos, o Tratado de Amesterdão abre um novo período na comunitarização das políticas de migração e asilo, permitindo uma maior institucionalização. O período pós-Amesterdão é pautado por várias iniciativas institucionais relacionadas com as políticas de migração e asilo, com a Comissão Europeia, querendo aproveitar o seu novo papel, procura por diversas vezes moldar as preferências dos Estados Membros, na construção das políticas europeias nestas áreas. Das iniciativas mais importantes destaca-se o Programa de Tampere (2009) onde são definidas as bases de uma política de migração comum e um SECA.

1.2 Dos Acordos de Tampere ao Pós-Estocolmo

1.2.1 O Conselho Europeu de Tampere (1999) e o Programa de Tampere (2000-2005)

Em continuidade deste período de maior progressividade, no que concerne à comunitarização das áreas de migração e asilo, na cidade finlandesa de Tampere a 14 e 16 de Outubro de 1999, o Conselho Europeu reúne-se, em sessão extraordinária para delinear uma estratégia de implementação dos objetivos acordados no Tratado de Amesterdão, de forma a criar a um espaço de liberdade, segurança e justiça. “O Conselho Europeu está empenhado no desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, utilizando plenamente as possibilidades oferecidas pelo Tratado de Amesterdão” (Conselho Europeu de Tampere, 1999). Tendo como principal objetivo uma UE aberta e segura, ao mesmo tempo em que afirma o seu total compromisso com a Convenção de Genebra de 1951 relativa aos refugiados, o Conselho Europeu procura encontrar padrões mínimos comuns entre as políticas migratórias e de asilo dos Estados Membros de maneira a desenvolver uma política comum. O diálogo adivinhava-se bastante complexo, sendo necessário proceder à harmonização de então quinze políticas de migração e asilo distintas, resultantes de uma variedade de perspetivas diferentes e experiências particulares, com o resultado final a ter que ser aprovado por unanimidade. O Acordo de Tampere detém a difícil tarefa de delinear objetivos claros e abrangentes, tendo sempre que acautelar a preocupação de não afetar áreas da soberania Estadual, particularmente sensíveis (Collett, 2014).

³⁸ Artigo 69º do Tratado de Amesterdão

Os principais temas a serem abordados pela Convenção de Tampere, comumente apelidados de marcos de Tampere, e que desde então estruturam a ação europeia, nos sucessivos programas, são: a criação de uma política comum da UE em matéria de asilo e migração; a criação de um verdadeiro espaço europeu de justiça; luta contra a criminalidade a nível da união; e uma ação externa mais determinada. No que concerne à criação de uma política comum da UE em matéria de asilo e migração, é definido que esta seria desenvolvida ao redor de: uma parceria com os países de origem; desenvolvimento de um sistema de asilo comum; tratamento equitativo de nacionais de países terceiros; e gestão de fluxos migratórios. É defendida a definição de uma abordagem global ao fenómeno migratório, de maneira a identificar as razões que levam um indivíduo a deixar o seu país de origem, de maneira a prestar auxílio aos mesmos no combate a essas causas de uma forma eficaz, sendo estas: a pobreza e condições de vida deteriorantes; a escassez de ofertas de emprego, conflitos armados (por vezes de cariz étnico-religioso, que leva à perseguição de um determinado grupo de indivíduos) que levam, conseqüentemente, à não consolidação de Estados democráticos, como é verificável no caso da guerra civil da Síria desde 2011; e o desrespeito pelos direitos humanos.

Em seguimento dos objetivos propostos é anunciada a criação de um SECA, sendo o mesmo delineado como necessário devido à inexistência de fronteiras internas (entre os Estados Membros) e de maneira a estabelecer um modelo de receção de indivíduos terceiros comum, de forma a prevenir o fenómeno de *asylum shopping*. Tendo como base a Convenção de Genebra, o SECA é estabelecido de maneira a harmonizar os vários sistemas nacionais de asilo de maneira a assegurar uma distribuição equitativa dos esforços a serem levados a cabo pelos Estados Membros, tendo em consideração o facto de os migrantes e refugiados tenderem a orbitar para os Estados com um maior reconhecimento internacional e que detém uma maior multiplicidade de benefícios sociais (como é o caso da Alemanha e da Suécia) o que coloca um grande fardo nestes países. Num curto prazo o sistema de asilo deveria definir qual seria o Estado responsável pela análise do pedido de asilo, normas comuns para o desenrolar de um processo de asilo equitativo e eficaz, condições base de acolhimento dos requerentes de asilo e uma harmonização das normas ligadas à matéria de reconhecimento e de conteúdo do estatuto de refugiado, devendo ainda ser estabelecidas normas de proteção subsidiárias, de maneira a oferecer um estatuto adequado a qualquer indivíduo que necessite de proteção. No longo prazo, é estabelecido que as regras comunitárias deverão levar à instauração de um processo comum de asilo e a um estatuto uniforme para os indivíduos a quem seria concedido asilo sendo o seu estatuto

reconhecido em toda a União. É também delineado o objetivo de criar uma reserva financeira³⁹, a ser utilizada em caso da existência de um fluxo migratório em massa, de refugiados que necessitem de proteção temporária, assim como, é determinada a criação de um sistema de identificação de requerentes de asilo (Eurodac).

De forma a garantir que os nacionais de países terceiros que residam no território de um Estado Membro recebam tratamento equitativo, é definido que a UE deverá incentivar a realização de políticas de integração ambiciosas, com o objetivo de assegurar que os direitos e obrigações dos migrantes e refugiados sejam os mais próximos possíveis dos direitos e deveres dos cidadãos europeus, assim como o seu estatuto jurídico. Tal como explicito nas Conclusões de Tampere (1999) um indivíduo de nacionalidade terceira que resida legalmente em qualquer Estado Membro durante um certo período de tempo e possua uma autorização de residência prolongada, deverá ter acesso, nesse Estado Membro, a um determinado número de direitos: o direito de residência, o acesso ao ensino e de trabalhar por conta própria ou de outrem; devendo ser também promovido o princípio da não discriminação relativamente aos cidadãos do Estado de residência, na vida económica, social e cultural e desenvolvidas medidas de combate a xenofobia e ao racismo.

Nas conclusões de Tampere é também salientada a necessidade de uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios, é defendido como prioritário um forte combate ao tráfico de seres humanos, e à promoção de campanhas de informação sobre as possibilidades reais de uma imigração ilegal para território europeu, sendo desenvolvida uma estreita colaboração com os países de origem e de trânsito, ao mesmo tempo, que deverá ser promovida a realização de sanções contra os indivíduos que procurem e auxiliem migrações irregulares. No que concerne à cooperação com Estados Terceiros, quer de origem quer de trânsito, é estabelecido que esta deverá ser também desenvolvida em matéria de promoção do regresso voluntário e ao prestamento de auxílio no reforço das capacidades de luta contra o tráfico de seres humanos e no assumir das suas obrigações de readmissão de indivíduos para com a UE e os Estados Membros. “O Conselho Europeu convida o Conselho a concluir acordos

³⁹ No que concerne à criação de uma reserva financeira, esta é criada em 2000 em consequência do conflito no Kosovo, que levou a um grande fluxo de refugiados para a UE. Esta seria alocada para os Estados, tendo em consideração o número de refugiados que alberguem, de maneira a providenciar uma melhor integração dos mesmos na sociedade através do financiamento de projetos de integração. Como também iria providenciar auxílio ao Estado albergador na implementação temporária de medidas de emergência, caso este esteja a presenciar um fluxo em massa no seu território. Mais tarde foram implantados fundos adicionais alargando-se o seu propósito para a facilitação no processo de receção e de retorno, mas também para o desenvolvimento dos controlos das fronteiras externas da UE.

de readmissão ou a incluir cláusulas-tipo noutros acordos entre a Comunidade Europeia e os países ou grupo de países terceiros em causa” (Conselho Europeu de Tampere, 1999). Em congruência, é incentivada a cooperação dos Estados Membros com a Europol, de forma a reforçar os seus esforços para detetar e desmantelar redes criminosas que estejam envolvidas no tráfico de seres humanos, sendo também reforçado o nível de cooperação e assistência técnica entre os serviços de controlo fronteiriço dos Estados Membros, como os programas de intercâmbio e de transferência de tecnologias, tendo especial atenção as fronteiras marítimas (Conselho Europeu de Tampere, 1999).

No decorrer dos cinco anos de implementação do Acordo de Tampere procede-se à revisão da Regulação de Dublin (Regulação de Dublin II), acordada em Conselho de Ministros a 18 de Fevereiro de 2003. O mecanismo de decisão de qual seria o Estado responsável pelo processo de análise do pedido de asilo é revisto, sendo agora definido que o Estado em questão deverá aceitar o requerente de asilo caso este se encontre a residir ilegalmente no território de um outro Estado Membro (dentro, no entanto de determinado período de tempo). É definida a criação do Eurodac (European Automad Fingertip Recognition) que irá deter em sua posse impressões digitais dos requerentes de asilo com idades superiores a catorze anos, como também de todos os indivíduos que alcancem território europeu de forma ilegal, tendo os Estados Membros a possibilidade de enviar essas informações para uma base central de dados do Eurodac (Conselho da União Europeia, 2003)

1.2.2 O Programa de Haia (2004- 2009)

No rescaldo dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA e 11 de Março de 2004 em Madrid, a 4/5 de Novembro de 2004 é edificado o novo programa plurianual, para os próximos cinco anos, intitulado de Programa de Haia.

Cinco anos depois da sessão do Conselho Europeu de Tampere, no qual foi aprovado um programa que lançava as fundações de importantes realizações no espaço de liberdade, segurança e justiça, é chegada a altura de um novo programa que permita à União desenvolver estas realizações e responder eficazmente aos novos desafios que se lhe colocam. Para tal, aprovou um novo programa plurianual para os próximos cinco anos, designado de Programa de Haia (Conselho da União Europeia, 2004).

O novo programa visa abordar três tipos de ameaça: o terrorismo, criminalidade transfronteiriça (tráfico humano e tráfico de droga) e migração ilegal (Balzacq e Carrera, 2006). É também estruturada, pela primeira vez, uma abordagem externa sobre as questões relacionadas com

a área dos assuntos internos, sendo esta desenvolvida em dois pilares: parcerias com os países de origem e trânsito e criação de políticas de retorno e readmissão (Balzacq, 2008). Reafirmando o seu compromisso com o desenvolvimento de um espaço de liberdade, segurança e justiça, o Programa estipula como seus principais objetivos: o assegurar dos direitos fundamentais; as salvaguardas processuais e o acesso à justiça; o conceder proteção às pessoas que dela necessitem; a gestão dos fluxos migratórios e o controlo das fronteiras externas da União; luta contra o crime organizado transfronteiriço e reprimir a ameaça terrorista; concretizar o potencial da Europol e da Eurojust; estabelecer o reconhecimento mútuo das decisões e certidões judiciais, tanto em matéria civil como penal; e o eliminar dos obstáculos legais e judiciais nos litígios em matéria de direito civil e da família que detenham implicações transfronteiriças⁴⁰.

Tal como apontado por Balzacq e Carrera (2006) o Programa de Haia desenvolve as mesmas questões que o Programa de Tampere, no entanto, ao comparar os valores que orientam a sua composição é possível verificar um desequilíbrio entre a liberdade e a segurança, obtendo a última uma maior relevância.

Houve uma alteração significativa nos valores sobre os quais a Área de Liberdade, Segurança e Justiça da UE está a ser construída. De facto, o compromisso partilhado na liberdade baseada nos direitos humanos, instituições democráticas e Estado de Direito, tal como delineado em Tampere, não é a pedra angular do seu sucessor (Balzacq e Carrera, 2006).⁴¹

Ao longo de todo o programa é perceptível uma maior ênfase na vertente securitária, como é o caso da secção do reforçar da liberdade, através do fortalecimento do controlo das fronteiras externas, na luta contra a informação ilegal e o estabelecimento de sistemas de informação e biometria. A salvaguarda dos direitos fundamentais, tratamento justo de indivíduos de países terceiros e os poderes da proposta de uma Carta de Direitos Fundamentais e do papel do Tribunal de Justiça Europeu são escassamente mencionados (Balzacq e Carrera, 2006). Em seguimento do Programa a Comissão Europeia (2005) enumera dez prioridades com o propósito de fortalecer o espaço de liberdade, segurança e justiça: 1) o reforço dos direitos fundamentais e da cidadania; 2) luta contra o terrorismo; 3) definição de uma abordagem clara para a migração; 4) gestão equilibrada das fronteiras externas;

⁴⁰ Ver Programa da Haia: Reforçar a Liberdade, a Segurança e a Justiça

⁴¹ Tradução livre da autora

5) o desenvolvimento de um SECA; 6) gestão migratória; 7) políticas de integração; 8) definir um equilíbrio entre o respeito pela vida privada e a segurança na partilha de informação; 9) elaboração de um conceito estratégico para o crime organizado; 10) assegurar um verdadeiro espaço europeu de justiça.⁴² Estas prioridades são organizadas em três grandes áreas: Reforçar a Liberdade; Reforçar a Segurança; e Reforçar a Justiça. No que concerne às questões relacionadas com a migração e asilo, estas estão situadas na primeira destas áreas. Em relação à questão migratória, o Programa propõe a adoção de uma abordagem global que aborde as causas da migração, assim como as políticas de entrada e admissão e as políticas de integração e de retorno, seja ela de cariz legal ou ilegal.⁴³ No que concerne à edificação do SECA, o Programa de Haia solicita uma avaliação da transposição e implementação dos instrumentos da chamada primeira fase (ocorrida durante a implementação do Programa de Tampere), para que se prossiga para a próxima fase, que consiste no estabelecimento de um procedimento comum em matéria de asilo e no determinar de um estatuto uniforme para todos os indivíduos a quem seja concedido asilo ou proteção subsidiária. O Conselho e a Comissão Europeia são incentivados a desenvolverem estruturas que envolvam os serviços nacionais dos Estados Membros, de maneira a que estes sejam auxiliados no desenvolver de um único procedimento de avaliação de proteção internacional e na compilação, avaliação e aplicação conjunta de informações dos países de origem, assim como, no lidar com as pressões a que os sistemas de asilo nacionais poderão estar sujeitos e as suas capacidades de receção. É também criado um novo Fundo Europeu para os Refugiados para o período de 2005-2010.

Reconhecendo a necessidade das sociedades europeia de mão-de-obra, o Conselho incita a Comissão a apresentar um plano de ação dirigido para a migração legal, que seja composto por procedimentos de admissão que são capazes de responder prontamente às flutuações da procura de mão-de-obra migrante no mercado de trabalho europeu, antes mesmo do final de 2005, não deixando de reconhecer, no entanto, que o determinar da admissão de trabalhadores é da estrita competência dos Estados Membros. É dada uma maior ênfase à integração de nacionais de países terceiros, ficando sublinhada a necessidade de uma abordagem abrangente, sendo "...essencial que se definam

⁴² Ver Programa de Haia:10 prioridades para os próximos cinco anos

⁴³ Esta abordagem deveria ser realizada através de uma estreita e contínua cooperação entre todos os profissionais responsáveis pela migração e asilo, assim como, outros domínios, pertinentes nestas áreas, com base na solidariedade e na partilha de responsabilidades por todos os Estados Membros, sejam estas de cariz financeiro ou de um cariz mais prático, como a assistência técnica, formação, troca de informação, controlo da implementação e aplicação adequadas e atempadas dos instrumentos, assim como uma maior harmonização da legislação. (Conselho da União Europeia, 2004)

políticas eficazes e se evite o isolamento de certos grupos” (Conselho da União Europeia, 2004). É assumido que a abordagem requer uma estreita coordenação das políticas de integração dos Estados Membros e das iniciativas da UE, sendo incitado o envolvimento de intervenientes tanto nacionais, como regionais, locais e europeus, na definição de políticas de integração, que possibilitem uma participação ativa na sociedade e oportunidades iguais aos cidadãos europeus para os migrantes de países terceiros, sendo também proposto, uma lista de princípios básicos comuns a serem associados a todas as ações a serem desencadeadas para a integração⁴⁴(Conselho da União Europeia, 2004). O Plano de Ação delineado pela Comissão para a implementação do Programa reafirma, em congruência, a importância da integração, apontando-a como uma das dez prioridades para a criação de uma área de liberdade, segurança e justiça na UE, sendo apresentada, a Setembro de 2005 a Agenda Comum para a Integração⁴⁵, para implementar os princípios básicos comuns nas ações a serem desenvolvidas tanto ao nível nacional como europeu, sendo também apelado ao reforço dos Pontos de Contacto Nacionais no processo de integração e o abrir caminho para a segunda edição do guia sobre a integração, a construção de um *website* sobre a integração e o estabelecimento de um Fórum Europeu de Integração que iria fornecer uma voz ativa às partes interessadas.

É no Programa de Haia que se estabelece, de forma mais pormenorizada, uma dimensão externa das políticas de asilo e de migração, sendo estas inseridas na política externa da UE, maioritariamente nas relações desta com Estados Terceiros. “O Conselho Europeu apela ao Conselho e à Comissão para que levem adiante o processo destinado a integrar plenamente a migração nas atuais e futuras relações da UE com países terceiros” (Conselho da União Europeia, 2004).⁴⁶ As bases delineadas em Haia para a vertente externa na área de migração, são, mais tarde, incorporadas na Política Europeia de Vizinhança (PEV). O Conselho sublinha a importância do prestar apoio aos países de origem dos migrantes no combate às causas da migração, de maneira a gerir de forma eficaz os

⁴⁴ Ver Programa de Haia: Reforçar a Liberdade, a Segurança e a Justiça na União Europeia

⁴⁵ Ver a Comunicação da Comissão Europeia, Uma Agenda Comum para a Integração- Agenda europeia para a integração dos nacionais de países terceiros COM (2005) 389 final, Bruxelas, 1-09-2005 (b) Nas palavras da Comissão Europeia, esta comunicação representa a resposta inicial da Comissão ao Convite do Conselho Europeu para estabelecer uma estrutura europeia coerente dirigida à integração. Os pilares de tal estrutura serão propostas, que porão em prática os princípios básicos comuns, assim como os mecanismos europeus de apoio. São também propostas novas sugestões para ação tanto ao nível europeu como ao nível nacional

⁴⁶ Em 2005 é estabelecido a AGM (Abordagem Global para a Migração) onde é delineada toda a ação externa da União no que concerne à migração, onde se incluem os Acordos de Vizinhança, Diálogos de Mobilidade e ajuda financeira, onde se denota o exportar dos interesses dos Estados Membros para lá do território europeu. Isto leva ao surgimento de várias críticas dirigidas à União, sendo esta acusada de denegrir os direitos fundamentais de indivíduos em favor de uma abordagem de cariz fortemente securitário, sendo acusada de criar uma fortaleza à sua volta. Esta questão será, o entanto, explorada no capítulo seguinte.

fluxos migratórios, sejam estes de cariz legal ou ilegal.⁴⁷ Assim como é definido como prioridade o procurar prestar auxílio aos países terceiros (maioritariamente a Sul e a Leste), através da construção das suas capacidades, de forma a assegurar uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, de forma, também, a salvaguardar os direitos fundamentais dos refugiados.⁴⁸ É estabelecido o objetivo de desenvolver Programas de Proteção Regional (PPR) da UE, em estreita cooperação com países terceiros e sob supervisão do ACNUR⁴⁹, sendo estes assentes na experiência adquirida com programas de proteção-piloto, já lançados antes do final de 2005, que teriam como objetivo a construção de capacidades, com o acesso a todos os instrumentos necessários à sua disposição (Conselho da União Europeia, 2004).

Ao nível da interação entre os Estados Membros, são estabelecidos objetivos que incluem uma melhor cooperação na proteção das fronteiras externas europeias. De maneira a melhor gerir os fluxos migratórios o Programa propõem a criação de equipas nacionais, para prestar assistência técnica e operacional aos Estados Membros que a solicitem, após uma análise cuidada realizada pela FRONTEX⁵⁰, atuando no âmbito desta, sob proposta da Comissão. É também delineado o objetivo de criar um fundo comunitário de gestão de fronteiras⁵¹. Para o efeito, os Estados Membros deveriam aperfeiçoar cooperação entre si relacionadas com a análise das rotas migratórias, de práticas de contrabando e de tráfico, sob a alçada da FRONTEX, em estreita cooperação com a Europol e a Eurojust (Conselho da União Europeia, 2004)

⁴⁷ É estabelecido que a UE deverá auxiliar os países de origem recorrendo aos fundos comunitários existentes, quando a situação assim o requeira, no desenvolver das suas capacidades de gestão migratória e de proteção de refugiados, assim como, deverá prestar auxílio no combate e prevenção da migração ilegal, informar sobre canais legais de migração na resolução de situações envolvendo refugiados, oferecendo-lhes a oportunidade de acesso a soluções duradoras, na criação de capacidades de controlo fronteiriço, segurança de documentos e no regresso de migrantes. (Conselho da União Europeia, 2004)

⁴⁸ É proposto o estabelecimento de um Instrumento Europeu de Vizinhança e de Parceria, que irá providenciar um quadro estratégico para esta cooperação e diálogo sobre a migração e os refugiados com os países vizinhos, tendo particular relevância os que se situam na Bacia do Mediterrâneo, sendo daqui que provêm o maior número migrantes e refugiados que desejam chegar à Europa, o que exige uma maior fiscalização. É estabelecido que nos acordos de parceria delineados devem estar incluídos acordos de readmissão, sendo que a União deverá ter em consideração as capacidades que os países terceiros detêm de forma a garantir que estes asseguram os direitos dos retornados. É também delineado a criação de um Fundo Europeu de Regresso, até 2007⁴⁹, que detêm o objetivo de auxiliar os Estados Membros na gestão do regresso de nacionais de países terceiros, que se encontrem em situação irregular no seu território, assim como, a nomeação de um representante especial para a policia comum de readmissão. No que concerne às políticas de readmissão e retorno, será de salientar, que são campos que levam a determinadas circunstancias onde questões securitárias e o respeito pelos direitos humanos poderão entrar em conflito. (Balzacq e Carrera, 2006)

⁴⁹ Agência da ONU para os Refugiados

⁵⁰ Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho (26-10-2004, JO L 349 de 25.11.2004)

⁵¹ Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (23-05-2007)

1.2.3 O Tratado de Lisboa (2009) e o Programa de Estocolmo (2010-2014)

O Tratado de Lisboa ou Tratado do Funcionamento da União Europeia, assinado a 13 de Dezembro de 2007, e em vigor desde 1 de Dezembro de 2009, incita profundas alterações ao funcionamento da UE. Com a abolição da estrutura de pilares, anteriormente definida no Tratado de Maastricht, e a consequente incorporação da cooperação policial e judiciária em matéria penal na vertente comunitária, todas as questões relacionadas com a atuação da União na área da Justiça e Assuntos Internos encontram-se agora sob um só Título, o Título V da Parte III do Tratado de Lisboa.

No que concerne às questões relacionadas com a migração⁵², de maneira a assegurar a existência de um espaço de livre circulação entre os Estados Membros, e o reforço da vigilância das fronteiras externas é estabelecido que, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o procedimento legislativo ordinário⁵³, dispõem-se a adotar medidas relacionadas com as áreas da migração e asilo, como: as condições de entrada e de residência, e uma política comum de vistos e restantes títulos de residência de curta duração, assim como, normas relativas à emissão de vistos e de títulos de residência de longa duração, pelos Estados Membros; o definir dos direitos dos nacionais de países terceiros, dando particular importância às condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos restantes Estados Membros; o combate à imigração ilegal, principalmente no que concerne a normas de repatriação; combate ao tráfico de seres humanos, em especial atenção de mulheres e crianças; os controlos fronteiriços nas fronteiras externas; as condições aplicáveis à livre circulação de nacionais de países terceiros na União durante um curto período de tempo; a construção de um sistema integrado de gestão de fronteiras externas; e a ausência de controlos nas fronteiras internas. Em relação à área de asilo, o Tratado estabelece que em relação ao desenvolvimento do SECA⁵⁴ o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando, também, sob o processo legislativo ordinário comprometem-se a estabelecer medidas para desenvolver: um estatuto uniforme de asilo e de proteção subsidiária para toda a UE; um sistema comum que, em caso de um robusto fluxo de migrantes, assegure a proteção de pessoas que necessitem de proteção temporária; procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto de asilado ou de

⁵² Capítulo 2 do Título V da Parte III do Tratado de Lisboa

⁵³ Ver artigo 289º do capítulo 2 do Título I da Parte VI, sendo o processo definido no artigo 289º

⁵⁴ Ver artigoº 78 do capítulo 2 do Título V da Parte III

um pedido de proteção subsidiária; normas relativas a condições de acolhimento dos requerentes de asilo e de proteção subsidiária; e normas de apoio aos Estados Membros na integração de nacionais de países terceiros a residir legalmente no seu território; e parcerias com Estados Terceiros, tanto no auxílio na gestão de fluxos de requerentes de asilo, como na repatriação de indivíduos em situação ilegal na UE, através de acordos de readmissão (Tratado de Lisboa, 2007). É conferida uma maior influência ao Tribunal de Justiça Europeu nas tomadas de decisão direcionadas às questões de asilo, migração e controlo fronteiriço, através do Processo legislativo ordinário, assim como, o processo de decisão por maioria qualificada é alargado para estas matérias.⁵⁵ Um dos mais importantes passos a serem dados neste Tratado é a vinculação jurídica da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁵⁶, adquirindo, assim, o mesmo estatuto dos Tratados Institucionais. Esta decisão leva a que os direitos dos indivíduos que sejam requerentes de asilo ou de proteção internacional sejam invocados em todos os Estados Membros, save no Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, onde tal como já tinha vindo a ser realizado nos anteriores Tratados, são adicionados com os protocolos relativos à sua posição.⁵⁷

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa advêm significativas mudanças no quadro institucional e constitucional da UE, com o enaltecimento dos papéis da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal Europeu de Justiça, e da incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE na estrutura legal da União. Mas principalmente no que concerne à área de Liberdade, Segurança e Justiça. Carrera e Guild (2010) afirmam que estas alterações iram “... revolucionar o modo como a Área de Liberdade, Segurança e Justiça funciona e os consequentes caminhos que esta irá prosseguir”⁵⁸.

⁵⁵ É de referir, no entanto, a existência de dois procedimentos legislativos especiais, um delineado no artigo 77º, alínea 3, relacionado com as disposições relacionadas com passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado, de maneira a assegurar o exercício pleno do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados Membros, e a situação de emergência, delineada no artigo 78º, alínea 3, sobre o caso de um ou mais Estados Membros serem confrontados com um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, podendo o Conselho, sob proposta da Comissão, adotar medidas provisórias a favor desses Estados Membros (Tratado de Lisboa, 2007)

⁵⁶ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2010/C 83/02, JO C83/389

⁵⁷ No que concerne ao Acervo de Schengen transitam para a nova estrutura de funcionamento da UE. No que concerne ao Reino Unido e à Irlanda, nenhum participará na adoção das propostas delineadas no Título V da Parte III do Tratado, podendo, porém, notificar o Presidente do Conselho caso o deseje fazer. Podendo, contudo, ser expulsos de uma medida já existente. A Irlanda poderá, no entanto, a qualquer momento notificar, por escrito, ao Conselho a sua vontade de ver aplicadas as disposições normais dos Tratados. No que concerne à posição da Dinamarca, tal como os dois anteriores países, esta não participará na aplicação do Título V da Parte III do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, tendo a possibilidade de num prazo de seis meses, transferir uma determinada medida que levaria ao desenvolvimento do Acervo de Schengen para o seu direito interno, criando uma obrigação de direito internacional entre a Dinamarca e os restantes Estados Membros vinculados por esta medida.

⁵⁸ Tradução livre da autora

É na nova conjuntura constitucional e institucional, que um novo Programa plurianual é delineado. O Programa de Estocolmo, contrariamente ao seu antecessor, o Programa de Haia⁵⁹, é caracterizado pela sua vertente humanitária, sendo dada uma maior prevalência aos direitos fundamentais e ao cidadão europeu, em detrimento da vertente securitária, sendo delineada uma ambiciosa agenda para os próximos cinco anos onde os direitos fundamentais e o Estado de Direito estão no centro dos desenvolvimentos, avaliação, implementação e efeitos das políticas comuns a serem desenvolvidas (Carrera e Guild, 2010). O Programa de Estocolmo de facto distancia-se do seu predecessor ao afirmar que:

[O] desafio consistirá em assegurar o respeito das liberdades fundamentais e da integridade e ao mesmo tempo garantir a Segurança na Europa. É de capital importância que as medidas repressivas e as medidas de salvaguarda dos direitos pessoais, do Estado de direito e das regras relativas à proteção internacional tenham uma orientação idêntica e se reforcem mutuamente. A ação futura deverá, portanto, centra-se nos cidadãos e noutras pessoas relativamente às quais a UE tem responsabilidades (Conselho Europeu, 2009).

O Conselho Europeu (2009) define para os próximos cinco anos as seguintes prioridades: promover a cidadania e os direitos fundamentais; uma Europa do direito e da justiça; uma Europa que protege; acesso à Europa num mundo globalizado; o papel da Europa num mundo globalizado- a dimensão externa; e uma Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de migração e asilo. É enfatizada a necessidade da coerência entre a política de migração e as restantes políticas europeias, como a política externa e de desenvolvimento, as políticas comerciais, de emprego, saúde e educação, sendo a Comissão convidada a explorar e desenvolver formas de interligar o desenvolvimento da política de migração ao desenvolvimento da Estratégia pós-Lisboa. Há uma grande ênfase da vertente externa da Área de Liberdade, Segurança e Justiça, sendo esta considerada como crucial para o cumprimento dos objetivos propostos no programa, sendo sublinhada a necessidade de coerência com os restantes aspetos da política externa europeia.

O Conselho Europeu apela à criação de um quadro político europeu global e sustentável no domínio da migração e do asilo, que possa, num espírito de solidariedade, gerir de modo adequado e antecipatórias flutuações nos fluxos de migração e fazer face a situações como a que atualmente se verifica nas fronteiras externas meridionais (Conselho Europeu, 2009).

⁵⁹ Caracterizado por uma vertente reacionária aos atentados terroristas nos EUA e Madrid e a conseqüente guerra ao terror, que colocava a segurança nos objetivos de cada ação

O Conselho Europeu delinea cinco compromissos de base, já anteriormente estabelecidos no Pacto Europeu sobre a Imigração em 2008⁶⁰. São eles: o organizar da imigração legal tendo em conta as prioridades, necessidades e capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado Membro, favorecendo sempre a integração; combater a imigração ilegal, assegurando o retorno de indivíduos migrantes ilegais ao seu país de origem o de trânsito; reforço dos controlos fronteiriços; edificação de um sistema de asilo; criação de uma parceria global com os países de origem e trânsito, promovendo sinergias entre a migração e o desenvolvimento.

Ao nível interno, reconhecendo a necessidade futura de mão-de-obra para fazer face à crise demográfica que o continente atravessa, e para adquirir uma maior competitividade e vitalidade económica, procura-se dar um maior incentivo às políticas de integração, sendo incentivada a criação de sistemas flexíveis de admissão, tendo estes, no entanto, que ser desenvolvidos levando em consideração as prioridades, necessidades, números e volumes a serem determinados por cada Estado Membro, para que os nacionais de países terceiros que vivam em território europeu, possam usufruir de direitos e obrigações que sejam equivalentes aos dos cidadãos europeus. Para este efeito a Comissão fica encarregue de apresentar propostas que possibilitem a consolidação de toda a legislação existente no domínio da imigração. Esta consolidação tem como base uma avaliação do acervo pertinente da UE, incluindo depois as alterações necessárias, sendo também avaliada, a revisão da diretiva sobre o reagrupamento familiar. É delineado que as políticas de integração dos Estados Membros deverão ser apoiadas pelo desenvolvimento de estruturas e instrumentos de intercâmbio de conhecimentos e de coordenação com as restantes políticas sectoriais, como o emprego, a educação e a inclusão social (Conselho Europeu, 2009).

No que concerne à imigração ilegal, o Programa estabelece como prioridade o combate ao tráfico de seres humanos, gestão integrada das fronteiras externas, através do desenvolvimento de informações de rotas migratórias, de maneira a melhorar a compreensão dos fluxos e a resposta a lhes ser dada, sendo incentivada a cooperação com os países de origem e de trânsito, contando com o apoio da cooperação policial e judiciária. Na cooperação com países terceiros é estabelecido que deverá ser dada prioridade: as políticas de retorno e readmissão; criação de sistemas de incentivo,

⁶⁰ Conselho, 2008, 13189/08 ASSIM 68 O Pacto sobre a Migração e Asilo realizado sob a Presidência Francesa em 2008 que define cinco compromissos nestas áreas, tendo como propósito de servir de base para uma política de migração e asilo europeia.

através de oferta de formação, reintegração, subsídios e pelo recurso às possibilidades existentes fornecidas pelos instrumentos financeiros existentes; o respeito pela decisão de repatriamento por um Estado Membro pelos restantes, sendo registadas no SIS as proibições de entrada o que facilita a troca de informações; o auxílio a Estados Membros que estejam a ser sujeitos a pressões específicas e desproporcionadas, de maneira a concretizar da forma mais eficiente a repatriação, em relação a determinados países terceiros, auxiliando os mesmos na construção de capacidades. É salientado o fortalecimento das parcerias e diálogos entre a UE e os países, regiões e organizações internacionais, na gestão dos fluxos migratórios, combate à migração ilegal e tráfico de seres humanos, e o prestar asilo aos que necessitam, sendo também edificados acordos de readmissão, caso a caso, entre Estados ou ao nível da UE. No que concerne à cooperação entre os Estados é definido que esta deverá ser intensificada por via, por exemplo, de fretamento regular de voos conjuntos de repatriamento financiados pela Frontex, verificação da nacionalidade de cidadãos de países terceiros destinados ao repatriamento, e a obtenção de documentos de viagem junto de países terceiros, devendo ser edificada, pelos Estados Membros, uma rede de oficiais de ligação nos países de origem e trânsito (Conselho Europeu, 2009).

No que concerne à área de asilo, é definido como objetivo o concluir a formação do SECA e um sistema uniforme para todos os indivíduos que são dotados de proteção internacional, sendo definido que a recessão e tratamento destes indivíduos deverá ser equivalente em todos os Estados Membros, sendo procurada o maior nível harmonização possível. O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) deverá criar uma plataforma comum de formação para os funcionários nacionais responsáveis pelo asilo, tendo como base, o currículo europeu em matéria de asilo. A Regulação de Dublin é reformada em 2013, passando a ser denominada de Regulamento de Dublin (III)⁶¹, continuando a ser um dos principais pilares da arquitetura do SECA, visto que é nele definida a responsabilidade no avaliar dos pedidos de asilo. É definido no Programa que os desenvolvimentos a serem realizados terão como base a solidariedade entre os Estados Membros. Através da criação de um mecanismo de partilha de responsabilidades, juntamente com a criação de instrumentos e mecanismos de coordenação de maneira a fazer com que os Estados Membros colaborem entre si na construção do SECA, assim como os sistemas financeiros existentes deverão ser utilizados de uma

⁶¹ Regulamento de Dublin L 180/31 N°604/2013

forma mais eficaz. O GEAA irá ponderar e desenvolver procedimentos que facilitem o destacar de funcionários, a serem utilizados quando determinado Estado Membro se encontre numa situação de elevada pressão.

Em relação à vertente externa da política de asilo, é estabelecido como prioridade o desenvolvimento de parcerias com países terceiros, que estejam a acolher uma grande vaga de refugiados, sendo que em todas as parcerias a UE deverá promover junto dos seus parceiros a adesão à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) juntamente com o seu protocolo (Conselho Europeu, 2009). A UE compromete-se a providenciar, no âmbito da AGM, auxílio aos Estados Terceiros na construção de capacidades e o aprofundar e expandir da ideia de programas de proteção regional, de modo a garantir que estes sejam capazes de assegurar uma proteção efetiva para os que necessitem. É também estabelecido o objetivo de providenciar um maior apoio à Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). A Comissão é incentivada a criar novas abordagens ao acesso de procedimentos de asilo centrados nos principais países de trânsito, caso estas venham a ser necessárias, nomeadamente programas de proteção destinados a determinados grupos, como minorias étnicas, ou procedimentos específicos para a avaliação dos pedidos de asilo, onde os Estados Membros poderão participar voluntariamente (Conselho Europeu, 2009).

A Comissão Europeia, tal como anteriormente, realiza um Programa de Ação para implementar o novo programa, no entanto, vários ministros da Justiça e Assuntos Internos teceram duras críticas, argumentando que ultrapassara as questões acordadas no Programa de Estocolmo. Isto leva ao descartar do Programa de Ação, sendo afirmada a existência de inconsistências entre o programa e o plano, sendo adotados apenas os objetivos que constavam no programa.⁶²

1.2.4 Orientações estratégicas no espaço de liberdade, segurança e justiça (2014-2020)

Com a chegada ao fim do período de realização do Programa de Estocolmo, surge a necessidade de delinear os novos objetivos da União para a Área de Justiça e Assuntos Internos. Contrariamente às situações anteriores, não se assiste à adoção de um programa plurianual, mas sim

⁶² Declarações feitas numa reunião do comité interparlamentar sobre o Programa de Estocolmo a 20 de Junho de 2013 e na conferência Assis de la Justice a 22 de Novembro de 2013

à aprovação de uma agenda estratégica, onde estão inseridas as principais prioridades para os próximos cinco anos. “O Conselho Europeu definiu as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional para os próximos cinco anos no espaço de liberdade, segurança e justiça” (Conselho Europeu, 2014).

Três grandes questões alteraram o contexto onde é delineada a agenda estratégica, em relação aos anteriores. Os programas plurianuais estão associados a uma alteração dos Tratados (Tampere ao Tratado de Amesterdão, Haia à adoção da Constituição Europeia e Estocolmo ao Tratado de Lisboa), a agenda estratégica não esteve associada a grandes transformações. “Pela primeira vez desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1999, a fase de programação na área de liberdade, segurança e justiça irá ocorrer sem estar ligada a qualquer alteração dos Tratados” (Pascouau, 2014)⁶³. O delinear da nova estratégia ocorre sob aquilo que Pascouau (2014) apelida de “novo normal”, ou seja, é necessário ter em consideração o impressionante acervo alcançado, ao longo dos últimos quinze anos, mas também o novo contexto legal e institucional, sendo que após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o procedimento de codecisão ou processo legislativo ordinário⁶⁴ é alargado à grande maioria das questões da área de liberdade, segurança e justiça. Em segundo, determinados Estados Membros estão sobre grande pressão e contingência advinda da crise económica de 2008, o que leva a que as decisões a serem adotadas nas áreas da migração e asilo sejam de cariz restritivo (Pascouau, 2014). Tal como Pascouau (2014) afirma, este tipo de situações é prejudicial para políticas de cariz mais progressista, desenvolvendo no seu lugar políticas de cariz securitário, de maneira a apaziguar a população nacional. Ao grande clima económico de incerteza, junta-se o desenvolvimento dos fluxos migratórios da região do MENA, impulsionados pelas revoltas da Primavera Árabe em 2011, onde se assiste a um maior apoio a políticas restritivas, como o reforço fronteiriço, e ao impulsionar das forças de extrema-direita. A terceira e última alteração que deverá ser considerada é a entrada em funcionamento do artigo 68 do Tratado de Lisboa, sendo que este irá delinear todo o processo do pós-Estocolmo. Segundo o mesmo, “[O] Conselho Europeu define as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional de liberdade, segurança e justiça”

⁶³ Tradução livre da autora

⁶⁴ Este processo de decisão confere o mesmo poder de decisão nas mais variadas áreas ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia. É a adoção conjunta, pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, de um regulamento, diretiva ou decisão, mediante proposta da Comissão Europeia. (Ver artigo 294º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou Tratado de Lisboa.

(Tratado de Lisboa, 2007). Este artigo, será de ressaltar, salienta uma vez mais a relutância em delegar poder nestes domínios, salvaguardando assim o desejo dos Estados Membros em preservar a sua soberania. A Comissão Europeia poderá apenas ser convidada a apresentar contribuições, enquanto o Parlamento Europeu e as restantes agências europeias são excluídos do processo de decisão (Pascouau, 2014). Tendo como pano de fundo este novo contexto europeu, o Conselho Europeu de 26 e 27 de Junho de 2014 delinea as prioridades da UE, a serem alcançados nos próximos cinco anos. São elas: uma União de emprego, crescimento e competitividade; uma União que capacita e protege todos os cidadãos; rumo a uma União da Energia com uma política virada para o futuro; uma União de liberdade, segurança e justiça; a União como forte ator mundial. A grande prioridade foi a implementação e consolidação de todos os instrumentos jurídicos e medidas desenvolvidas, nos últimos quinze anos. No que concerne à área de asilo é dada prioridade à plena transposição e implementação efetiva do SECA, devendo este processo levar ao estabelecimento de normas comuns e a uma maior cooperação, de forma a providenciar aos necessitados de asilo as mesmas condições de recessão em todo o território europeu. Ao mesmo tempo o papel do GEAA, é reforçado por via da promoção da aplicação uniforme do acervo (Conselho Europeu, 2014).

É dada grande ênfase ao elucidar e solucionar das causas primordiais da migração, principalmente a irregular, sendo utilizados todos os meios disponíveis para combater a última, assim como, é definida como prioridade o prestar de uma maior relevância às políticas migratórias e de desenvolvimento na política externa da UE, sendo aplicado o princípio “mais por mais” e tendo como base a AGMM (Conselho Europeu, 2014). A cooperação com os países de origem e de trânsito é tida como essencial para que estas políticas sejam eficazes, sendo necessário prestar o máximo de apoios possível a estes países no que concerne à gestão quer dos fluxos migratórios quer das fronteiras, sendo dada prioridade: ao reforço e alargamento dos programas regionais de proteção, tendo especial atenção os que estão a ser realizados perto das regiões de origem, sendo estes realizados com a colaboração da ACNUR. Denota-se a importância do aumento dos contributos para os esforços de reinstalação ao nível mundial, tendo em consideração a crise que se alastra na Síria; ao combate ao tráfico de seres humanos, sendo dada particular atenção aos países e rotas prioritárias; ao estabelecimento de uma política comum de regresso, assim como, o cumprimento dos acordos de readmissão estipulados com países terceiros; e o implementar das ações identificadas pelo Grupo de Missão para o Mediterrâneo (Conselho Europeu, 2014). É possível também assistir ao reforço dos

controles das fronteiras externas de modo a controlar o elevado fluxo migratório a que estão expostas, através de uma gestão inteligente das fronteiras através de um sistema de entrada/saída e um programa de viajantes registados, com o apoio da Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA). Foi determinado que o papel da FRONTEX deveria ser também realçado, de forma a esta proporcionar um apoio mais eficaz aos Estados Membros com o auxílio do Sistema Europeu de Vigilância (Eurosur). Sendo lançada a possibilidade de se criar um sistema europeu de guardas fronteiriças⁶⁵(Conselho Europeu, 2014).

O delinear dos desenvolvimentos da UE nas áreas da migração e asilo desde a edificação dos Acordos de Schengen demonstra que apesar de terem existido acontecimentos e vontade política para uma maior comunitarização nas duas áreas de atuação, principalmente desde o Tratado de Amsterdão e os sucessivos programas multianuais, as duas áreas de atuação encontram-se ainda na vertente intergovernamental, ou seja, na esfera dos Estados Membros, do projeto europeu. É de denotar, porém, que os desenvolvimentos, embora ténues, significam até à crise, um passo progressivo nas políticas de migração e asilo, sendo estas áreas particularmente sensíveis dos Estados, estando as mesmas intimamente ligadas à identidade do Estado. No entanto os desenvolvimentos conseguidos demonstram-se insuficientes perante a crise em desenvolvimento desde 2011.

⁶⁵ É também definido que deverão ser também modernizadas a política comum de vistos, de modo a facilitar as deslocações legais e deverão ser também reforçadas a cooperação consular Schengen ao nível local, ao mesmo tempo que deverá ser mantido um elevado número de segurança e aplicando o novo sistema de governação Schengen.

Capítulo II

Capítulo II A ‘Fortaleza Europeia’ : a ação europeia na sua vizinhança

2.1 A Parceria Euro-Mediterrânea (1995)

A proximidade geográfica com os países da região da MENA torna a parceria com os mesmos, indispensável para a estabilidade e prosperidade da UE e dos seus Estados Membros. O interesse pelo estreitamento das relações com os seus vizinhos próximos é procurado desde os primórdios da construção europeia. Entre 1972 e 1992 é elaborado um programa intitulado de Política Global Mediterrânea, renovado até 1996. No entanto um enfoque mais concreto na região dá-se em 1995 com o estabelecimento da Parceria Euro-Mediterrânea (PEM), na Conferência de Barcelona de 27 a 28 de novembro, o que representa nas palavras de Pace (2007) uma das iniciativas mais ambiciosas e inovadoras da União. A PEM ou Processo de Barcelona cria uma cooperação entre a UE (até então de quinze membros)⁶⁶ e os países que banham o Mediterrâneo⁶⁷, onde o principal objetivo é o desenvolvimento de uma área de paz, estabilidade e segurança (Byrne, Schamas, 2002). Envolvendo os países situados no Sul do Mediterrâneo, a PEM aborda um amplo espectro de questões políticas, securitárias, económicas e socioculturais, sendo o trabalho ser realizado de cariz tanto bilateral como multilateral. A PEM é dividida em três áreas de ação⁶⁸.

À superfície, a PEM demonstra um carácter bastante inovador e integracionista, ostentando a promessa de transformar o Mediterrâneo num espaço geopolítico, estratégico e económico partilhado; procurando, conseqüentemente, solucionar os problemas mais preocupantes da região, como os

⁶⁶ Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia.

⁶⁷ Argélia, Chipre, Egipto, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia, Turquia e a Autoridade Palestiniana.

⁶⁸ Cooperação política e de segurança, de forma a criar uma área comum de segurança e estabilidade; Cooperação económico-financeira, tendo como objetivo criar uma área de prosperidade, onde estava inserida uma área de livre comércio; e Cooperação sociocultural e humana, que visa promover a harmonia entre culturas facilitando a interação na sociedade civil.

A primeira área de ação, Cooperação política e securitária, centra-se essencialmente no desenvolvimento do Estado de Direito e da democracia nos países da região do Mediterrâneo, permitindo, no entanto, que sejam os mesmos a desenvolver essas transformações, tanto ao nível dos seus sistemas políticos como também dos seus sistemas socioculturais, económicos e judiciais.

A segunda área foca-se no desenvolvimento de um espaço de livre comércio até 2010, tendo como base as disposições estipuladas pela OMC (Organização Mundial de Comércio) e o GATT, sendo o mesmo sustentado pelos acordos realizados ao nível bilateral da UE com os Estados do Mediterrâneo, ou seja os Acordos Euro-mediterrâneos de Associação. Sendo também delineado o fornecimento de uma maior assistência financeira da parte da UE.

A terceira, e última área, da Parceria Euro-Mediterrânea afirma o reconhecimento da sociedade civil dos Estados, proclamando a descentralização dos instrumentos com base nesse mesmo princípio, sendo também propostas um conjunto de outras medidas e o reconhecimento do papel da emigração.

Na altura da criação da iniciativa, a UE acreditava que através do auxílio económico-comercial, diálogo, e relações interculturais, poderia estabelecer uma política baseada na lógica do funcionalismo regional de modo a encorajar os seus parceiros do Mediterrâneo a seguirem o seu modelo integracionista (Pace 2007). A liberalização e a reforma económica possibilitam um aumento da classe média que, por seu turno, impulsionaria a reforma democrática, debilitando ou mesmo democratizando o islamismo político (Soravilla, 2006). Havia a crença de que a identificação com os valores da democracia, liberdade, direitos humanos era algo desejável e possível por as partes envolvidas.

regimes ditatoriais, e a carência de direitos e liberdades fundamentais (Hollis, 2012). No entanto, em termos estruturais, a PEM não leva em consideração a falta de equilíbrio institucional de ambas as partes (Hollis, 2012). Contrariamente aos europeus que já se encontram num progresso de integração bastante desenvolvido, os países do Mediterrâneo não detêm nenhum tipo de cooperação e muito menos de integração entre si. Não estamos então a assistir a uma parceria entre dois blocos equiparáveis, mas sim a acordos bilaterais entre um sólido bloco (UE) e cada Estado do Mediterrâneo, ditando o primeiro ritmo e o conteúdo dos mesmos (Hollis, 2012). A criação da área de livre comércio, que viria a entrar em vigor em 2010, e que impulsionaria as economias, revela-se muito mais benéfica para o lado europeu do que para os países do Sul do Mediterrâneo. A primazia é dada à redução de barreiras tarifárias e não tarifárias em bens manufacturados, onde os europeus detêm vantagem. Os produtos agrícolas, os bens de maior exportação dos países do Norte de África, além da energia, é realizada com maior precaução, pois, eram concorrentes diretos aos dos países europeus do Sul da Europa (Hollis, 2012). Ao analisar a PEM conclui-se que a UE procura salvaguardar os seus interesses, como o controlo dos fluxos migratórios da região do MENA para a Europa, recorrendo a incentivos financeiros, depreciando os problemas dos seus vizinhos do Mediterrâneo (Marks, 1996). Em 2008 é dado um novo ímpeto à parceria com a substituição da PEM pela União para o Mediterrâneo (UPM), sob proposta do anterior Presidente francês Nicolás Sarkozy. A UPM é estabelecida com o objetivo de prosseguir uma maior institucionalização da parceria através do fortalecimento e atualização da cooperação política, sendo dada uma maior ênfase à cooperação entre a UE e os países do Mediterrâneo na criação de iniciativas. É introduzida a presidência conjunta da UPM, com um chefe de Estado Europeu e outro Árabe⁶⁹, juntamente com um secretariado sediado em Espanha, elevando a mesma para o nível intergovernamental. Estes desenvolvimentos possuem o propósito de enaltecer a Parceria Euro-Mediterrânica; no entanto, em termos práticos tais desenvolvimentos são apenas arranjos diplomáticos, que conduzem apenas a mais custos financeiros e a um maior foco nas relações bilaterais, diplomacia de Estados para Estados, ao invés de prestar um maior foco em questões relacionadas com o intensificar das relações das sociedades civis e empresariais (Hollis, 2012). Embora a UPM tenha sido lançada com o propósito de revitalizar as relações entre a UE e os países da bacia do Mediterrâneo, em meados de 2011, com a implosão da Primavera Árabe, a mesma

⁶⁹ Sendo os primeiros o próprio Presidente francês Nicolás Sarkozy e o Presidente do Egito Hosni Mubarak.

revelou-se tão ineficiente como a PEM que substituiu. É possível, no entanto, observar a viragem da perspectiva europeia, sendo observado o desgaste idealista inicial de promoção de reformas nos países do Médio Oriente (Hollis, 2012). A UPM descarta a agenda normativa que tinha vindo a caracterizar as aspirações europeias na PEM, aquando da sua formação. (Aliboni e Ammor 2009). No que concerne às questões migratórias, não houve muitas iniciativas multilaterais de migração com os parceiros do Mediterrâneo. " Mesmo que a Presidência espanhola da UE em 2010 tenha delineado como objetivo o incorporar de maneira mais eficaz a questão migratória nas conversações, não foram realizadas iniciativas concretas" (Colombo e Abdelkhalik, 2012)⁷⁰. A UPM representa mais um retrocesso da PEM, do que um desenvolvimento. (Hollis, 2012; Bechev e Nicolaidis, 2010) Entre a transição da PEM para a UPM, a UE prossegue ao desenvolvimento de políticas e instrumentos de ação que iriam delinear a interação da União com a sua vizinhança, tanto com os países do Leste, como os do Norte e Sul. Tal política é apelidada de Política Europeia de Vizinhança (PEV).

2.2 Política Europeia de Vizinhança (PEV)

Na procura pelo seu afirmar como um ator proeminente no Sistema Internacional, e não sendo dotada de meios militares, a UE procura exercitar a sua influência, através dos instrumentos de *soft power* (de cariz não coercivo). A UE é, frequentemente categorizada como um poder civil invés de militar, procurando induzir mudanças através de meios não coercivos, utiliza com regularidade a promessa de adesão (Vysotskaya, 2005). Como seu principal instrumento de influência, a adesão, não mais poderia ser utilizado- note-se que a sua capacidade de absorção de novos membros tinha sido esgotada- a UE é obrigada a repensar a sua relação com os países terceiros (Vysotskaya, 2005). Em adição a esta limitada capacidade de alargamento a UE vê-se também face a uma nova realidade internacional: os alargamentos de 2004 e a transformação da sua vizinhança. A UE encontra-se, agora, geograficamente mais próxima de regiões sensíveis, complexas e instáveis como a Rússia, o Cáucaso, o Oriente Próximo e o Norte de África. Em congruência com estas transformações geográficas, a UE, e o mundo, deparam-se também com a crescente ameaça terrorista, enfatizada pelos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, mas principalmente pelo ataque terrorista em Espanha, em 2004. Estes acontecimentos levaram a UE não só a repensar a sua relação com a sua

⁷⁰ Tradução livre da autora

vizinhança, como também a proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e crime organizado (Vysotskaya, 2005).

Para fazer face aos seus novos desafios, a UE cria a PEV. Nesse sentido o objetivo da PEV era “...evitar novas divisões na Europa e promover a estabilidade dentro e fora das novas fronteiras da União” (Comissão das Comunidades Europeias, 2003). Procura assim desenvolver uma “...zona de prosperidade e de boa vizinhança...com os quais mantenha reações pacíficas e de estreita cooperação” (Comissão das Comunidades Europeias, 2003). A PEV detém, também o objetivo de reforçar as relações externas da UE com os seus países vizinhos que não sustentem perspectivas de adesão, mas que ainda assim desejam participar em iniciativas de cooperação com a UE⁷¹ (Comissão das Comunidades Europeias, 2004).

[D]everia oferecer-se à Rússia e aos países dos NEI Ocidentais e do Sul do Mediterrâneo uma perspectiva de participação no mercado interno da UE e de maior integração e liberalização, a fim de promover a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais (quatro liberdades) (Comissão das Comunidades Europeias, 2003).

O novo método pretendia dotar a UE de um poder de transformação na sua vizinhança, à semelhança do que ocorria com os processos de adesão, recorrendo a um mecanismo de condicionalidade positiva (como relações comerciais mais favoráveis) ou negativa (sanções), sendo o primeiro o mecanismo central em vários acordos como os realizados com os países candidatos e Estados pós-Soviéticos.⁷² (Vysotskaya, 2013) É possível então afirmar que “... embora sendo designada como uma alternativa à adesão à UE, a PEV herdou tanto a filosofia do método de alargamento da UE e o seu princípio fundamental, nomeadamente a condicionalidade positiva”⁷³ (Vysotskaya, 2013). Para os Estados que almejam a adesão à UE, a PEV demonstrava-se desinteressante, quando comparada com o processo de adesão, no entanto, para os que não detém o objetivo de integrar o bloco europeu,

⁷¹ A PEV tem por objetivo evitar novas clivagens entre a União alargada e os seus vizinhos e conceder a estes últimos a possibilidade de participar em diversas atividades da UE mediante uma cooperação mais estreita nos domínios político, económico e cultural, bem como em matéria de segurança. (Comissão Europeia, 2004)

⁷² Um exemplo de condicionalidade positiva será o compromisso adotado pela PEV, que girando ao redor de valores, como o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e direitos humanos, estando o desenvolvimento das relações com os países terceiros, dependentes do grau de partilha efetiva dos mesmos.

⁷³ Tradução livre da autora

onde estão incluídos os países da região da MENA, esta nova política é ser atrativa, pois, é uma oportunidade que não existia antes da adesão (Vysotskaya, 2005).⁷⁴

São estabelecidas parcerias onde estão delineadas várias áreas de cooperação entre as partes que são depois incorporadas em planos de ação, que abrangem uma série de áreas de atuação.⁷⁵ Estes incluem um número determinado de prioridades⁷⁶ que visam reforçar o respeito e o cumprimento de direitos e valores democráticos⁷⁷, estando os níveis de cooperação entre a UE e os Estados Terceiros condicionados pelo cumprimento dos mesmos.⁷⁸ Os planos de ação abrangem dois grandes domínios: compromissos relacionados com ações específicas que confirmem ou reforcem a adoção dos valores comuns e determinados objetivos em termos de política externa e de segurança; e uma série de compromissos que giram ao redor de ações que aproximam os países terceiros em determinados conjuntos de domínios prioritários⁷⁹ (Comissão das Comunidades Europeias, 2004). O grosso da PEV é bilateral, sendo que “[a] UE esforça-se por uma política diferenciada na qual cada país é apoiado para reformar à sua própria velocidade, e com as suas próprias prioridades”⁸⁰ (Wesselink, Boschma, 2012), o que representa uma novidade nas relações da União com os países do Mediterrâneo, sendo que anteriormente a UE focava-se em relações em bloco e não ao nível bilateral (PEM e UPM).⁸¹

⁷⁴ Fazendo com que “...a PEV apenas apresente um incentivo reforçado para os países vizinhos implementarem reformas e adotem os valores europeus, sendo que a nova recompensa é condicionada pelos princípios que sempre foram característicos das relações externas da UE”. (Vysotskaya, 2005) (Tradução livre da autora)

⁷⁵ O diálogo político e reforma; comércio e medidas destinadas ao preparar dos Estados Terceiros para a entrada no mercado interno da UE; justiça e assuntos internos; energia, transportes, sociedade da informação, ambiente, investigação e inovação; política social e contactos diretos entre as populações. (Comissão das Comunidades Europeias, 2004)

⁷⁶ A UE procura incentivar os seus parceiros a melhorarem o funcionamento das suas instituições públicas, de forma a enfrentarem os vários desafios no domínio da justiça e dos assuntos internos, como a pressão de fluxos migratórios, o tráfico de seres humanos e o terrorismo.

⁷⁷ O reforço da democracia e do Estado de direito; a reforma do sistema judicial e a luta contra a corrupção e o crime organizado; respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; apoio ao desenvolvimento da sociedade civil; e cooperação com o Tribunal Penal Internacional.

⁷⁸ O que possibilita um maior progresso e apoio dos objetivos da UE no que concerne à sua política externa; a transição de uma simples cooperação para um elevado grau de integração, sendo que poderá ser também possível a participação de países terceiros no mercado único europeu e em outros programas e áreas políticas da UE; incentivara reformas que proporcionem benefícios em relação a desenvolvimentos económicos e sociais; incentivará, no quadro das relações bilaterais, a resolução de determinados assuntos pendentes, diferentes em cada país; com os planos de ação serão definidas prioridades e orientações para a aplicação dos acordos em vigor; sob proposta da Comissão será introduzido um novo instrumento financeiro, em 2007, o Instrumento Europeu de Vizinhança, que será destinado a questões já abrangidas pelos atuais instrumentos e os seus respetivos sucessores; fornece assistência técnica e ações de geminação aos países terceiros que pretendam agir de acordo com as normas e as regras europeias; e são estabelecidas novas relações contratuais sob a forma de acordos europeus de vizinhança.

⁷⁹ Estes planos são responsáveis por identificar ações prioritárias nas áreas a serem exploradas quer sejam de cariz prioritário, quer numa mais ampla gama de áreas, que correspondam ao âmbito de aplicação dos acordos bilaterais em vigor. Os planos de ação, porém, embora sejam baseados em princípios comuns, serão diferenciados, sendo que cada um tem em consideração as especificidades de cada Estado terceiro e das relações que a União já detenha com o mesmo.

⁸⁰ Tradução livre da autora

⁸¹ [A] elaboração dos planos de ação e a definição de prioridades acordadas com cada parceiro dependerão das circunstâncias presentes em cada caso, que variam em função da situação geográfica, política e económica do país em causa, das suas relações com a União Europeia e com os países vizinhos,

Inicialmente a PEV estaria destinada aos Estados terceiros do Leste da Europa, sendo nessa região que se procede às alterações fronteiriças. Esta postura fez surgir uma reação crítica por parte dos países do Sul da UE (maioritariamente França). Receando que o foco da União se virasse exclusivamente para Leste, estes países insistiram para que a zona do Mediterrâneo fosse também incluída na PEV (Colombo, Abdelkhalik, 2012). As prioridades anteriormente delineadas na PEM como na UPM foram incorporadas na PEV. A PEV não substitui a UPM, detendo a primeira apenas o papel de reforçar as atuais formas de cooperação regional e sub-regional e instaurar um quadro para o seu futuro desenvolvimento.⁸² “Tornam-se as estruturas de cooperação regionais da PEV, enquanto a colaboração bilateral foi desenvolvida separadamente através da PEV”⁸³ (Wesselink e Boschma, 2012).

No que concerne aos países da bacia do Mediterrâneo, a PEV contribuirá para a consecução dos objetivos da parceria estratégica para o Mediterrâneo e o Médio Oriente, cuja aplicação aos países do Mediterrâneo deveria basear-se na PEV. Esta última será, por seu turno, aplicada no quadro do processo de Barcelona e dos acordos de associação com cada país parceiro (Comissão Europeia, 2004).

É notável a priorização de determinadas questões de interesse europeu. Realça-se a conclusão de determinados compromissos com países terceiros em relação a questões relacionadas com a atuação externa da UE, tendo principal importância a luta contra o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça, o respeito pelo direito internacional e a resolução de conflitos. É possível afirmar então que à semelhança do processo de adesão, este novo tipo de parceria está grandemente condicionado pela UE. O que significa que “...a UE continua consistente com os velhos requisitos relativos ao progresso nas reformas e democratização, que foram anteriormente enfatizados na acordos de Parcerias e Associação”⁸⁴ (Vysotskaya, 2005). A questão fronteiriça é encarada como uma questão prioritária para a maioria dos planos de ação, sendo que apenas e só com uma conjugação de esforços irá ser possível à UE e aos seus parceiros gerir de forma mais eficaz

dos seus programa de reforma, caso estes existam, das suas necessidades e capacidades, bem como dos interesses em jogo no âmbito da PEV. (Comissão Europeia, 2004)

⁸² A PEM e, mais tarde, UPM são essencialmente caracterizadas por uma vertente multilateral e regional, enquanto a PEV assenta numa abordagem bilateral. Ao invés de encarar a sua vizinhança com um todo, a PEV encara cada Estado, considerando as suas características e os seus progressos individualmente (Wesselink e Boschma, 2012). A PEV constitui, portanto, uma importante transformação nas relações da UE com a região da MENA, ao abandonar a abordagem anterior, orientada para o incentivo a uma maior cooperação entre os países da região.

⁸³ Tradução livre da autora

⁸⁴ Tradução livre da autora

as suas fronteiras comuns, facilitando ao mesmo tempo deslocações legais.⁸⁵As medidas têm como principal objetivo a facilitação da circulação de pessoas, ao mesmo tempo que é mantido o nível de segurança. É também delineada como prioridade a conclusão de acordos de readmissão com os países terceiros.⁸⁶ Para além da parceria com a UE é igualmente afirmada a importância da cooperação entre os países das regiões que compõem a vizinhança da UE⁸⁷ (Comissão das Comunidades Europeias, 2004).

No que concerne à região do Sul, ou seja, os países da bacia do Mediterrâneo, a cooperação regional e sub-regional é fomentada nos resultados alcançados na PEM na perspetiva de uma abordagem totalmente adaptada às necessidades específicas de cada país ou grupo de países. Esta parceria divide-se essencialmente em duas vertentes que se complementam: a agenda bilateral e a agenda regional, sendo as prioridades para a região do Mediterrâneo as seguintes: integração Sul-Sul, cooperação sub-regional e harmonização do quadro regulamentar e legislativo.^{88 89}

Embora sejam delineadas várias medidas de cooperação intrarregional, que permitem uma maior mobilidade entre a UE e a região do MENA, a abordagem externa nas áreas de migração e asilo é criticada pela sua vertente securitária.

⁸⁵ Os planos de ação deverão então prever medidas destinadas a uma maior eficácia da gestão de fronteiras, nomeadamente o apoio à criação e formação de corpos profissionais de guardas fronteiriços, assim como medidas destinadas assegurar a segurança dos documentos de viagem.

⁸⁶ Os planos de ação irão também definir medidas concretas de reforço ao sistema judicial e intensificação da cooperação judicial e policial, mais concretamente no domínio do direito de família e cooperação estreita com os organismos da UE como a Europol e a Eurojust.

⁸⁷ O apoio prestado à cooperação regional das regiões de Leste e Sul europeu é concedido ao abrigo dos programas europeus já em vigor (TACIS, MEDA, PHARE) ou dos seus respetivos sucessores, programas de vizinhança e, posteriormente, a título do IEV. A cooperação regional e sub-regional deverá ser fomentada em planos de ação tanto bilaterais como multilaterais, podendo esta incidir nos seguintes domínios: projetos de interligação de infraestruturas, ambiente, comércio, justiça e assuntos internos. No que a este último concerne é prioritário: o melhorar dos controlos fronteiriços; a cooperação entre instâncias e organismos responsáveis pela aplicação da lei; a cooperação no domínio da luta contra o crime organizado e a criminalidade transfronteiriça, assim como nos domínios civil, comercial e judiciário; a cooperação na luta contra a imigração ilegal e a gestão de fluxos migratórios legais e a implementação de planos de migração; a cooperação no domínio contra o tráfico de droga, a diminuição da oferta de droga e a aplicação de estratégias nacionais de luta contra a droga; a cooperação entre países vizinhos de modo a assegurar o controlo nas fronteiras; cooperação judiciária e policial.

⁸⁸ São posteriormente identificados mais domínios, como a reforma do sistema judicial, a independência dos meios de comunicação, a liberdade de expressão, a promoção de igualdade entre homens e mulheres, para o reforço da cooperação sub-regional nos planos de ação bilaterais.

⁸⁹ Em termos de financiamento desde do ano de 2007 até 2013, o IEV estaria destinado a completar a assistência dada no âmbito dos instrumentos financeiros já existentes (MEDA e TACIS), sendo maioritariamente centrado na cooperação transfronteira e atividades conexas. Este novo instrumento tem como principais objetivos: a promoção do desenvolvimento sustentável nas regiões situadas em ambos os lados das fronteiras comuns; a conjugação dos esforços conjuntos de forma a dar respostas aos desafios comuns nos mais variados domínios, incluindo: ambiente, saúde pública e prevenção e luta contra o crime organizado; o assegurar da segurança e a eficácia das fronteiras comuns através de ações conjuntas; e a promoção de ações transfronteiriças que promovam a comunicação populações vizinhas. No que concerne principalmente aos países do Mediterrâneo deverá ser tido em consideração o quadro estratégico delineado no âmbito dos acordos de associação e das conferências ministeriais euro-mediterrânicas que fazem parte do Processo de Barcelona. Dentro do IEV estão definidos dois sistemas de financiamento: um que apoiará a cooperação transfronteiriça e um segundo que proporcionará um apoio de cariz mais flexível à cooperação transnacional alargada que envolve intervenientes e beneficiários tanto dos Estados Membros da UE como dos países terceiros.

Na área da migração, contudo, o objetivo da PEV é a gestão fronteiriça e cooperação contra a imigração ilegal, a gestão da migração legal e a implementação dos planos migratórios...Planos de Ações Bilaterais contém uma agenda para reformas políticas e económicas e recomendações e ações sobre questões de primário interesse para a UE, como controlos fronteiriços e acordos de readmissão⁹⁰ (Jaulin, 2010).

Os Planos de ação delineados refletem as preocupações da UE e dos seus Estados Membros, procurando influenciar as políticas dos países da região do MENA no que concerne as questões migratórias e de asilo, "...refletindo o entendimento europeu das mais importantes mudanças a serem tomadas em termos de migração e asilo, mas não refletem as políticas gerais e preocupações do Estados terceiros "⁹¹ (Doukouré e Oger, 2007). As pressões migratórias oriundas principalmente da região do MENA levam a UE a priorizar medidas como os acordos de readmissão, o que favorece os países europeus e não uma parceria igualitária (Tabur, 2013). Assiste-se a um maior nível de desenvolvimento na vertente externa da política de migração e asilo, quer em termos de financiamento quer em relação a definição de uma estratégia concisa e eficaz. Haddad (2008) afirma que há a possibilidade de um maior desenvolvimento na política externa da migração e asilo, quando comparada à vertente interna, devido ao facto de "tudo ser de certa forma menos sensível quando acontece num outro país"⁹² (Haddad, 2008). Os Estados Membros revelam uma profunda relutância em acordar medidas que afetem diretamente o seu território, esta relutância, porém já não é sentida ao discutir medidas que se encontrem nas fronteiras externas da UE, sendo constatada várias vantagens na cooperação, como o aliviar da pressão migratória nas fronteiras dos Estados e coloca mais restrições aos migrantes que procurem entrar em território europeu (Lavenex, 2006; Guiraudon, 2000).

2.2.1 A resposta europeia à Primavera Árabe

A implosão da Primavera Árabe, em finais de 2010, leva a UE a repensar a sua abordagem à região do MENA. Como resposta inicial às transformações decorrentes da Primavera Árabe, a UE lança a declaração intitulada de "Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo"⁹³. As revoltas árabes demonstram a ineficiência da abordagem desenvolvida pela

⁹⁰ Tradução livre da autora

⁹¹ Tradução livre da autora

⁹² Tradução livre da autora

⁹³ COM (2011) 200 de 8-3-2011

UE na sua vizinhança o que leva ao processo de reavaliação das capacidades da PEV, e ao delinear de uma nova abordagem de forma a “... construir e consolidar democracias sãs, alcançar um crescimento económico sustentável e gerir os laços transfronteiras” (Comissão Europeia, 2011). A declaração contem as primeiras ofertas que iram delinear a nova parceria com os parceiros do Mediterrâneo, sendo sublinhada a necessidade de uma resposta europeia orientada, inovadora e ambiciosa, que tenha em consideração as necessidades das populações e a realidade no terreno. No curto prazo a UE disponibiliza 30 milhões de euros de ajuda humanitária; facilita a cooperação consular e evacuação; operações conjuntas da Frontex; o recorre ao Fundo Europeu das Fronteiras Externas e ao Fundo Europeu dos Refugiados dotados de 25 milhões de euros; celebra visitas da Alta Representante à Tunísia e ao Egito; coordena uma reunião de coordenação internacional em Bruxelas; bem como apoio à transição democrática (Comissão Europeia, 2011).

A nova abordagem é fundamentada em três eixos principais: a transformação democrática e o reforço das instituições; uma parceria reforçada com a população; e o desenvolvimento económico sustentável e inclusivo. Esta abordagem, a semelhança da anterior é:

baseada em isentivos, assente numa maior diferenciação («mais por mais»): os países que avançarem mais e de forma mais rápida com as reformas poderão contar com mais apoio da UE. Em contrapartida, o apoio será reafectado ou recentrado para aqueles que estagnem ou recuem em relação aos planos de reforma acordados” (Comissão Europeia, 2011).⁹⁴

Em seguimento da anterior perspectiva, a abordagem continua a ter em consideração as necessidades específicas de cada país vizinho e do nível de ambição dos mesmos, sendo procurado o fomentar o diálogo entre as duas regiões e fortalecimento das transformações desencadeadas.⁹⁵

⁹⁴ Para os países que prossigam com a implementação das reformas democráticas, no longo prazo, lhes irá ser possível retomar as negociações para os Acordos de Associação que lhes irão permitir manter um diálogo político reforçado e um fortalecer das relações entre estes países e as instituições europeias, onde estão incluídos um compromisso mais profundo em termos de mobilidade e um melhor acesso ao mercado único (Comissão Europeia, 2011)

⁹⁵ No curto prazo os parceiros do Mediterrâneo terão acesso a: programas globais de reforço institucional, que irão fornecer conhecimentos especializados e de apoio financeiro, ao desenvolvimento das capacidades dos principais organismos administrativos e procurando prioritariamente as instituições indispensáveis para promover o processo de democratização; de forma a promover um desenvolvimento económico sustentável e inclusivo, a UE irá reforçar as disposições comerciais dos Acordos de Associação existentes mediante a conclusão das negociações que encontram-se atualmente em crise em áreas como a agricultura, serviços e direito de estabelecimento, financiando programas-piloto de desenvolvimento agrícola serviços e de direito de estabelecimento; irá ser lançado um diálogo sobre a migração, mobilidade e segurança⁹⁶ com a Tunísia, Marrocos e Egito, onde se destaca um maior apoio aos jovens através do incentivo a cooperação entre escolas (e-Twinning), mobilidade de estudantes e pessoal académico, através das parcerias entre Universidades (Erasmus Mundus), uma cooperação estruturada na modernização de universidades (Tempus) e mobilidade dos jovens (Juventude em ação), sendo também providenciadas iniciativas em relação à partilha e conhecimento das várias culturas, centrando assim a ação da UE em projetos concretos que detenham benefícios claros para a população da região mediterrânica. A cooperação industrial euro-mediterrânica será também reforçada, através da partilha de boas práticas e abrindo as atividades e as redes em setores prioritários, como o têxtil, o turismo e matérias-primas. O diálogo sobre o emprego e política social será promovido, através do Fórum Euro-Mediterrâneo do Diálogo Social (Comissão Europeia, 2011).

Embora seja defendida a necessidade de fortalecer a mobilidade entre as duas regiões do Mediterrâneo, sendo esta alcançada através do estabelecimento de parcerias para a mobilidade⁹⁶. É oferecida uma maior mobilidade entre a UE e a região do MENA, através do estabelecimento de PM. Porém tal requer o cumprimento de determinadas exigências. Esta maior mobilidade teria, em contrapartida que vir acompanhada de determinadas exigências a serem cumpridas pelos países terceiros como: o reforço dos seus controlos fronteiriços; realização de acordos de readmissão e acordos em matéria de regresso; reforço de capacidades da luta contra a criminalidade organizada e a corrupção transfronteira (Comissão Europeia, 2011). É possível observar, mais uma vez, a primazia dada ao reforço das capacidades dos países terceiros no que concerne às áreas de proteção de fronteira, migração e asilo, e na implementação na lei, de forma a melhorar a segurança no Mediterrâneo. No que concerne à UPM é enfatizada a necessidade da adoção de uma abordagem mais pragmática baseada em projetos, tendo o seu secretariado que assumir um papel catalisador, agregando Estados, o BEI, as instituições financeiras internacionais e o setor privado ao redor de projetos económicos concretos, de importância estratégica e capazes de gerar emprego, inovação e crescimento por toda a região do Mediterrâneo⁹⁷ (Comissão Europeia, 2011)

2.2.2 Uma Nova Estratégia para uma Vizinhança em Mutação: o renovar da PEV

No seguimento da resposta europeia face aos acontecimentos vividos na sua vizinhança, com as revoltas árabes, e falhanço da anterior abordagem sendo que “...as drásticas mudanças políticas que não estão relacionadas a qualquer política da PEV no Médio Oriente sublinharam a fraqueza das dimensões políticas da PEV”⁹⁸(Wesselink e Boschma, 2012), a UE prossegue à reforma da PEV com a comunicação intitulada: ‘Uma Nova Estratégia para uma Vizinhança em Mutação’⁹⁹, lançada a 25 de Maio de 2011.

O derrube de regimes repressivos há longos anos no poder no Egito e na Tunísia, o atual conflito militar na Líbia, o movimento de contestação reprimido recentemente de forma

⁹⁶ Que possibilitam um quadro abrangente onde se inserem: os vistos e quadros legais para a migração; a criação de capacidades para gerir as remessas de imigrantes e para assegurar uma correspondência eficaz entre a oferta e a procura de trabalho; programas de regresso e de reintegração e o reforço dos sistemas de asilo de forma a melhor harmonizá-los com os padrões da EU (Comissão Europeia, 2011)

⁹⁷ No quadro de financiamento o IEV será renovado, no contexto do próximo quadro financeiro plurianual, ao mesmo tempo a ajuda financeira será mais flexível de forma a levar em consideração a necessidade de a tornar mais flexível e focalizada.

⁹⁸ Tradução livre da autora

⁹⁹ COM (2011) 303 final, Uma Nova Estratégia para uma vizinhança em mutação

violenta na Síria, a continuação da repressão na Bielorrússia e os conflitos que se eternizam nesta região, nomeadamente no Médio Oriente, levaram a UE a reexaminar com um novo olhar as relações que mantém com os seus vizinhos (Comissão Europeia, 2011).

A nova comunicação é a concretização dos objetivos e medidas pressupostas na 'Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo'; sendo na primeira já definidos os três eixos principais sob os quais a relação entre a UE e os países terceiros iria ser aprofundada.¹⁰⁰ Nesta nova comunicação é fornecida uma maior pormenorização das medidas e propostas apresentadas, assim como as exigências adjacentes a uma parceria mais aprofundada com a UE, nomeadamente o fortalecimento democrático, o respeito pelos direitos humanos e do Estado de Direito. A nova abordagem, procura dar um maior ímpeto à diferenciação nos planos de ação a serem adotados, principalmente no que respeita aos países do Mediterrâneo, As aspirações, necessidades e capacidades dos mesmos são levadas em consideração, assim como, desenvolvimentos desencadeados por estes países, decorrentes da Primavera Árabe. É mais uma vez oferecida, a possibilidade de uma maior integração económica através da sua participação no mercado único europeu, mas também, um maior auxílio em termos políticos, na reforma da governação, segurança, resolução de conflitos e adoção de iniciativas conjuntas nas instâncias internacionais em questões de interesse comum.

A nova estratégia para a PEV procura reforçar o apoio aos parceiros que demonstrem um maior compromisso com as reformas democráticas; um maior apoio ao desenvolvimento económico abrangente, de maneira a proporcionar aos Estados terceiros a possibilidade de exercer atividades comerciais, investir e crescer de forma sustentável, o que levará ao fim das desigualdades sociais e regionais, à criação de emprego e consequentemente a uma melhor qualidade de vida para a população desses países; procura ainda reforçar as dimensões regionais da Parceria Oriental e do Sul do Mediterrâneo, incentivando a criação de iniciativas regionais coerentes nas mais variadas áreas como o comércio, energia, transportes ou migração e mobilidade, de forma a complementar e intensificar a cooperação bilateral, entre a UE e os países do Mediterrâneo (Comissão Europeia, 2011) Para serem disponibilizados os mecanismos e os instrumentos adequados para atingir os objetivos

¹⁰⁰ Transformação democrática e reforço das instituições; parceria reforçada com a população; e desenvolvimento económico sustentável e inclusivo.

propostos.¹⁰¹ O apoio prestado fica, porém, novamente condicionado pelo princípio da condicionalidade, ou seja, o auxílio está, dependente dos progressos realizados no que concerne à construção e subsequente consolidação da democracia e o respeito do Estado de Direito¹⁰² (Comissão Europeia, 2011). Uma das vertentes mais significativas e mais importantes para a UE nas parcerias, principalmente na região do Mediterrâneo, é a área da migração e mobilidade, sendo sublinhado os benefícios sociais de uma maior interação entre as duas regiões; como também é novamente assinalada a crescente preocupação com a crise demográfica na UE. Sublinhando os benefícios da mobilidade e o contacto direto entre as populações de ambos os lados do Mediterrâneo.¹⁰³ ¹⁰⁴ Em conjunto com o definido na AGMM¹⁰⁵, a migração e mobilidade, baseiam-se na gestão eficaz da migração legal, do reforço das capacidades dos Estados vizinhos na gestão das fronteiras e de asilo, assim como, numa cooperação mais eficaz entre os órgãos responsáveis pela aplicação afetiva da lei. A mobilidade irá ser fundamentada pela criação de PM sendo ainda desenvolvidas as já existentes.¹⁰⁶ Em relação às questões de asilo, a UE disponibiliza-se a prestar auxílio no reforço da proteção internacional na sua vizinhança, ao aplicar o programa de proteção regional no caso da região do de Leste com a Bielorrússia, a República da Moldávia e a Ucrânia (Comissão Europeia, 2011). Na região do Mediterrâneo, levando em consideração os acontecimentos passados, a UE afirma que assim que as circunstâncias o permitam, um programa de proteção regional será igualmente desenvolvido para o Egito, a Líbia e a Tunísia (Comissão Europeia, 2011). No que concerne às parcerias regionais, é estabelecido, que a UPM deverá ser revitalizada através da adoção

¹⁰¹ O apoio irá ser prestado através: do aumento das dotações em favor do desenvolvimento social e económico, do alargamento dos programas globais de reforço institucional (CIB), de um maior acesso ao mercado, um maior funcionamento dos investimentos pelo Banco Europeu de Investimento e maiores incentivos à mobilidade (Comissão Europeia, 2011)

¹⁰² O princípio de condicionalidade positiva, e negativa, sendo que caso um dos parceiros que viole os direitos humanos e normas democráticas, sob os quais as parcerias são fundamentadas, a UE irá recorrer entre outras medidas a sanções orientadas, e à ampliação do seu apoio à contestação social.

¹⁰³ A promoção do entendimento entre culturas e o desenvolvimento económico, sendo a mobilidade e a interação direta, cruciais para o comércio, assim como, no que concerne ao setor dos serviços possibilitam o intercâmbio de ideias, difusão de inovação, resolução de problemas sociais e de emprego, assim como leva ao estabelecimento de relações sólidas entre empresas, universidades e organizações da sociedade civil (Comissão Europeia, 2011)

¹⁰⁴ “Com o envelhecimento da população ativa da UE, assistir-se-á a uma escassez de mão-de-obra em determinados setores específicos à qual é possível fazer face recorrendo a trabalhadores jovens, capazes e com um bom nível de instrução oriundos dos países vizinhos.” (Comissão Europeia, 2011)

¹⁰⁵ Toda esta abordagem será realizada em consistência com os três pilares da abordagem global da UE sobre as questões migratórias: organizar melhor a migração legal; maximizar os benefícios económicos das migrações para o desenvolvimento; e reforçar as capacidades em matéria de gestão das fronteiras e da migração. (Comissão Europeia, 2011)

¹⁰⁶ As PM, a serem exploradas em seguida no âmbito do GAMM, permitem a gestão eficiente da circulação de pessoas, englobando todas as medidas que a assegurem de uma forma benéfica para ambas as partes. Estas facilitam o acesso aos circuitos legais de migração ao mesmo tempo que reforçam as capacidades de gestão fronteiriça e a luta contra a migração irregular, detendo iniciativas destinadas a auxiliar os países vizinhos na criação ou melhoria dos seus sistemas de gestão da migração de trabalhadores, que incluem o recrutamento, a formação profissional e a formação linguística, o desenvolvimento e o reconhecimento de competências, assim como, o retorno e consequente reintegração de migrantes.

de uma abordagem mais pragmática que seja baseada em projetos económicos concretos que detenham importância estratégica e que sejam capazes de criar emprego, inovação e crescimento em toda a região do Mediterrâneo. A participação dos países terceiros irá ser realizada apenas obedecendo ao princípio de geometria variável, levando em consideração as necessidades e interesses dos mesmos (Comissão Europeia, 2011).

2.2.3 O acentuar da crise e uma nova abordagem para a PEV (2015)

Em 2015, no pico da crise migratória e dos refugiados, sendo presenciado o aumento diário do número de chegadas às costas europeias, ao mesmo tempo, que se assiste, em resposta aos descontrolados fluxos migratórios ao reerguer de fronteiras internas na UE (fronteira franco-italiana, entre a Alemanha e Áustria, entre a Suécia e a Dinamarca) e ao crescer em influência de forças de extrema-direita, a UE procede a uma nova revisão da PEV, a 18 de Novembro de 2015, na Comunicação intitulada Revisão da PEV¹⁰⁷. É sublinhada a necessidade de uma nova abordagem para a região, face à instabilidade perpetuada na região (Primavera Árabe, as contínuas guerras civis na Síria e na Líbia e o Daesh, bem como a crescente agressividade da política externa russa no Leste da Europa).

Esta nova revisão deteve como objetivo “formular propostas sobre o modo como a UE e os seus vizinhos poderão constituir parcerias mais eficazes no âmbito da política de vizinhança”. (Comissão Europeia, 2015). A estabilização é a principal prioridade, sendo também promovida uma maior ênfase ao princípio de diferenciação entre os países terceiros e apropriação, sendo reconhecido que nem todos “...aspiram a adotar as regras e normas da UE e fazendo eco da conceção que cada país tem da natureza da sua parceria com a UE e da orientação que pretende conferir-lhe” (Comissão Europeia, 2015). O que significa uma grande viragem da parte da UE no que concerne à sua atuação na sua vizinhança, principalmente na região da MENA, com a agenda política normativa que a União cultivava com a edificação da PEM desde 1995 a ser despriorizada. “De facto, marca o fim de um período, que se estende há mais de duas décadas e meia, de politização das relações da UE com os seus vizinhos Árabes e da centralidade do apoio para, reformas, políticas e económicas”¹⁰⁸

¹⁰⁷ JOIN (2015) 50 final

¹⁰⁸ Tradução livre da autora

(Schumacher, 2016). O princípio de condicionalidade, antes uma condição para o desenvolvimento da cooperação, entre as regiões, é agora considerado obsoleto. É admitido que este é apenas eficaz se o país terceiro em questão estiver desposto a realizar as reformas no domínio da governação, democracia, Estado de direito e direitos humanos. O que leva a que na ausência desta vontade política a abordagem seja irrelevante no que concerne à criação da dinâmica de reforma. A UE é levada a procurar formas mais eficientes de convencer os seus parceiros a realizarem reformas fundamentais, nomeadamente através de um diálogo com os intervenientes civis, económicos e sociais¹⁰⁹ (Comissão Europeia, 2016). Ao longo de mais de duas décadas a UE tem procurado promover e justificar as suas políticas sob a base de que iriam criar prosperidade partilhada e mais emprego para os países da região, no entanto, as grandes disparidades na riqueza e desemprego persistiram, o que levou consequentemente à Primavera Árabe (Hollis, 2012). É proposto o desenvolvimento de um novo tipo de avaliação, destinado a avaliar a consecução dos objetivos acordados entre as partes, sendo que estes irão servir de base para uma troca de pontos de vista políticos nas reuniões de alto nível com os países terceiros, como conselhos de associação. Os Estados Membros serão convidados a desempenhar o papel de parceiros principais em determinadas iniciativas ou a acompanhar certas medidas de reforma (Comissão Europeia, 2016).

A Comunicação estabelece um conjunto de prioridades que visam promover a estabilidade e o desenvolvimento na região¹¹⁰ (Comissão Europeia, 2016). É, no entanto, dada uma maior ênfase ao solucionar das causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas para estabilizar os países vizinhos.¹¹¹ O que também leva à intensificação da cooperação na gestão das fronteiras,

¹⁰⁹ “[S]erão procuradas formas mais eficazes de promover uma boa governação, democrática e responsável, bem como reformas no setor da justiça, sempre que exista um compromisso comum em prol do Estado de direito e dos direitos fundamentais” (Comissão Europeia, 2016).

¹¹⁰ O desenvolvimento económico para a estabilização da vizinhança e a constituição de parcerias; o comércio com a inclusão no mercado europeu; modernização económica e empreendedorismo, sendo dada particular prioridade aos jovens; parcerias para o crescimento e modernização económica; uma maior cooperação nas áreas dos transportes e conectividade; segurança energética e ação climática; uma maior relevância à vertente securitária, através da reforma do setor de segurança, luta contra o terrorismo e prevenção da radicalização, luta contra o crime organizado e a cibercriminalidade, redução dos riscos químicos, biológicos, radiológicos e nucleares, maior cooperação no domínio da PCSD e gestão e resposta à crise; e maiores oportunidades de mobilidade e migração (Comissão Europeia, 2016)

¹¹¹ Tendo como objetivos: o desenvolvimento de parcerias com base numa abordagem integrada, com maior relevância atribuída à diferenciação entre os países terceiros e a uma maior cooperação da mobilidade e de vistos entre as partes; promoção de uma migração e mobilidade que sejam benéficas para a UE e os países terceiros, sendo pretendido o desenvolvimento de ferramentas eficazes destinadas a identificar lacunas em matéria de competências no mercado de trabalho europeu e a promoção do reconhecimento das qualificações de nacionais de países terceiros que trabalham no território da União. Será também reforçado o quadro jurídico, mas também definida a criação de um regime de migração de mão-de-obra qualificada que irá prever a possibilidade de criação de regimes preferenciais para os nacionais dos países da PEV e de uma plataforma de diálogo com empresas, sindicatos e parceiros sociais que permitam avaliar as necessidades do mercado de trabalho e o papel que a migração poderá desempenhar. Devem também ser estabelecidas formas mais eficazes de estabelecer laços com as comunidades de diáspora, reforçar a mobilidade regional, que incluem a mobilidade sul-sul e a atuação no domínio da migração circular, sendo também delineada a necessidade de promover regimes de migração para as

sendo sublinhada a necessidade de uma maior parceria com os países terceiros. A ênfase securitária continua a ser a vertente de maior predominância, sendo dada uma maior ênfase na cooperação com os países terceiros em matéria da reforma do setor de segurança, prevenção de conflitos, luta contra o terrorismo e contra radicalização, não obstante com o pleno respeito pelo direito internacional no que concerne aos direitos humanos. Procura-se uma maior mobilização dos instrumentos e recursos disponíveis de uma forma mais coerente e flexível. Ao mesmo tempo que é referida a necessidade de uma participação mais ativa na cooperação com os países vizinhos do Sul, e uma maior envolvimento da sociedade civil e parceiros sociais. No que concerne à questão de asilo, é definida como prioridade, uma maior proteção para as pessoas necessitadas sendo sublinhada a necessidade de uma ligação estreita entre as necessidades de ajuda humanitária a curto prazo e a elaboração de soluções e desenvolvimento e de segurança a longo prazo, ao mesmo tempo que é dada relevância ao fornecer apoio aos países terceiros no desenvolvimento dos seus sistemas de asilo (Comissão Europeia, 2016)

A nova abordagem da PEV representa um grande retrocesso na agenda normativa da UE e quando comparadas com as anteriores versões (2005 e 2011).

[E]nquanto a revisão de 2011 iria supostamente providenciar às relações UE-vizinhança uma estrutura sustentável voltada para o futuro em resposta às revoltas árabes, a recente revisão foi quase exclusivamente impulsionada por uma perceção geral entre os decisores políticos em Bruxelas e nas capitais dos Estados Membros da UE que a vizinhança da UE está num estado de crise¹¹² (Schumacher, 2016).

Este retrocesso é particularmente visível nos domínios de atuação da nova PEV: estabilização, não havendo agora na Comunicação qualquer referência ao princípio de condicionalidade quer esta seja positiva (mais por mais) ou negativa sendo dada maior relevância ao fortalecimento dos países terceiros; propriedade, que permite aos países terceiros deter uma maior participação nos conteúdos da PEV que poderá levar a que as reformas governativas não sejam desenvolvidas, tendo em consideração o facto de muitos dos parceiros da região da MENA não deterem a aspiração de adotar os valores europeus de democracia e respeito pelos direitos humanos; e diferenciação, que não estando inteiramente explícita nos moldes desta diferenciação, poderá levar a que os países terceiros possam escolher as vertentes da PEV que desejam (Schumacher, 2016). A nova PEV reflete um ator

pequenas e médias empresas e programas de formação de empresários, será criado um novo fundo de arranque (Starback) que irá fornecer capitais para promover a circulação de cérebros (Comissão Europeia, 2016)

¹¹² Tradução livre da autora

internacional que assumiu a sua incapacidade em causar profundas transformações na sua vizinhança no que concerne à exportação dos seus princípios e valores democráticos e de direitos humanos na região da MENA. Este reconhecimento, em conjunto com a profunda crise identitária, descontrolados fluxos migratórios e ataques terroristas, levaram à necessidade de uma resposta rápida por parte da UE, que deteve como consequência a sobreposição da vertente securitária nas suas várias abordagens, abdicando da promoção dos seus princípios e valores (Schumacher, 2016).

2.3 Abordagem Global da Migração e Mobilidade (AGMM)

A AGMM, inicialmente Abordagem Global da Migração AGM, representa a vertente externa da política europeia de migração, estando lá estruturada a estratégia e instrumentos necessários para a sua ação. “A AGMM constitui sem dúvida um ponto de viragem na forma de como a política de migração externa da UE é percecionada, visto que procura oferecer uma estrutura equilibrada e compreensiva que encobre de modo igualitário tanto os aspetos legais como irregulares da migração” (Papagianni, 2014).¹¹³ A nova iniciativa possibilita um largo espectro de benefícios tanto para os Estados Membros como para a Comissão Europeia. Para os Estados Membros, a crise humanitária e de segurança de 2006 demonstra que a existência de controlos fronteiriços é insuficiente para uma gestão mais eficiente dos fluxos migratórios. A nova abordagem oferece também um *salve face* em relação ao modo de como a UE e os seus Estados são vistos aos olhos da Comunidade Internacional. “Há também um aspeto relações públicas ao conceito, enfatizando a necessidade para uma parceria equilibrada e genuína, e ostensivamente afastando a UE da muito citada abordagem ‘Fortaleza Europeia’” (Collett, 2007). Para a Comissão Europeia a AGM permite um desbloquear do impasse verificável ao nível europeu no que concerne à harmonização das políticas europeias. “Após as frustrações dos recentes anos, é claro de todas as propostas, excetuando as minimalistas serão rejeitadas pelo Conselho” (Collett, 2007).¹¹⁴ Sendo incapaz de obter uma maior harmonização das políticas de migração e asilo ao nível interno (entre os Estados Membros), e obter uma maior influência, a Comissão procura adquirir a sua esfera de ação nestas áreas na política externa.¹¹⁵

¹¹³ Tradução livre da autora

¹¹⁴ Tradução livre da autora

¹¹⁵ O conteúdo da abordagem não é contudo igualmente inovador. O aspeto central da abordagem, por exemplo, a cooperação próxima com os países de origem e de trânsito inclui um variado número de elementos que já haviam sido mencionados no Programa de Haia (2005-2010).

Contrariamente à PEV que seria inicialmente direcionada para a vizinhança de Leste da União Europeia, a Abordagem Global da Migração é primeiramente virada para África, muito devido aos acontecimentos passados em Ceuta e Melilla a Setembro de 2005, criada na Abordagem Global da Migração: Ações Prioritárias centradas com o Sul do Mediterrâneo, a ser explorada em seguida, sendo mais tarde alargada para as fronteiras de Leste e Sudeste da União.

2.3.1 Abordagem Global da Migração: Ações Prioritárias centradas com o Sul do Mediterrâneo (2005)

Em consequência dos acontecimentos decorridos em 2005, é afirmada a importância da criação de uma “abordagem equilibrada, global e coerente, que abranja políticas destinadas a combater a imigração ilegal e, em cooperação com países terceiros, recolha os benefícios da migração legal” (Conselho Europeu, 2005). O primeiro delinear da AGM para as migrações foi direcionado para África e o Mediterrâneo.

No contexto da Estratégia para África e da Estratégia para a Dimensão Externa da Justiça e dos Assuntos Internos, bem como dos recentes acontecimentos na região do Mediterrâneo, o Conselho Europeu concorda em dar início a ações prioritárias centradas em África e nos países do Mediterrâneo (Conselho Europeu, 2005).

A nova abordagem detém como principais áreas de ação: o reforço da cooperação e da ação entre Estados Membros; intensificação do diálogo e da cooperação com os Estados vizinhos da região africana; o reforçar do diálogo e da cooperação com os países vizinhos do Mediterrâneo; financiamento e implementação.

No que concerne a uma maior cooperação entre os Estados Membros da UE, são delineados um conjunto de objetivos, com a sua maioria a se centralizar na gestão e proteção fronteiriça.¹¹⁶ Foram estabelecidas um conjunto de prioridades na relação da UE com a sua vizinhança, focadas

¹¹⁶ Incitar a FRONTEX a aplicar medidas de gestão fronteiriça na região do Mediterrâneo, apresentar, até Maio de 2006, um relatório de análise de risco relativo a África; lançamento um estudo de viabilidade sobre o reforço do controlo e da vigilância da fronteira marítima sul da EU; assim como a criação de uma Rede Mediterrânica de Patrulhas Costeiras que conte com a participação de todos os Estados Membros e dos países do Norte de África; lançamento de um estudo a viabilidade técnica de estabelecer um sistema de vigilância que cubra a fronteira sul da UE e o Mar Mediterrâneo; a criação de redes regionais de Agentes de Ligação para a Imigração (ALI) e apresentar, até Maio de 2006, relatórios sobre imigração e tráfico ilegal; apresentar uma proposta para a criação de equipas de reação rápida capazes de prestar assistência técnica e operacional rápida em situações de um elevado fluxo migratório; assegurar o acompanhamento do relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais e preparação de um diálogo, ao mais alto nível das Nações Unidas sobre a Migração e o Desenvolvimento, lançado a Setembro de 2006 (Conselho Europeu, 2005).

essencialmente no controlo dos fluxos migratórios como a gestão das fronteiras e a luta contra a migração ilegal.¹¹⁷

Em 2006 é publicada a Comunicação da Comissão Europeia “A Abordagem Global da Migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração” que detinha o objetivo de apresentar propostas destinadas a assegurar que a abordagem da UE seja verdadeiramente global (Comissão Europeia, 2006). São apresentadas três novas áreas de atuação, a serem exploradas em toda a vizinhança da UE, aos quais seja benéfico para a União colaborar. É, no entanto, possível observar a continuidade da particular ênfase ao reforço do diálogo e cooperação com os países africanos tanto de origem como de trânsito.¹¹⁸ No que concerne às áreas da migração legal, destacam-se duas iniciativas da UE: a criação de centros específicos de migração e os Pacotes de Mobilidade. De forma a promover o equilíbrio entre a oferta e a procura, os centros específicos de migração são criados nos Estados terceiros e recebem financiamento da Comissão Europeia¹¹⁹ (Comissão Europeia, 2006). Os PM constituem o quadro geral da gestão da mobilidade e agrupariam as possibilidades fornecidas pelos Estados-Membros e pela Comunidade Europeia, ao mesmo tempo, que respeitam, de forma íntegra, a divisão de competências, conforme dispostos nos Tratados. No que concerne aos PM, estes possibilitariam aos cidadãos dos países terceiros o beneficiar de um maior acesso à UE (Comissão Europeia, 2006). Em convergência com a migração legal, é dada uma maior importância à integração dos cidadãos terceiros nas sociedades europeias. A Comissão Europeia fica encarregue de criar instrumentos que permitam uma maior participação dos diferentes intervenientes, onde serão incluídos os próprios migrantes, que contribuem para a promoção de uma

¹¹⁷ A realização de uma reunião EuroMed ao nível ministerial ao redor das questões migratórias em 2006; integrar os países da região do Mediterrâneo no estudo de viabilidade de uma Rede Mediterrânica de Patrulhas Costeiras, de um sistema de vigilância mediterrânica e de projetos-piloto conexos, caso seja necessário; partilha de experiências e melhores práticas de outras estruturas de cooperação regional, incluindo as que se verificam no Mar Báltico; utilizar todos os quadros de cooperação com os parceiros do Mediterrâneo, de forma a evitar e combater a migração ilegal e tráfico de seres humanos reforçar as capacidades de gestão da migração, explorar a melhor forma de partilhar as informações relacionadas com a migração legal e as oportunidades de emprego, dando como exemplo o desenvolvimento de perfis de migração e através do reforço dos fóruns sub-regionais; realizar ações prioritárias com Marrocos, Argélia e Líbia; o reforçar a investigação, de forma a melhorar a compreensão e a gestão dos fluxos migratórios, tendo por base a componente “migrações” do Programa Regional MEDA/JAI; prestar contributos ao reforço da cooperação entre os países Africanos do Norte de África e os países subsarianos, no quadro da eventual iniciativa relativa às rotas migratórias; prosseguir com o diálogo e parceria com o ACNUR no apoio aos países terceiros no desenvolvimento das suas capacidades no que concerne ao apoio prestado aos refugiados; e realizar uma conferência sobre o papel da segurança interna nas relações entre a UE e os seus vizinhos (Conselho Europeu, 2005).

¹¹⁸ É estipulado que todos os desenvolvimentos realizados na área da migração terão que ser coerentes com a Estratégia da UE para a África, adotada pelo Conselho Europeu a 15 e 16 de Dezembro de 2005. É enfatizado o diálogo e cooperação através de mecanismos existentes, como o Euromed, a estratégia UE-África e Política Europeia de Vizinhança, como também a criação de centros específicos de migração em países terceiros.

¹¹⁹ Estes centros, juntamente com campanhas de informação específicas, detêm como função o promover da formação profissional, programas de desenvolvimento de qualificações e de cursos de línguas, ao mesmo tempo que contribuem para o facilitar da gestão dos trabalhadores sazonais, o intercâmbio de estudantes e investigadores, assim como outras formas de circulação legal de pessoas (Comissão Europeia, 2006)

estratégia de integração eficaz.¹²⁰ Em relação à luta contra a migração ilegal e o tráfico de seres humanos, é dada prioridade ao reforço da confiança mútua e o intercâmbio de informação entre os Estados Membros, em particular nos domínios da regularização da situação dos imigrantes ilegais, reforço do controlo do acesso ao território da UE e da aplicação de sanções aos empregadores que oferecem trabalho a nacionais de países terceiros que se encontram em situação irregular.¹²¹ ¹²² É designada a elaboração de planos de ação relativos às diferentes rotas migratórias, tendo como base as recomendações dos ALI.¹²³ ¹²⁴ No que concerne às questões de asilo e proteção de refugiados, é delineada a aplicação de programas de proteção regionais, assim como, atividades de apoio aos requerentes de asilo e a todos aqueles que careçam de proteção internacional. É também delineada a disponibilização de fundos para financiar um projeto de ações de proteção, a ser gerido pelo ACNUR, que iria abranger todos os países do sul e leste do Mediterrâneo.

Em 2008, a Comissão Europeia propõe o reforçar da abordagem, sugerindo várias propostas a desenvolver nas áreas da imigração económica legal; luta contra a migração ilegal; migração e desenvolvimento; e rotas migratórias. Em relação à migração económica legal é afirmado o adensar da cooperação com os países terceiros através do desenvolvimento de PM.¹²⁵ Em termos de luta contra a migração ilegal e o tráfico de seres humanos é proposto o apoio a medidas focadas maioritariamente na parceria com os países terceiros.¹²⁶ No que concerne à migração e desenvolvimento é realçado a

¹²⁰ Entre os instrumentos a serem desenvolvidos figurão: uma plataforma de integração no âmbito da qual os parceiros relevantes poderão trocar perceções regularmente; a consolidação do papel desempenhado pelas autoridades; a criação de um *website* dedicado à integração e novas edições do manual sobre a integração e do relatório anual sobre integração e migração (Comissão Europeia, 2006)

¹²¹ A EUROPOL deve prestar particular atenção à luta contra o auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, ao mesmo tempo, que serão fornecidas informações operacionais, apoio e serão organizadas ações de formação abertas a agentes responsáveis pela aplicação da lei de países terceiros (Comissão Europeia, 2006).

¹²² A agência FRONTEX, no âmbito da política externa europeia, deve concluir acordos técnicos com países terceiros de forma a realizar operações conjuntas (Comissão Europeia, 2006)

¹²³ Agentes de Ligação da Imigração

¹²⁴ As redes do ALI irão ser reforçadas, sendo o objetivo o deter um agente de ligação em cada país africano de origem e de trânsito mais importante, ao mesmo tempo que deverá ser definido um mandato para os "ALI da UE", que lhes iria dar poderes para agir em nome de diversos Estados Membros.

¹²⁵ As PM seriam utilizadas em atividades de cooperação estratégica; de centros que possibilitem serviços de gestão e informação no que concerne à migração; de instrumentos que permitam o harmonizar da procura e da oferta de trabalho; intercâmbio de boas práticas; medidas legais e operacionais que incentivem a migração circular; e centros comuns de pedidos de visto (Comissão Europeia, 2008)

¹²⁶ É proposto recolha de informação em relação a alterações de rotas migratórias para a UE; o reforço da gestão migratória em cooperação com os países terceiros; a adoção e consequente aplicação das estratégias nacionais de gestão integrada de fronteiras em países terceiros; a criação de infraestruturas de vigilância de fronteiras no âmbito do EUROSUR através do reforço da cooperação com países terceiros; e a aplicação do Plano de Ação de Uagadugu, assim como a elaboração de estratégias de combate ao tráfico pelas organizações regionais (Comissão Europeia, 2008)

necessidade de associar as políticas de migração com outros domínios políticos relevantes.¹²⁷ Em relação às rotas migratórias, e como melhor geri-las, é delineado uma melhor coerência ao nível do desenvolvimento político como da aplicação.¹²⁸ A ambiciosa abordagem da Comissão Europeia enfrenta, no entanto, uma multiplicidade de dificuldades, principalmente no que concerne às questões relacionadas com a migração legal, no que concerne ao transformá-los em instrumentos juridicamente vinculativos. Com os interesses dos Estados Membros a sobreporem-se, mais uma vez, nos objetivos da Comissão, sendo impossível, construir uma abordagem europeia comum que ultrapassa-se medidas de cariz restritivo e securitário (Carrera, 2011).

O nacionalismo e intergovernamentalismo praticados por determinados Estados Membros da UE representados nas políticas migratórias constituíram dois decisivos ‘fatores de bloqueio’ à realização dos objetivos políticos globais acordados para além de medidas restritivas de insegurança (Carrera, 2011).

2.3.2 Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (2011)

Com a implosão da Primavera Árabe, a UE reconhecendo a ineficiência das políticas delineadas, prossegue à revisão dos instrumentos da sua política externa. Em adição, as revoltas árabes causaram uma profunda transformação da vizinhança europeia a sul. Os acordos de cooperação estabelecidos tornam-se obsoletos e a Europa depara-se com um incontrolável fluxo migratório. A importância da questão migratória é, portanto ainda mais enfatizada, pois a vizinhança no Sul da Europa encontra-se mais do que nunca, pautada pela instabilidade, que conseqüentemente leva à intensificação dos fluxos migratórios para a UE. “A Primavera Árabe e os acontecimentos ocorridos no Sul do Mediterrâneo em 2011 acentuaram ainda mais a necessidade de uma política da UE coerente e global em matéria de migração” (Comissão Europeia, 2011). O escopo do quadro político é alargado para incluir a mobilidade, passando a abordagem a ser denominada de AGMM, sendo também dada maior ênfase ao desenvolvimento e ao asilo. A UE e os seus Estados Membros

¹²⁷ A Comissão propõem: o promover dos sistemas de transferência de remessas; o reforço da participação de grupos de migrantes e associações de diáspora na elaboração de políticas comunitárias; o reforço da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), tendo particular ênfase as relacionadas com a fuga de cérebros; a promoção do acesso à educação e formação profissional de qualidade, e o aperfeiçoar das condições e oportunidades de emprego em regiões que são alvo de uma forte corrente migratória; o reforço da aplicação das decisões do Consenso Europeu para o Desenvolvimento às questões relacionadas com a empregabilidade, de governação e desenvolvimento demográfico; e a obtenção de uma melhor compreensão da relação entre as alterações climáticas e a migração, e os efeitos que poderão deter no presente e no futuro (Comissão Europeia 2008).

¹²⁸ Tendo isto em consideração a Comissão propôs um maior desenvolvimento nas relações intra-africana e a criação de quadros políticos africanos no que concerne a questões migratórias, ao mesmo tempo que procura gerir a cooperação UE-África através de uma equipa de aplicação das parcerias para a migração, mobilidade e emprego da UE, ao mesmo tempo que a dimensão migração e desenvolvimento é alargada à cooperação entre a UE e os seus outros vizinhos do leste e sudeste.

devem procurar desenvolver estratégias e programas que incluam a migração, a mobilidade, a política externa e objetivos de desenvolvimento de um modo coerente e integrado (Comissão Europeia, 2011).

A setembro de 2011 a Comissão Europeia publica a Comunicação sobre a nova estratégia para a renovada AGMM. Uma das vertentes mais inovadoras desta nova estratégia será a ênfase no migrante e a defesa dos direitos do mesmo. O migrante encontra-se no centro da análise e da ação, devendo ter acesso à mobilidade de uma forma segura (Comissão Europeia, 2011). A AGMM detém como seus principais objetivos: o se tornar no enquadramento global da política de migração externa da UE, sendo baseada numa verdadeira parceria com países terceiros, no abordar das questões migratórias e de mobilidade, de acordo com os pressupostos existentes ao nível do contexto regional; a criação de um quadro global que seja coerente e mutualmente benéfico para os Estados Membros e os países terceiros, através do diálogo político e da cooperação prática; os diálogos sobre a migração e mobilidade devem procurar estabelecer uma troca eficaz de informação e o delinear de interesses comuns, tendo como base a confiança e compromissos adotados; e uma partilha de responsabilidades ao nível europeu entre as instituições europeias (a Comissão e SEAC) as Delegações da UE e os Estados Membros.

A AGMM deve estar também centrada no migrante. Na sua essência, a governação da migração não diz meramente respeito a «fluxos», «quotas» e «itinerários», mas sim a pessoas. Para vir a ser relevante, efetiva e durável, têm de ser concebidas políticas para responder às ambições e aos problemas das pessoas visadas (Comissão Europeia, 2011).

O que significa um grande progresso adicionado à abordagem europeia. “É bem-vindo que a nova Comunicação sobre diálogo, migração, mobilidade e segurança finalmente incluiu referências expressas à necessidade de a Abordagem Global das Migrações e Mobilidade promover e respeitar os direitos dos migrantes” (Carrera, 2011).¹²⁹ A AGMM é assente em quatro pilares: migração legal e mobilidade; migração ilegal e tráfico de seres humanos; proteção internacional e política de asilo; e maximização do impacto do desenvolvimento sobre a migração e a mobilidade (Comissão Europeia, 2011)¹³⁰. No entanto, Tobias Billstrom, Ministro sueco para a Migração e Asilo (2012) considera que

¹²⁹ Tradução livre da autora

¹³⁰ O primeiro pilar procura responder a estas necessidades laborais europeias, ao ordenar e facilitar a migração legal, procurando: organizar e facilitar a migração legal e a mobilidade, baseando-se na premissa de que os empregadores devem ter à sua disposição oportunidades de encontrar, e consequentemente contratar, as pessoas de mais qualificações, ao mesmo tempo, que devem ser dadas novas possibilidades profissionais a essas mesmas pessoas, respeitando, no entanto, o domínio dos Estados Membros no seu mercado de trabalho. São delineadas as seguintes prioridades: possibilitar uma maior mobilidade a estudantes e investigadores de países terceiros; criar de redes institucionais e proceder à gemação de universidades tanto nos Estados Membros como nos Estados terceiros, prioritários, de forma a fazer com que os programas dos cursos e os procedimentos de

a UE deveria realizar um trabalho muito mais aprofundado no facilitar da ligação entre migração e desenvolvimento, tanto ao nível europeu como internacional, juntamente com outras áreas como o comércio, ajuda ao desenvolvimento, política externa e de segurança e direitos humanos.

Os mecanismos sob os quais assenta a AGMM detém uma multiplicidade de instrumentos de atuação que devem ser aplicados de forma estruturada e sistémica. Estes são de cariz jurídico (facilitações de vistos, acordos de readmissão e diretivas sobre migração regular e irregular), político (um grande número de diálogos sobre políticas, apoiados frequentemente por planos de ação), apoio operacional e desenvolvimento de capacidades (maioritariamente através de agências da UE como a FRONTEX, o GEAA, e a ETF¹³¹ e mecanismos específicos de assistência técnica como a MIEUX¹³² e o

certificação sejam adaptados às necessidades do mercado de trabalho de ambas as partes; aplicar de forma íntegra o Código de Vistos, sendo este eventualmente alterado, de forma a aperfeiçoar a cooperação Schengen local, ao mesmo tempo, que deve ser reforçada a cobertura consular, com a criação de centros comuns para a realização de pedidos de vistos; os serviços públicos de emprego ao nível europeu devem ser incentivados a acompanhar os procedimentos de recrutamento e a troca de boas práticas na área do emprego e da adequação ao mercado de trabalho entre Estados Membros e os países terceiros; devem ser também criados centros de recursos para a migração e a migração e a mobilidade em países parceiros, com a função de facilitar a tomada de medidas prévias à partida com o objetivo de adequar e aperfeiçoar as competências e aptidões em línguas da UE, em estreita cooperação com os serviços públicos de emprego, agências da UE e outros interessados; dar uma maior importância à integração, principalmente no mercado de trabalho, através do pré fornecimento de informação ao migrante, em relação a vistos, autorizações de trabalho, treino de linguagem e formação profissional, em conjunto com os Estados Membros, as diásporas, e apoio a migrantes circulares e temporários.

O segundo pilar, prevenir e reduzir a migração irregular e o tráfico de seres humanos, enfatiza a necessidade de não só de cooperação entre os Estados Membros, mas também a necessidade de reforçar a parceria com os países terceiros de modo a garantir uma gestão ordenada da mobilidade e migração, de forma a prevenir ações ilegais. Quando a AGM foi adotada em 2005, o combate à migração irregular era a principal prioridade, sendo que atualmente tal continua a ser verdade, sendo um dos aspetos mais desenvolvidos da política europeia de migração tanto em termos legislativos como em termos operacionais. Sendo uma das razões para que tal aconteça, o facto de contrariamente ao que acontece na migração legal, onde os interesses dos Estados Membros divergem e por vezes colidem, na migração ilegal, há uma maior partilha de interesses entre os mesmos. É dada prioridade às transferências de competências, capacidades e recursos para os parceiros da UE, de forma a prevenir e diminuir o tráfico de seres humanos, a introdução clandestina e a migração ilegal, e para contribuir para a gestão fronteiriça. Ao nível europeu devem ser asseguradas a aplicação de diretivas relativas ao regresso e as sanções contra os empregadores. É enfatizada a necessidade de salvaguardar os direitos humanos, sendo proposto iniciativas de proteção e autonomia das vítimas de tráfico humano, de forma a possibilitar a sua integração plena na sociedade. O tráfico de seres humanos deverá estar sempre inserido nos acordos e nas parcerias estratégicas relevantes da UE com os países terceiros, em simultâneo com os diálogos políticos sobre a migração e mobilidade.

Em relação ao terceiro pilar, promoção da proteção internacional e reforço da dimensão externa da política de asilo, a UE deverá procurar reforçar a o espírito de solidariedade para com os refugiados e pessoas deslocadas. “A UE e os seus Estados-Membros devem...ser os propulsores da promoção da partilha da responsabilidade global com base na Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, em estreita cooperação com o ACNUR, outras agências relevantes e países terceiros.” (Comissão Europeia, 2011) É dada relevância ao intensificar a cooperação com países terceiros de forma a reforçar os sistemas de asilo e as legislações nacionais sobre asilo dos mesmos, assim como o assegurar o respeito pelas normas internacionais. Devem ser estabelecidos Programas de Proteção Regional (PPR) de forma a reforçar as capacidades de proteção e os sistemas de asilo dos países e das regiões parceiros. Assim como deverá haver um maior envolvimento do GEAA¹³³ na criação de capacidades de asilo nos países terceiros, principalmente no que concerne ao apoio de reinstalação. No entanto também devem ser desenvolvidas as capacidades de reinstalação na Europa, sendo preparado um «programa europeu conjunto de reinstalação». Devem ser também intensificados os esforços destinados a solucionar as situações de presença prolongada dos refugiados, incluindo uma assistência específica para as pessoas deslocadas.

O quarto e último pilar, centra-se na maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Afirma que embora a UE e a comunidade internacional tenham feito grandes progressos na área em questão, para que esta seja eficaz será necessário uma maior coordenação entre as dimensões externas e internas das áreas de ação relevantes, como a política externa e cooperação no desenvolvimento. (Comissão Europeia, 2011) Ao lado da retirada das prioridades¹³⁰ referenciadas em documentos anteriores, é enfatizado o potencial dos migrantes no desenvolvimento dos seus países de origem através de remessas, *know-how* e inovação (Comissão Europeia, 2011)

¹³¹ Fundação Europeia para a Formação

¹³² Migration EU Expertise é uma iniciativa conjunta entre a UE e o CIDPM que visa melhorar as capacidades de gestão da migração dos países parceiros

TAIEX¹³³) e um vasto leque de apoios aos programas e projetos disponibilizados quer para a sociedade civil, como também para associações de migrantes e organizações internacionais (Comissão Europeia, 2011). Os mecanismos e instrumentos serão aplicados através de quadros de parceria bilaterais, as Parcerias de Mobilidade (PM) e a Agenda Comum sobre a Migração e a Mobilidade (ACMM), a serem negociados entre a UE e cada país terceiro. O primeiro e mais reconhecido destes quadros serão as PM, compondo estas o quadro principal para a cooperação no domínio da migração e da mobilidade entre a UE e os Estados terceiros, sendo, dada particular relevância aos países vizinhos da União (Comissão Europeia, 2011). “Como a principal ferramenta para operacionalizar os Diálogos com os países do Sul do Mediterrâneo, elas providenciam um poderoso indicador do conteúdo global e racional destes novos quadros políticos”¹³⁴ (Carrera et al, 2012). É de referir, porém, que as PM são declarações, o que conseqüentemente leva a que estas não sejam juridicamente vinculativas. A sua implementação e mesmo conteúdo estão, em consequência dependentes da participação voluntária de cada Estado Membro da EU, o que lhes permite uma maior flexibilidade para a realização de compromissos que bem como asseguram os seus próprios interesses. Isto elucida a contínua relutância por parte dos governos nacionais, estando as parcerias e os seus conteúdos grandemente dependentes dos interesses nacionais do Estados Membros da União. A negociação de uma PM só é apresentada quando é alcançado um desenvolvimento considerável nos diálogos sobre a migração e mobilidade, sendo que deve ser também tido em consideração o contexto ao nível económico, político e de segurança. Estas parcerias são compostas por todas as medidas que deveriam assegurar que a migração e a mobilidade sejam mutuamente benéficas tanto para a UE como para os seus parceiros, garantindo uma boa gestão da circulação de pessoas entre as duas partes (Comissão Europeia, 2011). Em função dos interesses e preocupações tanto dos países terceiros como dos Estados Membros que nela participam as PM devem assentar, de forma equilibrada, nos quatro pilares da AGMM, através de compromissos sobre a mobilidade, a facilitação de vistos e acordos de readmissão e onde é possível incluir questões relativas à segurança. Sendo a cooperação orientada sob um pacote de apoio direcionado para o desenvolvimento de capacidades e para a cooperação nas áreas de interesse comum (Comissão Europeia, 2011).

¹³³ Instrumento de Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações

¹³⁴ Tradução livre da autora

O princípio de condicionalidade continua a imperar. As PM exigem determinados requisitos da parte dos Estados terceiros, sendo aqui valorizado o princípio da condicionalidade positiva, de acordo com o qual o apoio da UE a países terceiros, assim como, a intensidade da cooperação são determinadas pelos progressos alcançados pelos mesmos. Os países terceiros que prossigam com determinados pré-requisitos relacionados com controlos fronteiriços, a readmissão e retorno de pessoas, sendo aqui valorizado em primeiro lugar os desejos, neste caso de segurança, da UE e dos seus Estados Membros. São aqui destacadas medidas destinadas a um maior reforço das medidas restritivas à migração.¹³⁵ Face ao cumprimento destes requisitos, os países terceiros, terão acesso a um determinado conjunto de benefícios.¹³⁶ Ou seja, a lógica «dar mais por mais» sob a qual quantos mais progressos um país terceiro realizar nas áreas acima descritas mais apoio e cooperação lhe será oferecido pela União.

Embora as PM afirmem serem detentoras de uma abordagem compreensiva, elas não deixam de apresentar semelhanças com o carácter unilateral repressivo de medidas anteriores, sendo as PM na sua maioria a detentoras de um enfoque marcadamente securitário Triandafyllidou (2009). Os poucos projetos que são propostos ao abrigo do pilar da migração legal, não procuram criar possibilidades de migração legal, relacionam-se contrariamente com a disseminação de informação sobre as condições de trabalho e vida na UE, ou são apenas reproduções de acordos já existentes de acordos bilaterais já em vigor, como é o caso de Cabo Verde, onde as condições delineadas na sua parceria já se encontravam a funcionar ao abrigo de um acordo com Portugal (Reslow, 2012). A defesa dos direitos humanos é também posta em causa, visto que há uma falta de soluções legais para os indivíduos que sofram de abusos, e no que concerne a certeza legal e questões de responsabilidade democrática, muito devido à exclusão do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu nas tomadas de decisão de todo o processo (Kunz, Lavenex, e Panizzon, 2011). O segundo quadro, a ACMM, é introduzida como um quadro alternativo para as situações onde a UE,

¹³⁵ São estes: iniciativas de desencorajamento à migração ilegal através de campanhas de informação; reforço dos controlos fronteiriços, onde é incluída uma cooperação operacional com os Estados Membros e/ou a FRONTEX; reforço da segurança dos documentos de viagem; compromissos na promoção de trabalho decente; e o assinar de acordos de readmissão e facilitação da reintegração dos retornados.

¹³⁶ Por sua vez os países terceiros poderão beneficiar das seguintes formas de assistência: técnica e financeira, para o desenvolvimento de capacidades para gerir os fluxos migratórios legais; no combate à migração irregular; conclusão de acordos de facilitação de vistos (negociados simultaneamente com Acordos de Readmissão); o melhorar de oportunidades para a migração legal, incluindo ofertas consolidadas pelos Estados Membros de forma a facilitar o acesso aos seus respetivos mercados de trabalho); medidas que reduzam a fuga de cérebros e o encorajar da migração circular e migração de retorno); a promoção da migração legal e o fortalecimento positivo da migração no desenvolvimento; e o facilitar do regresso e reintegração de migrantes.

os Estados Membros e os Estados Terceiros pretendem estabelecer um nível avançado de cooperação, no entanto, nenhuma das partes está preparada para assumir o conjunto de obrigações e compromissos de uma PM. Igual que esta última, a ACMM deverá estabelecer um conjunto de recomendações, objetivos e compromissos comuns em matéria de diálogo e cooperação, devendo incluir um pacote de medidas de apoio específicas a serem propostas pela UE e pelos Estados Membros interessados, sendo mais tarde possível que a agenda comum seja transformada numa parceria.

Embora a AGMM detenha um caráter inovador, ao colocar o migrante no centro da sua análise, os interesses europeus prevalecem. Tal como argumenta Carrera (2011) o modo de como os desenvolvimentos na AGMM ocorrem fazem com que a mesma seja pautada por fraquezas e lacunas sobre o seu alcance real, fundamentos e formas. As PM são marcadas pela *soft law*, o que faz com que os Estados Membros não estejam obrigados a participar, ao mesmo tempo que existe uma grande flexibilidade e diferenciação para os mesmos no que concerne à sua participação e conteúdo ou aplicação material destas parcerias (Carrera, 2011). Os interesses europeus são ainda predominantes na agência da abordagem em detrimento da uma parceria que albergue os interesses de ambas as partes. A segurança da UE e dos seus Estados Membros continua a ser ainda a *sine qua non* nos diálogos e parcerias com os países terceiros, sendo isto refletido no prevalecer da condicionalidade como um dos principais princípios orientadores das parcerias e a abordagem baseada no desempenho, estando a vertente da mobilidade e migração legal seletiva condicionadas pelos desenvolvimentos a serem realizados pelo país terceiro, que giram em torno do controlo fronteiriço, retorno e readmissão e tecnologias de vigilância (Carrera, 2011). Enfatiza-se ainda a ausência nos debates sobre a AGMM da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e de avaliações ao impacto das práticas de controlo fronteiriço e das suas políticas migratórias no que concerne ao compromisso dos direitos humanos da União, o que poderá levar a defesa dos direitos fundamentais do indivíduo a ser secundarizado (Carrera, 2011). Conclui-se então que à semelhança do que já acontecia com a anterior abordagem, a AGMM é entendida como uma estratégia europeia para transferir as suas responsabilidades na proteção das suas fronteiras, e mesmo concessão de asilo, para terceiros, aliviando assim o seu próprio fardo no que concerne à migração e minimizando os riscos à sua segurança.

2.3.3 Diálogo sobre a Migração, Mobilidade e Segurança com o Sul do Mediterrâneo (2011)

No seguimento da renovação da AGMM, a UE adota uma nova visão para a região do MENA. A resposta da UE leva ao ‘Diálogo sobre migração, mobilidade e segurança com o Sul do Mediterrâneo’, explanado na Comunicação da Comissão Europeia¹³⁷, lançada a 24 de Maio de 2011. O objetivo global do Diálogo é:

apoiar e encorajar as reformas - que visem melhorar a segurança- que os países parceiros podem realizar, oferecendo aos seus cidadãos a possibilidade de uma maior mobilidade para os Estados Membros da EU e abordando simultaneamente as causas profundas dos fluxos migratórios (Comissão Europeia, 2011).

O desenvolvimento do Diálogo sobre a migração, mobilidade e segurança será lançado de forma progressiva, no longo prazo, através da evolução de PM¹³⁸ tendo em consideração a relação europeia com cada país terceiro, o nível de capacidade do país na gestão dos fluxos migratórios e a vontade dos mesmos, de forma a para realizar um diálogo construtivo e eficaz que procure estabelecer uma parceria. A abordagem faz parte de um compromisso de assistência aos países do Norte de África no âmbito da PEV, sendo adotada em consonância com a Comunicação relativa á revisão da mesma, ao mesmo tempo que é também desenvolvida no contexto mais amplo das relações bilaterais e do diálogo, sendo levada em consideração a Estratégia Conjunta África-UE e a Parceria África-UE para a mobilidade, migração e emprego. Tal como está explicito na Comunicação:

Como parte do compromisso mais amplo da UE e da oferta de uma «Parceria para a Democracia e Prosperidade Partilhada» e no contexto de uma Política Europeia de Vizinhança reforçada face aos vizinhos do Sul e às suas novas aspirações democráticas a presente comunicação propões abordar os atuais desafios no domínio da migração e da mobilidade através do estabelecimento de um diálogo sobre a migração, mobilidade e segurança entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, em consonância com os objetivos da Abordagem Global das Migrações da UE (Comissão Europeia, 2011).

Nas questões relacionadas com asilo as PM procuram criar possibilidades de proteção internacional no país terceiro, ao mesmo tempo que deverão ser promovidas iniciativas de integração

¹³⁷ COM (2011) 292 final

¹³⁸ As PM serão acordadas ao mais alto nível político entre a UE e os seus Estados Membros e o país parceiro, sendo que irão ser englobadas todas as medidas, quer de caráter legislativo ou prático, para garantir que a circulação de pessoas entre as partes é bem gerida e realizada num ambiente seguro. Todas as medidas a serem adotadas devem contribuir para reforçar a capacidade de gestão da migração e mobilidade das pessoas no interior dos países do Sul do Mediterrâneo e nas relações com a UE em todas as áreas da GAMM, já acima referidas.

nos próprios Estados Membros da EU. As PM são suportadas por um conjunto de princípios a serem adotados: diferenciação, sendo o Diálogo desenvolvido tendo em consideração situação de cada país terceiro e os desenvolvimentos realizados pelos mesmos; biliteralismo com o diálogo a ser realizado entre a UE e os países terceiros individualmente; condicionalidade, já anteriormente assinalada, sendo os desenvolvimentos realizados no Diálogo a estarem dependentes dos esforços e progressos realizados nas áreas da migração, mobilidade e segurança, mas também com os desenvolvimentos registrados em relação às áreas da governação; e acompanhamento, com a edificação de um mecanismo de acompanhamento da execução concreta da Parceria. Embora as PM tenham sido aclamadas como a forma da UE desviar as suas políticas migratórias do enfoque securitário e de controlos fronteiriços para uma maior abertura com a vertente da mobilidade, investigadores como Carrera, Hertog e Parkin (2012) apontam que as experiências com as primeiras PM demonstraram uma grande discrepância entre a retórica e realidade, sendo ainda dada grande ênfase nos controlos fronteiriços e a sua reforma, como condição para os países participantes terem acesso a muito poucas oportunidades de migração legal.¹³⁹ “ Por exemplo, no caso da PM para a Moldávia, foi observado que a maioria dos projetos relacionados com a ‘mobilidade’ e ‘desenvolvimento’ listados no Anexo da Declaração eram simplesmente medidas renovadas já em progresso ou tiveram um alcance muito limitado”¹⁴⁰ (Jeandesboz apud Carrera, Hertog e Parkin, 2012). As PM são apenas veículos para a UE promover os seus controversos acordos de readmissão (Nellen-Stucky apud Carrera, Hertog e Parkin 2012). O que leva um a considerar que as PM providenciam apenas um quadro mais favorável para a União exportar a sua agenda política tradicional (acordos de readmissão e controlo da migração irregular), ao ser utilizado o discurso do desenvolvimento, parceria e mobilidade, não procedendo de facto a uma reforma dos seus objetivos políticos tradicionais (Carrera, Hertog e Parkin, 2012).

Nas PM estão também incluídas um pacote de medidas de reforço das capacidades nos países terceiros, sendo estas adotadas com base numa análise adotada a cada país do Sul do Mediterrâneo em causa, e nas propostas e pedidos apresentados pelos mesmos, pela UE e os Estados Membros.¹⁴¹ Estas medidas detêm o objetivo de reforçar a circulação dos indivíduos dos países do

¹³⁹ Ver também Carrera e Sagrera, 2009

¹⁴⁰ Tradução livre da autora

¹⁴¹ As medidas a serem implantadas são: o aumento e facilitação do acesso aos canais de migração legal; intercâmbios periódicos de boas práticas e conhecimentos entre serviços públicos de emprego; reforço das capacidades do país terceiro que lhes permitam uma organização mais eficaz da migração legal, nomeadamente o recrutamento, reconhecimento de qualificações, regresso e a reintegração dos migrantes; uma maior apoio ao

Sul do Mediterrâneo para território europeu, sendo a mesma facilitada através de um conjunto de instrumentos.¹⁴² É possível aos Estados Membros de forma unilateral, adotar outras iniciativas específicas com destino a facilitar o acesso ao seu mercado de trabalho; a mobilidade reforçada deverá, no entanto, ser realizada sobre a satisfação prévia de um certo número de condições, sendo que estas variam de país para país¹⁴³ (Comissão Europeia, 2011).

Face ao definido em relação às PM um poderá, porém, apontar para o facto de a suposta abordagem renovada e de longo prazo para a região da MENA na prática não é verificável. Carrera, Hertog e Parkin (2012) apontam duas grandes lacunas nas PM: as poucas possibilidades reais de mobilidade e o princípio da condicionalidade, sendo que o mesmo condiciona a existência de uma parceria igualitária entre as partes. A mobilidade não é o imperativo central da abordagem e as referências a oportunidades de emprego são escassamente delineadas, assim como a mesma é definida como temporária. A razão apontada para este défice é a predominância do fator intergovernamental, sendo as PM juridicamente não vinculativas, os Estados Membros podem optar por não participar ou controlar a estrutura das mesmas, o que condiciona as ofertas aos países terceiros. Tal como é verificável na Comunicação:

Em função das possibilidades e das necessidades reais dos Estados-Membros da UE interessados em participar ativamente nas parcerias para a mobilidade e dos respetivos mercados de trabalho e tendo em conta o seu direito a determinarem os volumes de

desenvolvimento e implementação de políticas que promovam o crescimento inclusivo, o emprego e a empregabilidade, tendo o objetivo de diminuir a fuga cérebros, nos países terceiros; maximizar o impacto no desenvolvimento, pela via de facilitação de remessas de migrantes a baixo custo e a sua canalização para investimentos sustentáveis; intensificação do trabalho com as associações de diáspora; reforço de qualidade de registos civis no país terceiro e dos documentos de identidade e viagem que o mesmo emite; respeito pelos direitos fundamentais de todos os migrantes; apoio à integração dos migrantes na comunidade que os acolhe; oferta de assistência aos migrantes que pertençam a categorias vulneráveis; aconselhamento na criação de capacidades de forma a dar resposta às necessidades dos migrantes em relação a assistência médica, psicológica e social específica; garantir a aplicação do princípio da não repulsão, assim como, serão apresentadas propostas de soluções a longo prazo de proteção do indivíduo que necessita de proteção internacional; proceder ao desenvolvimento e aplicação da legislação relativa às questões de asilo no país terceiro; facilitar a reintegração social e profissional dos migrantes que retornam ao país parceiro; e prestação de assistência para o retorno voluntário de indivíduos intercetados em situação irregular (Comissão Europeia, 2011).

¹⁴² Acordos de facilitação de vistos, sendo este de cariz único para cada parceiro; regimes específicos de facilitação de migração de mão-de-obra entre os Estados Membros que se mostrem interessados e os países do Sul do Mediterrâneo, que permitem programas específicos e/ou quadros legais agilizados para as migrações circulares, criação de capacidades de gestão das remessas de fundos no sentido de melhorar o seu impacto no desenvolvimento, reforço de capacidades para a correspondência eficiente entre a procura e a oferta de mão-de-obra e para gestão do retorno e de reinserção, reconhecimento de competências e qualificações académicas e profissionais, desenvolvimento e implementação de quadros jurídicos para proporcionar uma melhor portabilidade dos direitos sociais, um melhor acesso a informação relativa a vagas de emprego disponíveis, e identificação de medidas destinadas a melhorar a cooperação e a coordenação entre países d Sul do Mediterrâneo e os Estados Membros sobre questões relacionadas com as competências e o modo de melhor responder à oferta e à procura de mão-de-obra (Comissão Europeia, 2011).

¹⁴³ Estas medidas poderão ser: a criação de dispositivos de retorno voluntário; conclusão de acordos de readmissão; um acordo operacional com a FRONTEX, ao mesmo tempo que deverão ser reforçadas as capacidades na gestão fronteiriça, segurança de documentos e luta contra o crime organizado; cooperação na vigilância conjunta do mar Mediterrâneo; cooperação judicial e policial; ratificação e aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (COT) e os respetivos Protocolos relativos ao tráfico de seres humanos e migrantes (Comissão Europeia, 2011).

migrantes económicos a admitir, as parcerias para a mobilidade poderão abranger igualmente regimes específicos para facilitar a migração de mão-de-obra entre os Estados-Membros interessados e os países do Sul do Mediterrâneo (Comissão Europeia, 2011).

A segunda debilidade das PM é o próprio princípio de condicionalidade. O Diálogo apresenta uma parceria entre a UE e um país terceiro igualitária e genuína entre ambos, no entanto, tal não parece verificável, devido ao princípio de condicionalidade, subjacente na estrutura das PM. Os benefícios oferecidos aos países terceiros (maior acesso à UE) estão dependentes do cumprimento de determinadas condições (reforço dos controlos fronteiriços, acordos de readmissão e retorno, entre outros), o que levará a considerar os benefícios dessas parcerias (Carrera Hertog e Parkin, 2012).

Os altos custos associados com a implementação das exigências da UE, juntamente com a incerteza das recompensas, apoiaria a contenção... de que as Parcerias para a Mobilidade são de muitas maneiras de maior valor para a UE do que para os países do Sul do Mediterrâneo¹⁴⁴ (Tocci e Cassarino apud Carrera Hertog e Parkin, 2012).

A vertente externa das áreas de migração e asilo é a parte mais desenvolvida e eficaz destas políticas. Com a contínua relutância dos Estados Membros em delegar a sua soberania para a vertente comunitária da UE ou mesmo no delinear de uma abordagem comum, a UE, mais propriamente a Comissão Europeia, procura através da política externa alcançar um maior nível de influência em ambas as áreas, sendo dotada de ferramentas que não se encontram à disposição dos Estados Membros, o que lhe confere uma vantagem e a possibilidade de deter uma voz mais ativa numa área da política europeia restrita aos Estados Membros. É de denotar, porém, que embora ao nível oficial tanto a PEV e a AGMM se demonstrem atrativas e ambiciosas, na prática, ambas as abordagens são amplamente submetidas por uma vertente securitária, com a UE a desenvolver programas amplamente focados na defesa dos interesses europeus, sendo estes maioritariamente focados na defesa das fronteiras externas. A PEV e a AGMM possibilitam à UE a construção de uma barreira protetora, dos fluxos migratórios ilegais, maioritariamente da região do MENA, conseguindo delegar as suas responsabilidades de proteção de refugiados e controlo das suas fronteiras externas para Estados Terceiros, ao mesmo tempo, que possibilita à UE o encobrir dos seus falhanços ao nível interno na edificação de uma política de migração comum e um SECA. A implosão da Primavera Árabe coloca em causa a vertente externa das áreas de migração e asilo, com os acordos vigentes a se tornarem inválidos com a queda dos regimes na região do MENA. A UE renova ambas as abordagens,

¹⁴⁴ Tradução livre da autora

porém, a instabilidade na região não possibilita a edificação de novos acordos e parcerias, o que deixa a UE desprovida da sua vertente mais desenvolvida nas áreas de migração e asilo, a vertente externa.

Capítulo III

A crise dos migrantes e refugiados de 2011-2014

3.1 A Primavera Árabe e o início do fluxo migratório (2011)

Os acontecimentos denominados de Primavera Árabe iniciam-se a 17 de Dezembro de 2010 com a autoimolação de Mohamed Bouazizi, em protesto contra a corrupção policial e a indiferença governamental na Tunísia. A partir desse momento assiste-se a uma vaga de protestos no país que rapidamente se alastra por toda a região do MENA, em contestação aos regimes autocráticos vigentes e em prol da democracia. As revoltas populares espontâneas em vários países da região colocam um fim aos regimes autocráticos na Tunísia, Líbia e Egito, que perduravam há várias décadas no poder. O mesmo já não é verificável na Síria, onde o presidente Bashar al-Assad se mantém ainda no poder, recorrendo a meios de opressão de violência extrema, que levam à perda de um número de vidas que ainda não cessou de aumentar. A instabilidade e violência constante vivida desbloqueou uma vaga de migração constante na região, já definida pela ACNUR como a maior desde o final da Segunda Guerra Mundial.¹⁴⁵ (ACNUR, 2015)

As revoltas da Primavera Árabe produziram uma situação de elevada insegurança para os indivíduos na região do Norte de África o que levou a circulações transfronteiriças significativas na primavera e verão de 2011 de indivíduos a fugirem de confrontos violentos nas ruas, detenções, turbulência política...¹⁴⁶ (Carrera, Hertog, Parkin, 2012)

Os fluxos migratórios são primordialmente realizados ao nível intrarregional, ou seja, as pessoas deslocam-se maioritariamente entre os países da região. A maior percentagem dos indivíduos que compõem estes fluxos advêm da Líbia, sendo que, mais de um milhão deixaram o país na primavera e verão de 2011, sendo 400,000 de nacionalidade líbia e cerca de 700,000 de nacionalidade estrangeira, tendo fugido maioritariamente para a Tunísia e o Egito, que se encontravam ainda fragilizados devido às suas revoluções (Carrera, Hertog, Parkin, 2012). O Líbano torna-se o país de maior acolhimento na região, estando, até 2014, registrados mais de 900,000 refugiados pela ACNUR no país, com muitos outros indivíduos a não serem registrados; enquanto a Turquia e a Jordânia detiveram cerca de 600,000 refugiados; e o Iraque que alberga cerca de 220,000 refugiados. (Fargues, 2014). Por contraste o número de refugiados que chegam às costas europeias são inicialmente reduzidos. É possível observar um adensar dos fluxos migratórios para a UE a partir do

¹⁴⁵ Ver Global Trends: Forced Displacement in 2015

¹⁴⁶ Tradução livre da autora

Mediterrâneo, principalmente nas fronteiras externas de Itália e Malta, no entanto, estas eram apenas uma fração do número de deslocações a ocorrerem na região da MENA.

Entre 1 de Janeiro e 31 de julho de 2011, Itália recebeu aproximadamente 48,000 migrantes irregulares como parte do influxo do Norte de África dos quais 24,769 originaram da Tunísia e 23,267 vieram da Líbia (sendo maioritariamente migrantes originários da África subsariana)¹⁴⁷ (Nascimbene, Di Pascale, apud Carrera, Den Hertog, Parkin, 2012).

Estes fluxos migratórios não são, no entanto, derivados exclusivamente dos recentes acontecimentos. Antes da Primavera Árabe, a região do MENA já era palco de avultados fluxos migratórios para a UE. Aquando da Revolução de Jasmim, na Tunísia, a região era a origem de cerca de oito milhões de migrantes de primeira geração (62% encontravam-se a residir em território da UE, 27% num outro país Árabe, e 11% numa outra região do globo) (Fargues e Fandrich, 2012). Nos dez anos que precederam às revoltas, o número agregado de migrantes da região nos países da OCDE aumentou de forma extraordinária, passando de 3,5 para aproximadamente 5 milhões de indivíduos. Isto demonstra que os fluxos migratórios da região da MENA não são algo de novo, mas apenas um intensificar dos mesmos (Fargues e Fandrich, 2012). Contrariamente ao acreditado, a migração internacional não é globalizada, a maioria dos migrantes árabes para os países da OCDE entre 2001 e 2010 reside na Europa (91%), sendo os países do Sul da Europa (Itália, Espanha e França), devido à sua proximidade geográfica com a região, e a sua ligação histórica colonial, os maiores detentores desta porção. Até ao ano de 2010 a UE alberga cerca de 23% da população de migrantes internacionais, ficando apenas atrás dos EUA. Por volta do ano de 2011, estavam a viver em território europeu cerca de 33,3 milhões de cidadãos estrangeiros, onde cerca de 20,5 milhões eram originários de países terceiros. O número de indivíduos nascidos no estrangeiro a viver na Europa, incluindo os que estão naturalizados ou detém dupla nacionalidade, eram cerca de 48,9 milhões ou 9,7% do total da população europeia (House of Lords, 2012). Em relação ao asilo, entre 2002 e 2006, é possível assistir a uma diminuição drástica nas aplicações de asilo, de 459,274 para 209,400. Em 2006 é registrado um aumento, do número de aplicações de asilo, tendo os números chegado a 270,480 em 2009, mas diminuindo mais uma vez em 2010 para 263,990 aumentando mais uma vez para 306,264 em 2011 (House of Lords, 2012). No entanto é de ressaltar que embora a UE receba o maior número de aplicações de asilo no mundo, o mesmo já não é verificável em relação ao número

¹⁴⁷ Tradução livre da autora

de refugiados. A sua grande maioria encontra-se situada nas regiões de origem. Em termos absolutos os três maiores países de acolhimento são o Paquistão (1,7 milhões), Irão (887,000) e a Síria (755,400) (House of Lords, 2012). A Europa detém cerca de 1,6 milhões de refugiados, o que de acordo com o ACNUR, corresponde a cerca de 15% da população total.

A Primavera Árabe não cria, mas sim reforça uma tendência já verificável, a mesma já detinha ações de resposta e prevenção por parte da UE. Particularmente desde o início do século, com os atentados de setembro de 2001 e os que sucederam em Madrid (2004) e Londres (2005), a migração, especialmente a de indivíduos da região da MENA, tem sido colocada na agenda europeia como uma das áreas de maior relevância em termos securitários (Jiménez, 2012). Tal como havia sido afirmado no capítulo anterior, a UE e os seus Estados Membros realizaram acordos bilaterais com vários países do Mediterrâneo, de forma a conter os fluxos migratórios.

Medidas políticas que contribuíram para uma diminuição do fluxo migratório fazem parte de um conjunto abrangente de tratados bilaterais e acordos de condicionalidade ligados a uma cada vez mais densa cooperação política e económica entre a UE e a sul vizinhança no Sul, assim como, a externalização dos controlos migratórios (Paoletti, 2011, apud McMahon, 2012).

Desde o Processo de Barcelona o principal foco de interesse europeu tem sido uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios, através de uma maior cooperação entre as regiões por via de políticas de treino vocacional e criação de emprego, luta contra a migração ilegal, através da retificação de acordos de readmissão. A Tunísia, por exemplo, foi o primeiro país do Magrebe a ratificar um acordo de associação com a UE, em 1998, sendo prontamente reformado em 2004 em conjunto com a implementação do Protocolo de Palermo que visa a luta contra o tráfico ilegal de pessoas, através da aplicação de sanções a qualquer forma de contribuição à migração ilegal. (Di Bartolomeo, Jaulin e Perrin, 2010). Foi também prontamente assinado um acordo de readmissão em 2009 (Frontex, 2011b). Acordos com a UE foram acompanhados por acordos com determinados Estados Membros: a Itália e a Líbia realizaram uma série de acordos entre si relacionados com a luta ao terrorismo, crime organizado e travessias marítimas, assim como, organizaram patrulhas de vigilância marítima comum (Hamood 2008, Di Bartolomeo, Jaulin e Perrin 2011). Em 2008 o governo italiano e líbio assinam um Tratado de Parceria que definia a patrulha fronteiriça conjunta e acordos de readmissão como parte de um acordo de memória colonial de cinco biliões de euros, onde estava também incluído o envio em 2009 de navios para a Líbia da parte da italiana Guardia di Finanza. Acordos foram também

estabelecidos entre a UE e a Líbia que incluíam financiamento europeu para a Líbia restringir o acesso às principais rotas migratórias da África subsariana para Bengasi, Trípoli e por fim Itália (Di Bartolomeo, Jaulin e Perrin, 2011). Sendo em 2010 também edificado um Memorando de Entendimento e uma Agenda para a Migração entre a UE e a Líbia onde é oferecido à última um investimento de 60 milhões de euros para o período de 2011-2013 para desenvolver o serviço público líbio, assim como, a sua capacidade de busca e salvamento marítimo, processos de readmissão, e medidas de combate à migração irregular (Comissão Europeia, 2010).

A queda dos regimes vigentes nos países da região da MENA (Líbia, Tunísia, Egito), e a contínua guerra civil na Síria teve como consequência a queda dos acordos alcançados pela UE e os seus Estados Membros com os mesmos, relacionados com a gestão dos fluxos migratórios, levando à queda do controlo fronteiriço no Mediterrâneo, direcionando a atenção e a preocupação dos líderes europeus para as fronteiras europeias, mais propriamente para as fronteiras marítimas de Itália, Malta e Grécia.¹⁴⁸ Com a queda dos controlos fronteiriços da região, o fluxo migratório para o continente europeu aumentou, tendo cerca de 20,000 migrantes da Tunísia chegado às costas europeias no primeiro trimestre de 2011 (McMahon, 2012), com a Tunísia e a Líbia a se tornarem pontos de partida para a Europa.

O início deste fluxo de migrantes e refugiados é inicialmente sentido nas costas italianas. No decorrer e imediatamente após a Primavera Árabe centenas de migrantes advindos da Tunísia procuraram chegar à ilha italiana de Lampedusa. Embora inicialmente o governo italiano tenha minimizado a magnitude dos fluxos migratórios, optando mesmo por não reabrir o CPSA (Centro di Primo Soccorso e Accoglienza), que se encontrava encerrado desde 2009, essa abordagem subitamente se transformou, sendo que expressões como êxodo bíblico e tsunami humano são utilizadas para descrever a situação vivenciada (Marchetti, 2012, Triandafyllidou e Ambrosini, 2011, apud Triandafyllidou, 2014). Entre Janeiro e Setembro de 2011 entraram em Itália cerca de 42,807 indivíduos de forma ilegal. De acordo com as Nações Unidas, a Janeiro de 2011 cerca de 5000 tunisianos chegam à ilha de Lampedusa, sendo acompanhados por cerca de 13,000 migrantes líbios

¹⁴⁸ O golpe de Estado na Tunísia que levou à deposição do então Presidente Ben Ali deixa um vácuo no poder o que impossibilitou o cumprimento dos acordos realizados, ao mesmo tempo que as patrulhas da guarda costeira tunisiana, que continham o fluxo migratório, foram suspensas. Com o recurso à violência por parte do governo líbio e a consequente intervenção da NATO no país, as negociações que se encontravam em desenvolvimento para a edificação de uma agenda de Cooperação com a Líbia foram também suspensas (EEAS, 2011)

que chegam entre Fevereiro e Maio do mesmo ano (Di Bartolomeo, Jaulin e Perrin, 2011). Até Abril de 2011, é possível verificar 390 travessias contendo cerca de 25,867 migrantes a chegarem a Itália, de acordo com o governo italiano, sendo anunciado no mês seguinte a chegada de 28,000 migrantes às costas italianas. Ao constatar a fragilidade europeia e a sua situação precária, o coronel Muammar al-Gaddafi procurou tomar vantagem da situação ao ameaçar a Europa de que enviaria centenas de mártires para o continente (The Guardian, 8 de Julho de 2011). É, no entanto, de salientar, mais uma vez que estas travessias tratavam-se mais de uma oportunidade criada, pela inexistência de controlos fronteiriços, do que propriamente uma resposta à mudança estrutural, causada pela revolução. Migrantes que numa outra ocasião teriam optado por outra rota (como o Senegal, Mauritânia, ou Marrocos para Espanha) aproveitam a oportunidade que se presenciou (Fargues e Fandrich, 2012).

Uma segunda vaga de migrantes e refugiados é despertada pelo conflito na Síria. A 7 de Junho de 2012 o conflito sírio tinha originado 115,117 refugiados de acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), sendo estes acolhidos pelos Estados vizinhos (excetuando Israel) (Fargues e Fandrich, 2012). Nos meses subsequentes a situação na ilha de Lampedusa torna-se caótica. É presenciado um espetáculo de fronteira (*spettacollo della frontiera*; Sciurba, 2012; Cuttitta, 2012 apud Marchetti, 2012) ao serem bloqueadas as transferências dessas pessoas para território continental, o que transforma a ilha num campo de detenção ao ar livre ou numa prisão (Campesi, 2011; Manconi e Anastasia, 2012; apud Marchetti, 2012) sendo legitimado o recurso à estrutura de emergência (Marchetti, 2012). É declarado o estado de emergência de 12 de Fevereiro a 31 de Dezembro de 2012, através de um decreto presidencial do Conselho de Ministros a 12 de Fevereiro de 2011, sendo que ao ratifica-lo, o então Primeiro-ministro italiano Silvio Berlusconi, o mesmo afirma que Itália estava a passar uma grave emergência humanitária devido ao fluxo migratório advindo do Norte de África, sendo necessária a ativação de medidas excecionais de forma a estabelecer estruturas adequadas, garantindo, ao mesmo tempo, que se estava a proceder a uma luta eficaz contra a migração ilegal e à identificação de indivíduos que poderiam representar um potencial perigo a ordem pública e segurança nacional (Marchetti, 2012). O Ministro do Interior italiano, declarando a existência de uma emergência humanitária, advertiu para a iminente ameaça de segurança interna à Europa, apelando à realização de um Plano Marshall para apoiar a resposta italiana (Maroni apud McMahon, 2011), decretando que as políticas migratórias e humanitárias da Itália e da UE, o Maroni serão insuficientes para resolver a crise (McMahon, 2012). Com o

sobrecarregar da sua capacidade de colhimento, a 5 de Fevereiro de 2011 o governo italiano decide imitar autorizações temporárias, de seis meses, com base em razões humanitárias para todos aqueles que alcançaram as costas italianas antes de 5 de Abril. Esta ação gerou uma onda de descontentamento entre os restantes Estados Membros, sendo Itália acusada de irresponsabilidade e de transportar o fardo dos migrantes para eles, sendo estes considerados como uma ameaça à sua ordem pública e económica (Triandafyllidou, 2014). O Ministro do Interior alemão declara que “ Itália tem que resolver o seu problema de refugiados por si própria”, e o seu homólogo austríaco afirma que “iremos avaliar em que medida iremos reconhecer os vistos emitidos pelos italianos, especialmente se iremos permitir a entrada a pessoas que não se conseguem alimentar por si próprias”¹⁴⁹ (Euroactive 12 de Abril de 2011). A resposta mais evidente é, porém, a do governo francês. O Eliseu contesta de imediato a legalidade dos vistos temporários, ao mesmo tempo, que reestabelece os controlos fronteiriços ao longo das suas fronteiras com Itália, de forma a controlar o fluxo migratório (Balleix, 2014; Carrera Hertog e Parkin, 2012; Marchetti, 2012; Triandafyllidou, 2014). Juntamente com Itália, a Grécia tem também sofrido a maior parte do fardo da crise. Desde 2011, o país tem registado um rápido aumento do número de migrantes ilegais e refugiados às suas costas principalmente através da Turquia, devido à proximidade geográfica de algumas das suas ilhas como Samos e Lesbos. É difícil estimar o número de chegadas às fronteiras gregas, sendo que para vários dos indivíduos a Grécia não é o destino final, desejando chegar a outros destino preferências, como a Alemanha e o Norte da Europa. Principalmente tendo em consideração o facto de a Grécia não deter uma reputação positiva em aceitar refugiados (Fargues, 2014). Segundo o Christian Science Monitor mais de 17,000 Sírios entraram em território grego entre 2011 e Dezembro de 2013.¹⁵⁰ No entanto é de sublinhar que em 2012, por exemplo, apenas 275 nacionais Sírios pediram asilo na Grécia, em contraste com os 8000 sírios que as autoridades gregas registraram de entradas irregulares.¹⁵¹ Sendo também importante sublinhar o facto de o processo de análise dos pedidos de asilo ser lento e a grave e continua crise económica que o país atravessa. “Os refugiados Sírios normalmente evitam

¹⁴⁹ Tradução livre da autora

¹⁵⁰ Nikolia Apostolou, ‘Greece to Syrian Refugees: Don’t Get Too Comfortable’, Christian Science Monitor, 23 de Dezembro de 2013

¹⁵¹ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ELENA n1, pág.20

candidatar-se a asilo na Grécia porque o processo é lento com baixas taxas de aceitação e o país tem poucos empregos devido à sua prolongada crise económica¹⁵² (Konstantinidis in Reuters, 2014).

Um outro país que tem sofrido bastante com a pressão migratória é Malta. Uma ilha com apenas 410,000 habitantes no meio do mar Mediterrâneo, Malta viu-se, no início de 2011, frente a um elevado fluxo migratório da região da MENA que assolou o país.

Talvez em nenhum outro lugar as consequências das regras imigratórias um tamanho serve para todos da UE são mas aparentes do que aqui em Malta, um pequeno arquipélago no Mediterrâneo entre a Líbia e Itália, que agora tem o rácio mais elevado de imigrantes per capita de qualquer membro da União Europeia¹⁵³ (Daleysept in Nytimes, 2012).

Embora sejam números largamente inferiores aos milhares que chegam às costas gregas ou italianas, no entanto Alexander Tortell, diretor da Agência para o bem estar dos requerentes de Asilo em Malta sublinha que “[P]ara nós, 168 é o equivalente a milhares” (Tortell in Daleysept, Nytimes, 2011). É sublinhado que Malta não detém recursos para deportar os que não são aptos para proteção humanitária, nem uma rede de consulados necessária para redigir acordos de repatriação com os países Africanos, e muito menos orçamento para pagar os voos de retorno para os migrantes. Face ao desafio presente, o governo de Malta apela auxílio a UE, tendo pedido a ativação de um mecanismo ao nível europeu de solidariedade obrigatória. Este mecanismo iria providenciar aos migrantes ilegais estatuto de proteção temporária até dois anos, possibilitando que estes sejam realocados para outro Estado Membro. Sendo apenas ativado sob condições excecionais onde um país se encontra sob uma elevada pressão migratória. No entanto este apelo não é recebido de uma forma positiva, sendo a situação tida como não urgente. Porém o Primeiro-ministro de Malta, Lawrence Gonzi, sublinha que a chegada de migrantes irregulares tem que ser avaliada face à proporção de cada país. Sendo que, tendo isto em consideração, Malta carrega o fardo mais pesado ao nível mundial (Klejung, DW, 2011). Numa entrevista à plataforma Debating Europe, a 17 de Janeiro de 2012, Gonzi reafirma a importância de os Estados Membros colaborarem entre si e partilharem a responsabilidade da crise migratória causada pela Primavera Árabe e da intervenção na Líbia. Sublinhando os progressos que foram realizados, como o estabelecimento de um projeto piloto feito especialmente para Malta onde

¹⁵² Tradução livre da autora

¹⁵³ Tradução livre da autora

dez Estados Membros aceitaram realojar refugiados que se encontravam no país, advertindo, porém que não é suficiente, reiterando que enquanto o número de refugiados para os Estados Membros seja de 250 pessoas, os EUA irão aceitar realocar 700 pessoas. Joseph Muscat, atual Primeiro-ministro de Malta desde 2013, afirma, a 12 de Outubro de 2013, que Malta sente-se abandonada pelo resto da Europa, enfatizando que a UE tem que tomar ações. Falando no seguimento de mais uma tragédia no Mediterrâneo que custou a vida a 30 pessoas, apenas uma semana após o naufrágio perto da ilha de Lampedusa que custou a vida a mais de 300 pessoas, que procuravam chegar à Europa, Muscat reitera que o resto da Europa tem fornecido apenas palavras vazias.

Eu não sei quantas mais pessoas necessitam de morrer no mar antes que algo seja feito... As regras precisam de mudar, quer sejam mais restritas ou flexíveis não é uma questão, o facto é que esta coisa está quebrada e necessita de ser concertada (Muscat in BBC, 2016).

Mesmo com a inexistência de fluxos migratórios de grande escala, principalmente quando comparados ao que é verificável na própria região da MENA, a preocupação com a possível chegada de um grande número de indivíduos a território europeu, intensamente explicitado pelos média, despertou um intenso debate entre a UE e os seus Estados Membros, procurando os mesmos se preparar para as repercussões que a instabilidade vivida nesta região iria trazer. De forma a poder demonstrar as ações e perspectivas europeias em relação ao fluxo migratório vivenciado, iram ser analisadas as comunicações oficiais tanto da UE, por voz do seu órgão supranacional máximo, a Comissão Europeia, e três dos seus Estados Membros, Alemanha, Reino Unido, que se encontram sob grande escrutínio, de forma a avaliar a união ou desunião da UE no gerir e solucionar desta crise.

3.2 A Reação da União Europeia

A reação da UE, após os eventos na região da MENA, poderá ser definida como dual, sendo encarada ao nível externo tanto de assistência como de contenção e ao nível interno de manutenção e proteção (Fargues e Fandrich, 2012). Por um lado assiste-se a um grande apoio às revoltas populares e a viragem para a democracia nos países da região, ao mesmo tempo, que providenciava os auxílios necessários para a grave crise humanitária que se implantou na região. Por outro lado, procura-se controlar e reter os fluxos migratórios para território europeu. Stefan Fule, o Comissário Europeu para o Alargamento e Política de Vizinhança, no seu discurso sobre os acontecimentos decorridos no Norte de África, a 28 de Fevereiro de 2011, ao Parlamento Europeu e ao Comité dos

Assuntos Externos, enaltece as “deposições dos anteriores Presidentes Ben Ali e Mubarak por via de protestos pacíficos maioritariamente liderados por jovens...ficando para a história como um símbolo do renascimento do Mundo Árabe, devendo a UE acolher todas estas mudanças com todo o coração”¹⁵⁴ (Fule, 2011). Ao mesmo tempo que reconhece a inatividade da UE nas suas tentativas de uma transformação da região.

[D]evemos demonstrar humildade para com o nosso passado. A Europa não foi vocal o suficiente no defender dos direitos humanos e forças democráticas locais na região. Muitos de nós foram prezas da suposição de que os regimes autoritários eram uma garantia de estabilidade na região. Isto era, na melhor das hipóteses, uma visão de curto prazo- e o tipo de curto prazo que faz no longo prazo ainda mais difícil de construir¹⁵⁵ (Fule, 2011).

O Comissário afirma que a Europa tem de ser fiel aos seus valores e apoiar os processos de democratização que nasceram da região da MENA, realçando a necessidade de encarar estes acontecimentos de maneira correta, através de um fortalecimento das relações entre ambos os lados do Mediterrâneo pela AGM, tendo esta que adotar uma abordagem mais ambiciosa em questões como a migração legal, no contexto de migração circular temporária, em troca de uma maior cooperação em relação à prevenção da migração irregular e cooperação nas questões de retorno e readmissão (Fule, 2011). A preocupação imediata aos acontecimentos a decorrerem é a repatriação imediata de todos os cidadãos europeus da região. A Alta Representante Catherine Ashton ativa o MIC (Centro de Informação e Monitorização) a 23 de Fevereiro, de forma a proceder a uma evacuação mais rápida de cidadãos europeus e maximizar o uso de transportes e outros bens logísticos. Aquando da conclusão da repatriação, as preocupações europeias passam para os eventuais fluxos migratórios que poderiam advir da região. Segundo Simon McMahon (2012) as propostas advindas da Comissão Europeia enfatizam a manutenção das estruturas formais e regulações já estabelecidas, o que demonstra o seu caráter de um ator maioritariamente tecnocrata, que não detém a necessidade de mobilizar ou de se sujeitar às expectativas da opinião pública. Os instrumentos¹⁵⁶ à disposição dos Estados Membros para gerirem a crise são delineados em três memorandos (MEMO/11/98;

¹⁵⁴ Tradução Livre da autora

¹⁵⁵ Tradução livre da autora

¹⁵⁶ Os instrumentos são: o apoio financeiro, por via do Fundo de Retorno, Fundo de Integração, Fundo das Fronteiras Externas e o Fundo para os Refugiados; agentes que irão providenciar apoio prático técnico no entrevistar de migrantes, agentes da Europol para detetar vestígios de tráfico humano, vigilância aérea e naval e equipas de apoio no processar de aplicações de asilo; e assistência da UE na promoção da estabilidade política, económica e social, nos países da região, discussão sobre os acordos de readmissão e procedimentos destinado a reduzir os fluxos migratórios para a Europa (McMahon, 2012).

MEMO/11/179; MEMO/11/226), sendo sempre enfatizada a necessidade de cooperação e solidariedade entre os Estados Membros mas também com os países da região da MENA.

Para além do auxílio humanitário prestado na região, quer de cariz financeiro quer através do auxílio na repatriação de indivíduos, a reação mais imediata e visível da UE ao aumento do fluxo migratório é, no entanto, de cariz restritivo, sendo dividida essencialmente em quatro tipos de medidas: o intensificar do controlo fronteiriço e vigilância; o exercer de pressão nas autoridades locais na gestão dos fluxos migratórios irregulares; novas propostas legislativas que suspendam a mobilidade no espaço Schengen; e o procurar gerir a crise migratória no Norte de África (Carrera et al, 2012). Com a ausência dos controlos na região da MENA, devido ao estado de turbulência dos países da região (Tunisia e Líbia), e a consequente anulação dos acordos de parceria concluídos entre os mesmos e a UE e os seus Estados Membros, seria previsível que o fluxo migratório da região para a Europa aumenta-se consideravelmente. Face às condições existentes tanto a UE como os seus Estados Membros procuram de imediato fortalecer as suas fronteiras de um eventual adensar dos fluxos migratórios.

Um dos principais pontos de chegada dos migrantes e refugiados foi a ilha italiana de Lampedusa. Apenas no ano de 2011 chegaram a costas italianas cerca de 63,000 migrantes (Marchetti, 2012). Não conseguindo gerir a crise que se instala, o governo italiano pede auxílio à Frontex, tendo esta lançado a 20 de fevereiro de 2011, a Operação Conjunta Hermes, que detinha como principal objetivo o “assistir a Itália no gerir das embarcações que transportavam migrantes e refugiados”¹⁵⁷ ¹⁵⁸(Malmstrom, 2011). A operação liderada pela própria Itália tendo o apoio da França, Alemanha, Malta, Holanda e Espanha, tinha como prioridades o “detetar e prevenir de travessias ilegais para as Ilhas Pelágias, Sicília e a Itália continental” ¹⁵⁹(Frontex, 2011), ao mesmo tempo, que abrange a pré-triagem dos migrantes intercetados pela Frontex e o recolher de informação relacionada com as rotas e chegadas de forma a proceder à análise do risco. O Presidente da Comissão enaltece e agradece a solidariedade demonstrada entre Nações, declarando que isto é “um caso tangível de

¹⁵⁷ Malmstrom Comissário da União Europeia, Declaração do anúncio do lançamento da operação 'HERMES' da Frontex em Itália a 20 de Fevereiro de 2011, MEMO/11/98, Bruxelas, 20 de Fevereiro de 2011

¹⁵⁸ Tradução livre da autora

¹⁵⁹ Tradução livre da autora

ação europeia” (Barroso, 2011). Barroso afirma o compromisso da Comissão no auxílio à contenção dos fluxos migratórios através de uma “extraordinária assistência financeira de fundos como o Fundo de Fronteiras Externas, Fundo Europeu para os Refugiados (que ascendem os 25 milhões de euros no total) ”¹⁶⁰ (Barroso, 2011).

As Comissárias Kristalina Georgieva e Cecilia Malmstrom (Comissária para os Assuntos Internos), numa comunicação conjunta no Dia Mundial do Refugiado, sublinham a necessidade de auxiliar os países da região da MENA que se encontram sob grande pressão devido aos elevados números de refugiados que chegam às suas fronteiras, sublinhando a necessidade de repatriar aqueles que poderão regressar aos seus países de origem mas também o providenciar asilo, inclusive dentro da UE para aqueles que se vêm impossibilitados de regressar aos seus países de origem, sublinhando a importância da edificação de um sistema de asilo comum, baseado na solidariedade e responsabilidade partilhada. Malmstrom, após a sua conversa com Roberto Maroni, o Ministro Interno de Itália, a Março de 2011, demonstrou-se satisfeita com a rapidez na solidariedade dos Estados Membros na contribuição para a eficácia da operação Hermes. “Esta operação está a ser levada a cabo com sucesso graças à contribuição dos Estados Membros que responderam de forma rápida à chamada para disponibilizar os equipamentos e ativos necessários”¹⁶¹ (Malmstrom, 2011). A Comissária afirmou a sua preocupação com os desenvolvimentos a serem observados na região da MENA, salientando que a principal prioridade deverá ser proteger aqueles que se encontram vulneráveis e necessitam de apoio. Uma delegação de agentes da Europol é destacada para o Sul de Itália de forma a providenciar auxílio às autoridades italianas na identificação de possíveis criminosos entre os migrantes irregulares na chegada ao território italiano. Procurava-se essencialmente contrabandistas humanos e traficantes, no entanto, será de afirmar que os objetivos específicos e atividades são um pouco opacas (Guild et al, 2011). A missão chegou a ser criticada pelo seu cariz altamente securitário, focando-se primordialmente na prevenção de entradas irregulares, ao invés de impedir mais mortes no Mediterrâneo (Human Rights Watch, 2011).¹⁶²

¹⁶⁰ Tradução livre da autora

¹⁶¹ Tradução livre da autora

¹⁶² Segundo a ACNUR apenas em 2011 mais de 1500 indivíduos perderam as suas vidas na travessia do Mediterrâneo (ACNUR, 2012).

Seguindo-se do reforço das fronteiras externas, a segunda ação da União foi indiciar as novas autoridades na região da MENA a cooperar na gestão da migração ilegal. Imediatamente após a destituição dos regimes ditatoriais na região da MENA, a UE disponibiliza-se a providenciar o auxílio necessário para os novos governos, sendo que a área de cooperação mais enfatizada é a migração. Tal como já anteriormente havia sido referido com a queda dos regimes ditatoriais da região, as parcerias celebradas com a UE e os seus Estados Membros perdem valimento. Com o desaparecimento da barreira de proteção inicial das fronteiras europeias desfeita, a UE e determinados Estados Membros (maioritariamente Itália, sendo o mais afetado pela crise) procuraram erguer uma nova barreira protetora. O governo italiano é dos primeiros a iniciar e concluir acordos de parceria, tendo particular destaque o acordo de repatriação acelerada com o governo da Tunísia, a cinco de Abril de 2011, sendo oferecido ao último 200 milhões de euros de auxílio e crédito, em troca da sua cooperação na prevenção dos fluxos migratórios e repatriação, o que leva a uma quebra de cerca de 75% de migrantes tunisianos (Carrera, Hertong e Parkin 2012). Com o sucesso do mesmo, o governo italiano procurou realizar um acordo com o Conselho de Transição Nacional da Líbia, concluído a 17 de junho de 2011, estando no centro do acordo a luta contra a migração irregular, incluindo o retorno de migrantes ilegais, sendo complementado em 2012 por um acordo verbal entre os ministros do interior de Itália e Líbano, onde estão incluídas novas áreas de cooperação como vigilância fronteiriça repatriação e retorno voluntário (Carrera, Hertong e Parkin, 2012).

Malmstrom, na conferência de imprensa realizada a 4 de Maio de 2011 apresenta uma visão de longo prazo nos vários aspetos da política migratória: as fronteiras, migração legal e dimensão externa¹⁶³ exaltando, ao mesmo tempo, a necessidade de um forte liderança para fazer face aos populismos e soluções simplistas. “Necessitámos e mais Europa, não de menos”¹⁶⁴ (Malmstrong, 2011).¹⁶⁵ No entanto a UE, seguindo o exemplo de Itália, procura erigir novos acordos de cooperação da Tunísia em troca de auxílio. Em Abril de 2011, o então Presidente da Comissão Europeia Durão Barroso visita a Tunísia, oferecendo cerca de 400 milhões de euros de auxílio à democratização estável

¹⁶³ Ver discursos de Cecilia Malmstrom a 4 de Maio de 2011

¹⁶⁴ Tradução livre da autora

¹⁶⁵ Ver também declaração de Kristalina Georgieva na visita oficial à fronteira Tunísia-Líbia a 3 de Março de 2011.

da Tunísia, querendo em troca cooperação no conter da migração irregular.¹⁶⁶ Embora inicialmente as autoridades tunisianas demonstrassem relutância, visto que não queriam ser associadas ao anterior regime, que detinha parcerias semelhantes com a UE (Carrera Hertong e Parkin, 2012), a pressão europeia e os incentivos financeiros prevaleceram, e a junho de 2011, Malmstrom propõem ao Conselho Europeu um projeto operacional conjunto UE- Tunísia, que teria como objetivo apoiar as autoridades tunisianas no desenvolver de capacidades nas áreas do controlo fronteiriço, contrabando e tráfico de seres humanos, asilo, retorno e reintegração dos retornados, e apoio no acesso de canais legais de migração.

O terceiro ponto da ação europeia, após o intensificar dos controlos fronteiriços e da pressão nas autoridades da região da MENA na gestão dos fluxos migratórios, já acima referidos, é a suspensão da livre circulação, no sentido em que, são inseridas cláusulas na legislação europeia que empunhem restrições à mobilidade, sendo as mesmas justificadas por fatores de pressão migratória externa (Carrera, Hertong e Parkin 2012). A Comissão na sua Comunicação sobre a Migração (2011) demonstra a intenção de introduzir duas propostas destinadas a inserir mecanismos de emergência na legislação existente que permita a UE uma melhor gestão de futuros fluxos migratórios. A primeira passava pela modificação da Regulação de Vistos, embora esta já havia sido preparada ainda antes da Primavera Árabe e a renovação do Código das Fronteiras Europeias. Esta última iniciativa teve origem na disputa diplomática entre a França e Itália. Deparado com um avultado fluxo migratório, com 30,000 migrantes tunisianos a chegarem às suas fronteiras no primeiro trimestre de 2011, o governo italiano, decidiu tomar a iniciativa unilateral de garantir proteção temporária dando-lhes assim acesso à livre circulação dentro do espaço Schengen, o que leva a França a reintroduzir controlos fronteiriços na sua fronteira com Itália (Carrera, Parkin e Hertog 2012). Este incidente leva, mais tarde, ao envio de uma carta conjunta entre os presidentes Sarkozy e o Berlusconi ao Conselho Europeu, onde é solicitada a possibilidade de introduzir controlos fronteiriços dentro do Espaço Schengen em caso de elevadas dificuldades na gestão das fronteiras externas. O resultado é a revisão do Código de Fronteiras Schengen incluindo a passagem que assegura que “o atravessar da fronteira externa de

¹⁶⁶ T.Vogel, “Barroso to Tunisia: More money if you take your migrants back”, European Voice, 13 de Abril de 2011 tradução livre da autora

um grande número de indivíduos de países terceiros poderá, sob condições excepcionais, justificar a reintrodução imediata de algumas fronteiras internas”¹⁶⁷.

Durão Barroso, ao dirigir-se ao Parlamento Europeu a 10 de Maio de 2011 face ao escrutínio realizado a Schengen, sublinha a importância de Schengen, para o projeto Europeu, afirmando que “...a livre circulação é para a Europa, o que as fundações são para os edifícios. Remove-la e toda a estrutura é posta em causa”¹⁶⁸ (Barroso, 2011). Afirma, no entanto, que a situação no Mediterrâneo deixou em evidência várias fraquezas na sua gestão, sublinhando que “necessitámos urgentemente de reforçar a governança de Schengen e as fronteiras externas “. O então presidente da Comissão sublinhou que as debilidades existentes não poderiam ser ignoradas, sendo necessário reforçar os mecanismos à disposição, de forma a não incentivar a atuação unilateral dos Estados Membros, dando consequentemente razão aos discursos extremistas e populistas que desejam pôr em causa “o grande *acquis communautaire*” na área (Barroso, 2011).

O quarto ponto de atuação é direcionado à gestão e alívio da crise de refugiados no Norte de África. A Dezembro de 2011 a UE lança um PPR no Norte de África, que detém como objetivo auxiliar os países da região na construção de capacidades na assistência aos refugiados, recebendo particular relevância a Tunísia, Egito e a Líbia. No entanto o primeiro dos objetivos não deteve os resultados esperados (Carrera, Parkin, Hertog, 2012). Numa conferência organizada a 12 de Maio de 2011, a Comissão procura apelar à solidariedade entre os seus Estados Membros e para com a região da MENA, incentivando o acolhimento de refugiados, de forma a aliviar a pressão nos países da região, mas também os que se encontravam já em países europeus como Malta. No entanto, os resultados foram desapontantes (Carrera, Parkin, Hertog, 2012). Estados Membros da UE e Estados associados voluntariaram-se a recolocar no seu território cerca de 300 indivíduos, que se encontravam em Malta, ao mesmo tempo que apenas oito Estados Membros asseguraram cerca de 700 vagas para os refugiados que advinham do conflito na Líbia e dos seus países vizinhos (Carrera, Parkin, Hertog, 2012). Dececionante quando comparado à necessidade de acolher cerca de 7000 refugiados, como estimado pelo ACNUR, e o que levou, consequentemente, ao surgir de várias críticas por parte de

¹⁶⁷ Preambulo da Proposta para uma Regulação que altera a regulação (EC) 562/2006 de forma a providenciar regras comuns na reintrodução temporária dos controlos fronteiriços nas fronteiras internas na União sob condições excepcionais, COM (2011) 560 final, 16-09-2011, Bruxelas

¹⁶⁸ Tradução livre da autora

organizações dos direitos humanos e refugiados, como foi o caso da Amnistia Internacional que caracterizou o resultado da conferência da Comissão de “resposta abissal”.¹⁶⁹ Em resposta a estas duras críticas o Comissário Malmstrom reconhece que a Europa falhou na proteção dos refugiados (Malmstrom, 2012).

Numa palestra realizada no Centro Minda para os Estudos Europeus da Universidade de Harvard, a 30 de Abril de 2012, Malmstrom tece várias críticas à atuação da UE, elogiando, em contraste, a atuação da Tunísia e do Egito de manterem uma política de abertura de fronteiras. A Comissária afirma que, embora tenha contribuído financeiramente e ao nível logístico, a UE elevou também os seus controlos securitários e fronteiriços, não existindo nenhuma iniciativa concreta, por parte dos Estados Membros, na concessão de asilo para os que necessitavam de proteção internacional (Malmstrom, 2012).

Em 2011, a UE desperdiçou uma oportunidade histórica de demonstrar o seu compromisso para com as fundações sob quais assenta. É como se nós lhes tivéssemos dito “É maravilhoso que vocês tenham feito uma revolução e que queiram abraçar a democracia mas, por todos os meios, fiquem onde estão porque nós temos uma crise económica com que lidar aqui¹⁷⁰ (Malmstrom, 2012).

Na sua intervenção aquando da Audiência Global sobre refugiados e migração em Haia, a 5 de junho de 2012, Malmstrom, afirma ser necessário lutar contra os ideias erradas persistentes na sociedade sobre a migração, que estão a ser utilizadas pelos extremistas para causar o pânico na sociedade. “O seu mantra será familiar para a maior parte: os migrantes estão a vir para aqui, para roubar os nossos empregos, diminuir os nossos salários e explorar os nossos sistemas de segurança social”¹⁷¹ (Malmstrom, 2012). Perante as elevadas críticas à sua ação, o sofrimento dos refugiados e as elevadas dificuldades dos países da região face um elevado número de migrantes e refugiados a entrarem no seu território, ao mesmo tempo, que procura estabilizar a sua própria situação, a Comissão Europeia procurou definir as medidas acima descritas como apenas respostas de natureza imediata, procurando assegurar a não exaltação da população europeia perante um elevado fluxo de refugiados, muitas vezes impulsionada pelos media que se preocupam mais em reportar e exaltar as

¹⁶⁹ Ver Amnistia Internacional, “Europe, Now is Your Turn to Act: Refugees Forced out of Lybia Urgently Need Resettlement”, Setembro de 2011

¹⁷⁰ Tradução livre da autora

¹⁷¹ Tradução livre da autora

chegadas dos migrantes ao território europeu do que a situação e as transformações a acontecerem no Médio Oriente, dando alento aos discursos xenófobos de extrema-direita (Jiménez,2012). Afirmando a realização de uma abordagem de médio e longo prazo, assente no diálogo e cooperação entre os Estados Membros.¹⁷²

[A] necessidade de dar resposta a este desafio em constante evolução não deverá conduzir a uma abordagem de curto prazo que se limite ao controlo das fronteiras sem ter em conta as questões de longo prazo. O diálogo e a cooperação com os países de origem e de trânsito destes migrantes é essencial (Comissão Europeia, 2011).¹⁷³

A resposta de longo prazo deverá ser acentuada na renovação das parcerias com os países da região da MENA, sendo as bases da mesma apresentadas na Comunicação Conjunta da Comissão Europeia e Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Catherine Ashton, a 8 de Março de 2011, intitulada de "Uma Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo", já delineada anteriormente. Contrariamente ao que tinha acontecido na "Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo", já anteriormente definida, onde a Alta Representante e o Serviço Europeu de Ação Externa deteve uma participação ativa no seu desenvolvimento, os novos desenvolvimentos a serem tomados na área da migração a serem estratificados no "Diálogo sobre a Migração, Mobilidade e Segurança com os países do Sul do Mediterrâneo", também já delineado, foram criados sob a orientação da Direção de Serviços de Migração e Assuntos Internos, o que levou a uma mudança significativa no âmbito e natureza das ações da UE (Carrera, Parkin, Hertog, 2012). A priorização da mobilidade, anteriormente delineada, é posta de parte em favor de uma maior ênfase ao combate à migração ilegal e ao fortalecimento das fronteiras externas da União. A abordagem claramente demonstra a mudança de prioridades, da dinâmica da política de mobilidade que procurava apoiar o processo de democratização no Norte de África, para a gestão dos fluxos migratórios e controlos fronteiriços (Carrera, Parkin, Hertog, 2012).

A 4 de Maio de 2011 a Comissão Europeia estabelece um conjunto de propostas nas áreas de controlo das fronteiras, migração e asilo (Comissão Europeia, 2011). Embora as medidas

¹⁷² Comunicação sobre a migração COM (2011) 248 final

¹⁷³ COM (2011) 248 final

apresentadas já se encontrem em vigor, como é o caso dos sistemas de vigilância como a EUROSUR,¹⁷⁴ a Diretiva relativa às sanções contra os empregadores¹⁷⁵, são também incorporadas novas medidas como a alteração do Código das Fronteiras de Schengen. No último ponto da Comunicação “Para além da crise: parceria entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo” a Comissão afirma a o compromisso de desenvolver uma nova parceria com os países do Mediterrâneo, tal como foi desenvolvido na renovação da AGM.

[O]s contactos interpessoais no Mediterrâneo deveriam apoiar a democratização que está a ocorrer n norte de África. Uma maior mobilidade aumentará a compreensão mútua e impulsionará as relações comerciais. A UE tem de oferecer aos seus parceiros vizinhos uma política de mobilidade dinâmica, nomeadamente no que se refere aos vistos, que está também solidamente enraizada na política externa da UE (Comissão Europeia, 2011).

As sucessivas propostas apresentadas são incorporadas no Diálogo sobre a Migração, Mobilidade e Segurança com o Sul do Mediterrâneo a 24 de Maio de 2011, sendo adotado pelo Conselho Europeu em Junho, já definido no capítulo II desta tese de mestrado. Um Programa de Proteção e Desenvolvimento Regional foi anunciado, a 16 de Dezembro de 2013, que detém o objetivo de providenciar um entendimento do impacto dos refugiados nos países de acolhimento, providenciando ao mesmo tempo possibilidades de desenvolvimento tanto para os refugiados como para as oportunidades.¹⁷⁶

A morte de 366 imigrantes perto da ilha de Lampedusa, a 3 de Outubro de 2013 e o consequente ultraje e choque da população europeia leva a uma reação ativa por parte tanto das instituições como dos Estados Membros. Sucessivas reuniões são realizadas ao longo de vários dias, com os especialistas europeus a analisarem a situação e a procurarem soluções. Uma das primeiras iniciativas foi a criação de um Grupo de Missão para o Mediterrâneo. Sendo dirigida e presidida pela

¹⁷⁴ Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras é desenvolvido desde 2008

¹⁷⁵ Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009

¹⁷⁶ Irá fornecer auxílio aos refugiados no assegurar de direitos fundamentais e assistência legal apropriada. Ao mesmo tempo, o Programa irá fornecer treino às autoridades locais e nacionais e grupos da sociedade civil que se encontram envolvidos com os refugiados e migrantes. Em termos de contributo financeiro a UE anunciou o deslocar de cerca de 12,3 milhões de euros para o programa. (Comissão Europeia, 2013). A 18 de Dezembro de 2013 a UE assinou contratos de parceria com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados, o Programa Alimentar Mundial e a UNICEF providenciando 147 milhões de euros de auxílio humanitário para os indivíduos afetados pela crise síria, sendo em seguida a 23 de Dezembro de 2013 foi anunciado um financiamento adicional de 30 milhões de euros para a população síria a residir no país e nos países vizinhos (Jordânia e Líbano). A Comissão Europeia até ao ano de 2013 alocou cerca de 990 milhões de euros, para a crise humanitária na região. (Comissão Europeia, 2013) O Presidente da Comissão no seu discurso após a reunião com os líderes das Nações Unidas sobre a crise na Síria, a 18 de Dezembro de 2013 apela uma vez mais ao espírito de solidariedade dos Estados Membros, afirmando que a UE detém o dever moral de agir, sendo a solidariedade um dos nossos valores, afirmando, ao mesmo tempo, o interesse da União no estabilizar da região da MENA, fazendo esta parte da vizinhança europeia (Durão Barroso, 2013).

Comissão Europeia, a Task Force detém o objetivo de “identificar, a curto prazo, medidas concretas para assegurar uma utilização mais eficiente das políticas e dos instrumentos existentes, em especial no que se refere à cooperação com países de origem e de trânsito, às atividades da FRONTEX e à luta contra o tráfico e o contrabando”¹⁷⁷. Em conjunto com o Grupo de Missão assiste-se também à compelação do Sistema de Vigilância das Fronteiras, conhecido como EUROSUR.¹⁷⁸ Embora as propostas de criação de uma instituição deste carisma já prevalecessem, as sucessivas tragédias no Mediterrâneo conduzem à aceleração da sua concretização (Oltean, Iov, 2015). Tendo em consideração as causas de raiz da migração do continente africano a UE implementa em seguida, 2014 o Programa Pan-Africano, que detém como objetivo o desenvolvimento sustentável dos países africanos¹⁷⁹.

A reação europeia, imediata à tragédia no Mediterrâneo é, no entanto, a Operação Marítima *Mare Nostrum*, de Itália, e a subsequente Operação Tritão da Frontex. Após sucessivas tragédias nas suas costas, Lampedusa a 3 de Outubro e uma outra a 11 de Outubro, o governo italiano decide lançar a operação *Mare Nostrum*, de forma a prevenir a perda de mais vidas no mar, tanto italiano como em águas internacionais (Ming, 2014). Porém na segunda metade de 2014 era evidente que Itália não poderia continuar a suportar os custos financeiros que a operação implicava.¹⁸⁰ Face às dificuldades italianas os líderes do país realizaram sucessivos apelos à UE, que leva à criação de um projeto europeu, apelando à participação de todos os Estados Membros para apoiarem os países do Sul no controlo do fluxo migratório, definindo esta questão como uma questão europeia por excelência e não apenas nacional (Oltean, Iov, 2015). Contrariamente a *Mare Nostrum*, que detinha o objetivo de busca e resgate, a iniciativa europeia denominada de Tritão ou *Frontex Plus* detém um mandato puramente de controlo de fronteiras, operando apenas em águas europeias, o que coloca severamente

¹⁷⁷ Conselho da União Europeia, Relatório para o Parlamento Europeu e Parlamentos nacionais sobre os processos do Comité Permanente sobre a cooperação operacional sobre segurança interna para o período de Janeiro de 2013-Junho 2014, Bruxelas, 17 de Outubro de 2014, pág. 18, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14440-2014-INIT/pt/pdf>, consultado a 20 de Junho de 2016

¹⁷⁸ Parlamento Europeu, Comunicados de Imprensa- EUROSUR: Parlamento Europeu aprova novo sistema de vigilância das fronteiras, 10 de Dezembro de 2013, <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/news-room/20131007IPR21624/Eurosur-Parlamento-Europeu-aprova-novo-sistema-de-vigil%C3%A2ncia-das-fronteiras>, consultado a 20 de Junho de 2016

¹⁷⁹ Ver Cimeira UE-África, RoadMap 2014-2017, 2-3 de Abril de 2014, Bruxelas

¹⁸⁰ Comissão Europeia, Declaração realizada pela Comissária Malmstrom depois da reunião com o Ministro do Interior italiano Alfano, 27 de Agosto de 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-259_en.htm, consultado a 20 de Junho de 2016

em causa a posição de ator normativo da UE, sendo esta iniciativa lançada sob uma vertente puramente securitária.

Dimitris Avramopoulos, Comissário para a Migração e Assuntos Internos numa Conferência organizada pela Agência da UE para os Direitos Fundamentais e a Presidência Italiana do Conselho da UE, intitulada “Direitos Fundamentais e Migração para a UE”¹⁸¹, assegura que a proteção e promoção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente do seu estatuto não é opcional. (Avramopoulos, 2014) “A Carta dos Direitos Fundamentais lembra-nos de que a UE é fundada nos valores universais da dignidade humana, liberdade, igualdade e solidariedade. É a orientação na nossa missão na Migração, Assuntos Internos e Cidadania”¹⁸² (Avramopoulos, 2014). O Comissário afirma a intolerância a eventos como a tragédia de Lampedusa a 3 de Outubro que levou à morte de 360 pessoas, no entanto, será de ressaltar que no decorrer do seu discurso a ordem de prioridades foi um tanto contrária. Foram estabelecidas como principais prioridades a luta contra o contrabando de migrantes, tendo como crucial a cooperação com países terceiros, de origem e de trânsito, a gestão de fronteiras, de forma a providenciar uma maior segurança, afirmando que estas são compatíveis com o respeito pelos Direitos Fundamentais, mesmo quando se procede ao retorno dos que não detenham o direito de permanecer em território europeu, é possível deduzir que a prioridade europeia encontra-se no defender das suas fronteiras, relegando para o final do seu discurso a necessidade da União aumentar o seu compromisso para com os esforços de restabelecimento globais, apelando á participação de todos os Estados Membros, sublinhando também a necessidade de criar canais de passagem segura para os refugiados, para impedir mais catástrofes, e de providenciar um maior auxílio aos países de trânsito de forma a estabilizar os refugiados nos mesmos. No debate plenário do Parlamento Europeu, a 25 de Novembro de 2014, Avramopoulos defende, mais uma vez, o compromisso da ação europeia no respeito pelos direitos humanos. “A resposta da UE ao tráfico de seres humanos irá se manter centrada na vítima e baseada nos direitos humanos”¹⁸³ (Avramopoulos, 2015). O Comissário defende a relocação como o caminho para a entrada legal de uma pessoa com necessidade de proteção assim como a maior demonstração de solidariedade internacional para com

¹⁸¹ Tradução livre da autora

¹⁸² Tradução livre da autora

¹⁸³ Tradução livre da autora

os refugiados e os países de acolhimento, que se encontram sobrelotados, porém, sublinha que tal decisão se encontra na esfera do poder de cada Estado Membro, afirmando, ao mesmo tempo que a Comissão tudo fará para os encorajar a aumentar as suas quotas de refugiados ou a aceitar refugiados, aqueles que ainda não o fizeram. Nas suas orientações políticas ‘Um Novo Começo para a Europa’ o novo Presidente da Comissão Juncker define a migração como uma das suas áreas de ação¹⁸⁴, sendo que, pela primeira vez, as configurações intrainstitucionais da Comissão incluíam um Vice-Presidente com a tarefa de coordenar as responsabilidades da Comissão para a Justiça (DG JUST) e Assuntos Internos (DG HOME), liderando o politicamente o trabalho da Comissão nestas duas áreas, e consequentemente na política migratória (Guild e Carrera, 2014).

A UE procura desde o início da crise desenhar uma abordagem europeia através de sucessivas iniciativas, porém, é de denotar que embora defenda uma abordagem assente nos valores comuns de defesa dos direitos humanos, a sua postura é de cariz marcadamente securitário. A UE procura inicialmente defender as fronteiras externas da UE dos fluxos irregulares, procurando erigir novos acordos de parceria com os países da região do MENA, sendo estes focados maioritariamente no controlo dos fluxos migratórios para a região.

3.3 As Reações dos Estados Membros

3.3.1 Reino Unido

Nos quatro anos que se seguem ao implodir da Primavera Árabe e do consequente desbloquear da crise migratória, a atuação do Reino Unido centra-se essencialmente no apoio financeiro e técnico aos países da região (Líbia, Jordânia, entre outros) que se encontram sob grande pressão, devido ao elevado número de migrantes e refugiados, mas também no apelo a uma maior participação da Comunidade Internacional na gestão da crise migratória.

A 28 de Fevereiro de 2011 numa declaração realizada na Câmara dos Comuns sobre a situação na Líbia, um dos países mais afetados pela vaga migratória, o Primeiro-ministro David Cameron sublinha a sua preocupação com o estado da situação na Líbia, salientando a iminência de uma catástrofe humanitária (Cameron, 2011). Falando no decorrer dos rescaldos das revoluções, o

¹⁸⁴ Ver ‘Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática’, https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_pt.pdf

Primeiro-ministro afirma que o seu governo encontra-se a supervisionar a situação de forma rigorosa, notificando que foram disponibilizadas equipas técnicas para a fronteira da Tunísia e do Egito, salientando, ao mesmo tempo, a prioridade de auxiliar os trabalhadores de países terceiros para os seus países de origem.¹⁸⁵ Andrew Mitchell (2011), Secretário para o Desenvolvimento Internacional, sublinha as preocupações do Primeiro-ministro alertando para o iminente risco de detioração da situação humanitária na fronteira, caso não sejam prestados os apoios necessários, afirmando a sua preocupação com a inexistência de condições humanitárias.

Precisámos de atuar agora para impedir que a situação de deteriore. Os nossos voos de evacuação são vitais se queremos impedir que esta emergência humanitária se torne uma crise. Apelámos a outros da comunidade internacional a seguirem o nosso exemplo e ajudem a retirar estas pessoas da situação desesperada que se encontram e a levá-las para as suas casas e famílias¹⁸⁶ (Mitchell, 2011).

Em congruência com estas afirmações, a 4 de Março de 2011 Andrew Mitchell visita a fronteira entre a Líbia e a Tunísia de forma a avaliar o melhor modo de o Reino Unido providenciar um maior auxílio na região, anunciando o envio de dois oficiais de logística aérea para prestarem auxílio na monitorização da chegada de suplementos humanitários e a realização das repatriações de indivíduos.¹⁸⁷

À medida que a luta na Líbia continua, necessitámos de assegurar que os mais vulneráveis recebem a proteção que necessitam. Isso significa abrigo para aqueles que subitamente encontram-se a serem expulsos das suas casas e separados das suas famílias e amigos no seu próprio país.¹⁸⁸ (Mitchell, 2011)

Em contraste no que concerne ao acolhimento de migrantes ou refugiados no território europeu, e conseqüentemente no seu território, o discurso do governo britânico altera-se. Nas suas declarações na Casa dos Comuns, a 27 de Junho de 2011, após a reunião do Conselho de Ministros

¹⁸⁵ É também anunciado, em resposta ao apelo realizado pelas Nações Unidas, o envio de 36,000 tendas e cobertores dos seus estoques no Dubai para as fronteiras da Tunísia (Cameron, 2011).

¹⁸⁶ Tradução livre da autora

¹⁸⁷ São também enviadas 1,111 tendas e 2,000 cobertores para mais de 5,500 pessoas, ao mesmo tempo, que providencia financiamento para o Comité Internacional da Cruz Vermelha, para que esta providencia-se três equipas técnicas e abastecimento médico a 3,000 pessoas ainda vulneráveis pela crise na própria Líbia. Providenciou-se ainda alimentos a 100,000 pessoas (Governo Britânico, 2011). A 2 de Abril de 2011, Andrew Mitchell, anuncia que o Reino Unido irá providenciar abrigos de emergência para mais de 10,000 pessoas. Foi realizado o envio de 2,100 tendas para Dubai, a serem distribuídas pela Crescente Vermelha Líbia aos mais necessitados ao redor da zona de Ajdabiya. Assim como a 21 de Abril foi anunciada a chegada de mais ajuda humanitária a Misrata, via navio, organizado pela UNICEF e parcialmente financiado pelo Reino Unido, que continha kits médicos e de higiene que continham: 5,000 kits familiares de higiene para prevenir a propagação de germes; kits de purificação de água, para que 25,000 pessoas tenham acesso a água segura; kits de primeiros socorros; latas de jerry para 15,000 pessoas; e kits de higiene infantil para 2,000 pessoas (Governo Britânico).

¹⁸⁸ Tradução livre da autora

em Bruxelas a 23-24 de Junho de 2011, o Primeiro-ministro fez questão de descartar qualquer responsabilidade apontada ao Reino Unido na gestão dos fluxos migratórios que advinham da região da MENA recusando-se a participar em eventuais iniciativas promovidas pela UE pela distribuição de refugiados. “O Reino Unido não participa no Espaço Schengen. E nós não vamos enfraquecer os nossos controlos fronteiriços. Como uma ilha, a Grã-Bretanha detém uma importante vantagem geográfica na prevenção de migração descontrolada”¹⁸⁹ (Cameron, 2011). A uma proposta apresentada anteriormente ao Conselho de suspender as medidas estabelecidas na Regulação de Dublin relacionadas com a possibilidade de retornar ao país ao qual os migrantes ou refugiados chegaram primeiramente, o primeiro-ministro juntamente com a chanceler alemã Angela Merkel opuseram-se vivamente, afirmando que não iria comprometer os controlos fronteiriços do país (Cameron, 2011), sublinha, no entanto, que é do seu interesse que as fronteiras externas da UE sejam fortificadas.

No que concerne ao auxílio humanitário, este aumentou de forma ininterrupta, como é verificável no anúncio realizado a 27 de Agosto de 2012, de novos auxílios humanitários para a Líbia, onde estão incluídas ajuda médica, comida entre outros suplementos para as centenas de pessoas que foram afetadas pelo conflito na Líbia, a ser distribuído pelo Comité Internacional da Cruz Vermelha (Department for International Development, 2012). Em conjunto com o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Laurent Fabius o Secretário das Relações Externas William Hague, a 30 de Agosto de 2012 em Nova Iorque, a propósito da reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas, anuncia o contributo adicional de 3 milhões de libras em ajuda para os refugiados sírios apelando, ao mesmo tempo, que a uma maior contribuição, por parte da Comunidade Internacional.¹⁹⁰

Hoje, o Reino Unido está ao lado da França no apelo a urgentes e generosas contribuições de todas as nações para o esforço de socorro das Nações Unidas... É assim que anuncio hoje que o Reino Unido, já o segundo maior dador nacional à crise humanitária síria, irá contribuir com um adicional de 3 milhões de libras de auxílio aos refugiados sírios,

¹⁸⁹ Tradução livre da autora

¹⁹⁰ Ver também as declarações do Ministro das Relações Externas William Hague, na reunião dos Amigos da Síria que apoiam a Coligação Nacional Síria e o povo sírio, realizada em Marraquexe a 12 de Dezembro de 2012, onde este expressou a sua decepção com a incapacidade da Comunidade Internacional em concluir com o conflito na Síria, e enfatizou, mais uma vez, enfatiza-se a necessidade de reforçar os apoios humanitários de forma a evitar uma tragédia humanitária. E declarações do Embaixador Lyall Grant Representante Permanente da Missão do Reino Unido nas Nações Unidas no debate aberto do Conselho de Segurança em relação ao Médio Oriente, a 24 de Abril de 2013, onde denunciou a catástrofe humanitária na Síria e nos seus países vizinhos causada pela brutalidade do regime de Assad, como o maior desastre o humanitário do século XXI, ao mesmo tempo que enalteceu a generosidade dos países vizinhos da Síria como o Líbano, Síria e Turquia no providenciar de acolhimento aos que fugiam do conflito, incentivando-os a prosseguirem com a sua política de fronteiras abertas, apelando a uma participação mais ativa por parte da Comunidade Internacional.

em adição aos 27,5 milhões de libras comprometidos... Apelámos a outras nações a aumentarem o seu financiamento- e aos membros do Conselho de Segurança a assumirem uma forte liderança. E para esse fim, o Reino Unido e a França irão propor uma reunião de Ministros do Desenvolvimento para, com agências das Nações Unidas, nas próximas semanas, para encorajar o aumento das doações¹⁹¹ (Hague, 2012).

A 26 de Janeiro de 2013 a Secretária do Desenvolvimento Internacional Justine Greening na sua deslocação à fronteira da Jordânia com a Síria anuncia o reforço da ajuda humanitária em 21 milhões de libras. É definido que 10 milhões de libras são destinados para auxiliar o governo jordano a lidar com o crescente número de refugiados sírios que chegam às suas fronteiras diariamente e os fundos restantes irão providenciar auxílio para os que se situam em território sírio e ao longo da região (Governo Britânico, 2013). Assiste-se também, a uma renovação do apelo a uma maior colaboração e solidariedade da comunidade internacional.

O Reino Unido e um punhado de outros lideram o caminho na resposta a esta crise. Mas enquanto um pequeno número estão a fazer muito, a grande maioria ainda não está a fazer o suficiente. Isto é inaceitável e tem que mudar... Palavras quentes não irão providenciar o abrigo e apoio que os refugiados sírios necessitam¹⁹² (Greening, 2013).

A 18 de Junho de 2013 é anunciado, por David Cameron, um pacote de 175 milhões de libras, o maior compromisso de financiamento alguma vez feito pelo Reino Unido a um desastre humanitário, fazendo este pacote parte integrante dos 1,5 biliões de dólares em contribuições acordados pelos G8, que iria providenciar assistência humanitária imediata a centenas de milhares de sírios que necessitassem devido ao conflito contínuo entre os rebeldes e o exército de Bashar al-Assad (Cameron, 2013). O governante apela, mais uma vez, à comunidade internacional a sua cooperação na gestão da crise humanitária, sublinhando: que às agências de socorro seja dado acesso irrestrito necessário para possibilitarem auxílio às vítimas; uma redução da violência e a negociação de uma solução para o conflito; um maior compromisso por parte da comunidade internacional em termos de financiamento a curto prazo; um foco claro por parte das Nações Unidas aos mais vulneráveis, principalmente mulheres e crianças; e uma liderança ativa das Nações Unidas no delinear de uma estratégia de longo prazo (Cameron, 2013).¹⁹³ A 6 de Setembro de 2013 o Primeiro-ministro,

¹⁹¹ Tradução livre da autora

¹⁹² Tradução livre da autora

¹⁹³ Dos 175 milhões de libras a serem disponibilizados, 100 milhões serão utilizados para responder aos apelos das Nações Unidas a 7 de Junho, maior de toda a história da organização. Providenciando comida, assistência médica, abrigo, educação, entre outros apoios a serem necessários pela população em risco no interior da Síria e nos países vizinhos até ao final de 2013. Sendo enfatizado um maior auxílio aos mais vulneráveis como mulheres e crianças, e sendo providenciados fundos adicionais para as comunidades de acolhimento vulneráveis e países que estão a acolher refugiados. Assim

na reunião dos G20, apela uma vez mais a um maior envolvimento e cooperação por parte da Comunidade Internacional, anunciando um alocar de mais 52 milhões de libras em fundos humanitários, colocando a ajuda humanitária britânica nas 400 milhões de libras.

O primeiro-ministro apelou a um forte e unido impulso por parte dos líderes dos G20 para um acesso seguro e desimpedido para os trabalhadores dentro da Síria, incluindo rotas seguras para comboios de ajuda e o levantamento das barreiras burocráticas impostas pelo regime. Isto iria assegurar que as agências possam fornecer auxílio onde é necessário¹⁹⁴ (Governo Britânico, 2013).

Nick Clegg, anuncia a 25 de Setembro, na Assembleia Geral das Nações Unidas o dispensar de mais 100 milhões de libras para a crise síria afirmando a necessidade deste fundo com o aumento de pessoas a viver numa situação cada vez mais precária, apelando para uma maior intervenção internacional, principalmente na defesa das crianças (Governo Britânico, 2013). Em continuidade, a 12 de Outubro de 2013, o governo britânico anuncia o providenciar de 12 milhões de libras em ajuda humanitária ao longo de dois anos para auxiliar os governos municipais da Jordânia no acolhimento de refugiados e as próprias comunidades de acolhimento, afirmando Justine Greening que o apoio é vital para os refugiados, as comunidades de acolhimento mas também para o Reino Unido, defendendo que uma região capaz de absorver os refugiados no curto e médio prazo resolutamente nos seus interesses (Greening, 2013). Igualmente, a 7 de Novembro de 2013 o Vice-primeiro ministro anunciou que o governo britânico iria enviar 18,4 milhões de libras nos próximos dois anos ao ACNUR para providenciar assistência aos refugiados que chegam à fronteira da Jordânia, que fazem parte do meio milhão de financiamento providenciada pelo Reino Unido para as vítimas da Síria, onde estão também incluídos os 100 milhões de libras acima assinalados. “Tenho sido claro desde o início da crise na Síria que o Reino Unido não pode fechar os olhos a estes eventos trágicos. Este financiamento para os refugiados na Jordânia é apenas a última evidência de que o povo britânico não vai ficar parado enquanto muitas pessoas estão a sofrer”¹⁹⁵ (Clegg, 2013). Apela mais uma vez para um maior envolvimento por parte da comunidade internacional.

como será dado contínuo apoio às agências da ONU e outras agências humanitárias que estão localizadas nos países vizinhos e em território sírio na preparação de planos de longo prazo para lidar com a crescente vaga migratória.

¹⁹⁴ Tradução livre da autora

¹⁹⁵ Tradução livre da autora

A 2 de Janeiro de 2014 o governo britânico sublinha, mais uma vez, a necessidade de a comunidade internacional de fornecerem assistência aos milhões de refugiados que sofrem da contínua estabilidade dos conflitos na região (Greening, 2014). Anuncia em congruência o providenciar de mais 16 milhões de libras ao seu financiamento humanitário aos países da região da MENA, destinados a apoiar os cuidados de saúde.¹⁹⁶ Greening, Secretária de Estado do Desenvolvimento Internacional, duas semanas mais tarde, a 15 de Janeiro de 2014, anuncia o comprometimento de mais 100 milhões de libras para o apelo realizado pelas Nações Unidas em relação à crise na Síria, sublinhando, ao mesmo tempo, "...a profunda preocupação do Reino Unido com o agravamento do sofrimento do povo sírio...Á medida que a situação piora a comunidade internacional necessita de se certificar que as Nações Unidas detém os recursos que necessita para ajudar estas pessoas"¹⁹⁷ (Greening, 2014). O Reino Unido eleva então o seu apoio financeiro para os 600 milhões de libras emergindo como o segundo maior doador bilateral de auxílio humanitário no mundo. É de salientar, no entanto, a declaração feita por Nick Clegg, a 28 de Janeiro de 2014, onde é declarado que o Reino Unido iria acolher refugiados sírios que se encontrem em situação vulnerável. Em seguimento, dirigindo-se ao Parlamento a 29 de Janeiro de 2014, Home Secretary Theresa May, salienta o papel desempenhado pelo Reino Unido na gestão desta crise migratória e de refugiados, sublinhando que o solucionar da mesma resume-se ao solucionar do problema na região. No entanto é apresentado um programa de recolocação de refugiados intitulado esquema de Recolocação de Pessoas Vulneráveis. Sendo este baseado em três princípios: o focar em casos individuais onde a evacuação é a única opção; desenvolvimento do programa em congruência com os dois programas que estão a ser operados pelo Home Office e a ACNUR, sendo estes o projeto Gateway que assenta 750 refugiados de um pequeno número de locais de destino todos os anos e o Mandate Resettlement Scheme, designado para recolocar refugiados reconhecidos como tal pela ACNUR, e que detém familiares a viverem no Reino Unido que estão despostos a acolhê-los; e a decisão de não subscrever um esquema de quotas (May, 2014). Estas duas intervenções significam o início de uma alteração, embora ténue da postura britânica em relação ao acolhimento dos refugiados, porém, tal não significou uma postura

¹⁹⁶ Este último financiamento vai providenciar cuidados de saúde mentais para as pessoas e famílias e as suas famílias que estão com dificuldades a lidar com o trauma, clínicas móveis de forma a chegar a mais refugiados e treino crucial para trabalhadores de saúde de forma a garantir que são os números necessários (Greening, 2014).

¹⁹⁷ Tradução livre da autora

mais europeísta, ou seja, o Reino Unido continua a salientar, através da criação deste programa a sua posição independente da UE.

Em conjunto com os programas de recolocação, o Reino Unido continua a aumentar o seu apoio financeiro para a região. A 15 de Março de 2014 o Reino Unido disponibiliza cerca 36 milhões de libras para organizações que se encontrassem a disponibilizar auxílio humanitário em território sírio.¹⁹⁸ Providencia-se de igual modo auxílio financeiro a um projeto que apoia as respostas municipais no Líbano intitulado ‘Refugiados Sírios no Líbano: Capacitação para Respostas Municipais’, tendo o objetivo de avaliar respostas municipais em relação aos refugiados e comunidades de acolhimento e formas de agências doadoras, organizações e governo nacional de forma a fortalecer o seu apoio. Em relação a isto, o embaixador britânico para o Líbano Tom Fletcher, sublinha numa conferência organizada pela Mercy Cops, a 20 de Março de 2014 que:

[s]ão as comunidades libanesas que estão a suportar o maior fardo na resposta ao influxo de refugiados sírios. Uma proporção crescente da nossa contribuição de 600 milhões de libras à resposta humanitária irão para estas comunidades. Este projeto irá ajuda-nos a entender onde a necessidade é maior¹⁹⁹ (Fletcher, 2014).

Numa visita ao campo de refugiados de Zaatari na Jordânia com o Príncipe de Gales, o Secretário para o Desenvolvimento Internacional Greening anuncia o reforço do financiamento humanitário de 100 milhões de libras, de auxílio às comunidades da região dos países da região do MENA (Líbano, Jordânia, Turquia e Iraque), sublinhando mais uma vez o seu papel fulcral no acolhimento dos refugiados. Como também irá beneficiar os indivíduos afetados também pela guerra civil, mas que se encontram em território sírio. Justin Greening sublinha:

A Grã-Bretanha está lado a lado com a Jordânia à medida que o país continua a desempenhar um papel central na promoção da estabilidade na região e no providenciar de um porto seguro para centenas de milhares de refugiados sírios, muitos dos quais fugiram de horrores inimagináveis no seu país natal²⁰⁰ (Greening, 2014).

Não sofrendo ainda uma grande pressão migratória, tanto no seu território como no continente europeu, mas temendo o intensificar da crise na região e consequente *spillover* para a Europa, a ação

¹⁹⁸ O financiamento é distribuído por várias causas como: apoio a mulheres e crianças; providenciar educação às crianças nos campos de refugiados; programas de vacinação para crianças; assegurar o providenciar de alimentação aos refugiados que se encontram em situação precoce; e o providenciar de necessidades básicas como água limpa, cuidados de saúde e saneamento.

¹⁹⁹ Tradução livre da autora

²⁰⁰ Tradução livre da autora

do Reino Unido centrou-se essencialmente no financiamento e apoio os países da região da MENA de forma a conter o fluxo migratório na região e ao incentivar da Comunidade Internacional a realizar o mesmo. A procura por uma voz independente na Comunidade Internacional é visível nas intervenções dos membros do governo britânico, sendo sempre sublinhada a sua não participação nas iniciativas europeias, algo visível na edificação de um sistema de realocação próprio, e o constante enfatizar da sua não pertença ao Espaço Schengen. Não há, portanto, uma procura pelo Reino Unido no edificar de uma abordagem europeia à crise, sendo que o mesmo não considera que o que decorre no continente não lhe concerne. No que concerne a uma alteração das políticas vigentes nas áreas da migração e asilo, denota-se a oposição a qualquer alteração das mesmas, aquando da sua oposição a uma alteração da Regulação de Dublin, que poderia significar uma partilha mais equitativa das responsabilidades europeias face à crise.

3.3.2 Alemanha

A ação do governo alemão face à crise dos migrantes e refugiados na região do MENA não difere da apresentada pelo seu homólogo britânico, no sentido em que a sua reação, nos primeiros anos da crise, anda ao redor do apoio financeiro e apelo humanitário.

A 2 de Março de 2011 o Comissário para os Direitos Humanos e Auxílio Humanitário do Governo Federal, Markus Loning numa reunião com o então Alto-comissário para os refugiados, António Guterres sublinha a sua preocupação com o sofrimento dos indivíduos que fogem da Líbia, ao mesmo tempo que enfatiza que os países da região são incapazes de gerir a grande vaga de refugiados que assola o seu território, enaltece a necessidade de um maior apoio às pessoas que fogem dos seus países, possibilitando as mesmas uma prospeção de futuro, procurando dissuadi-los, ao mesmo tempo, de realizarem travessias perigosas pelo Mediterrâneo para a Europa (Federal Foreign Office, 2011). Na sua visita à Tunísia a 8/9 de Janeiro de 2012, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Westerwelle, valoriza e enaltece a complacência do país em receber os refugiados advindos da Líbia, alocando fundos adicionais de 32 milhões de euros para o período de 2012/2013, no âmbito da parceria para a transformação. Em seguimento, a 14 de Março de 2012, o Westerwelle anuncia o disponibilizar de um montante adicional de um milhão de euros ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados. É também anunciado que, em consulta com os Lander alemão, o Ministério Federal do Interior está também a preparar o acolhimento de 200 refugiados advindos do

campo de refugiados em Choucha, na Argélia (Federal Foreign Office, 2012). Com o detorar da situação humanitária na Síria, o governo alemão, a 7 de Junho de 2012, adiciona ao seu apoio humanitário aproximadamente 2,1 milhões de euros, o que faz o apoio alemão chegar aos 7,9 milhões de euros. “Todo o possível deve ser feito para aliviar a situação daqueles que sofrem pela escalada de violência propagada por Assad”²⁰¹(Westerwelle, 2012). Estes fundos são destinados à população deslocada, principalmente após o massacre de Houla²⁰², sendo enfatizado, ao mesmo tempo, a necessidade de uma coordenação internacional sistemática do esforço de socorro (Governo Alemão, 2012).

Numa entrevista transmitida na estação de rádio Deutschlandfunk, a 2 de Agosto de 2012, o Comissário para a política dos Direitos Humanos do Governo Federal Markus Loning demonstra-se chocado com a situação nos campos de refugiados na Jordânia. “[N]os dois dias que passei na Jordânia fui ver vários campos e um hospital encarregado de cuidar dos feridos. Visitar esses campos de refugiados é sem duvida uma experiencia chocante... Há água, algo para comer, cobertores e colchões, e só isso”²⁰³(Loning, 2012), advertindo, ao mesmo tempo, o escalar da situação na Síria. Quando questionado sobre a ação do governo alemão Loning delineou que a ação alemã iria ser dividida em duas vertentes. Por um lado, o governo alemão irá se manter comprometido ao nível político na procura pelo término ou contenção do conflito, para que este não transborde para os países vizinhos, enfatizando que o conflito sírio deve terminar o mais rápido possível (Loning, 2012). Em segundo, afirma que a Alemanha irá continuar a providenciar um consistente apoio humanitário, tendo já providenciado financiamento ao Comité Internacional da Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho Sírio, como também fornecido apoio àqueles que estão a prestar auxílio aos refugiados no Líbano e na Jordânia.²⁰⁴ No entanto quando questionado sobre que expectativas entre os refugiados sobre a Europa e em articular a Alemanha, Loning fez questão de frisar que os refugiados não falaram muito das suas expectativas, e que das poucas que falaram não estão diretamente direcionadas diretamente com a Europa e a Alemanha (Loning, 2012). O mesmo já não é verificado do lado das autoridades da

²⁰¹ Tradução livre da autora

²⁰² Ataque ocorrido a 25 de Maio de 2012 em duas vilas na região de Houla, na Síria, onde 108 pessoas, entre elas 34 mulheres e 49 crianças foram assassinadas, por milícias ligadas ao governo de Assad.

²⁰³ Tradução livre da autora

²⁰⁴ O governo alemão tinha disponibilizado, até à data, 11 milhões de euros de ajuda humanitária (Loning, 2012).

Jordânia que deixaram claro a necessidade de um maior apoio por parte da Comunidade Internacional, afirmando que é lhes impossível lidar com o fardo sozinhos. “Em conjunto com o medo da situação vivida na vizinha Síria, eles estão simplesmente fora da sua profundidade em termos económicos devido ao grande número de refugiados que têm que cuidar”²⁰⁵ (Loning, 2012).

No entanto, numa outra entrevista ao programa SWR2 Tagesgesprach, realizada a 6 de Agosto de 2012, quando questionado sobre o facto de os Verdes apelarem ao governo alemão para ajudar os refugiados sírios ao cortar na burocracia para que a Alemanha possa receber refugiados, o Comissário procura se desviar do assunto.

Esta não é a altura certa para falar sobre isso. Neste momento o que precisamos fazer é auxiliar os refugiados no terreno, tanto no Líbano como na Jordânia... As pessoas não querem ir embora porque detêm a esperança de que a luta irá parar brevemente e poderão regressar a casa. Falar sobre se eles poderão vir ou não para a Alemanha é irrelevante²⁰⁶(Loning, 2012).

Face ao avultado número de refugiados a encontrarem refugio no Líbano (mais de 100,000 refugiados sírios), a 30 de Outubro, o governo alemão decide adicionar ao seu financiamento humanitário 1,3 milhões de euros a organizações de ajuda alemãs para providenciar auxílio aos refugiados sírios no Líbano (Governo Alemão, 2012). De igual modo a 7 de Novembro de 2012, Guido Westerwelle anunciou que a Alemanha iria aumentar a sua assistência humanitária em 12 milhões de euros, afirmando que: “Ao providenciar 12 milhões de euros para o Fundo Central das Nações Unidas de Resposta à Emergência, a Alemanha está a fazer uma importante contribuição para o alívio do sofrimento do povo sírio”²⁰⁷ (Westerwelle, 2012). Esta decisão coloca a assistência alemã em cerca de 67,3 milhões de euros. Ao presentear o prémio Walther Rathenau ao Alto-comissário das Nações Unidas, António Guterres, a 24 de Abril de 2013, Guido Westerwelle enfatiza o papel da Alemanha na crise humanitária a decorrer na região da MENA, anunciando o aumento da ajuda humanitária com mais 5 milhões de euros, sendo que até à data a quantia aglomerada no total de 130 milhões de euros (Westerwelle, 2013).É também sublinhada a estreita cooperação com o ACNUR em relação a assistência humanitária, mas também o facto de a Alemanha ter acolhido, até à data, cerca de meio

²⁰⁵ Tradução livre da autora

²⁰⁶ Tradução livre da autora

²⁰⁷ Tradução livre da autora

milhão de refugiados, sendo este o valor mais elevado a nível mundial (Westerwelle, 2013). A 30 de Setembro de 2013 Friedrich, Ministro Federal da Alimentação e Agricultura esteve presente na reunião do Comité Executivo da ACNUR, pelo convite do Alto-comissário das Nações Unidas para os refugiados, onde descreve o trabalho realizado pela Alemanha na questão dos refugiados, afirmando que o objetivo prioritário é providenciar auxílio humanitário na região da MENA, onde a necessidade é maior. (Friedrich, 2013). Anuncia, porém, o acolhimento de 5,000 refugiados sírios, que segundo Friedrich se encontram particularmente numa situação vulnerável, sendo muitos deles crianças, apelando, juntamente com António Guterres a um maior acolhimento de refugiados por parte da comunidade internacional. “[E]spero que mais países declarem a sua vontade de o fazer, devido ao agravamento da situação na região”²⁰⁸ (Friedrich, 2013). Face à grave tragédia decorrida perto da ilha de Lampedusa, em Itália, o governo alemão, a 11 de Outubro de 2013, presta os seus sentimentos face às várias vidas perdidas no Mediterrâneo. “Temos todos conscientes que isto foi um ato de desespero, que estes homens e mulheres estavam a fugir de condições de vida insuportáveis e que sem sombra de dúvida colocavam toda a sua esperança na Europa.”²⁰⁹ (Seibert, 2013) Seibert apela a uma maior cooperação ao nível europeu em relação às operações de resgate no mar, já realizado após a reunião dos Ministros do Interior dos países europeus, realizada a 7 e 8 de Outubro de 2013, que decorreu no Luxemburgo, onde o Ministro do Interior Friedrich propôs a tomada de passos técnicos de forma a melhorar as operações.

Desde o início da crise migratória até Setembro de 2013, mais de 19,000 nacionais sírios procuraram asilo na Alemanha. Todos os meses, mais de mil candidaturas são apresentadas, sendo dada, no mínimo proteção subsidiária aos nacionais sírios que se encontram sob procedimento de asilo, pelo Escritório Federal para a Migração. Em termos financeiros a Alemanha providenciou, até 2013, cerca de 228,6 milhões de euros de assistência na região da MENA. No dia Internacional dos Migrantes, a 18 de Dezembro de 2014, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Frank-Walter Steinmeier, no seu discurso de homenagem aos voluntários que trabalham com os refugiados, advertiu para a chegada da crise para a Alemanha, embora estas ainda se encontrem geograficamente distantes, a Alemanha estando interligada com o resto do mundo não poderá ficar indiferente às mesmas e ao

²⁰⁸ Tradução livre da autora

²⁰⁹ Tradução livre da autora

sofrimento humano causado pelas mesmas (Steinmeier, 2014). Steinmeier sublinha ser necessário apoiar os países vizinhos da Síria que se encontram a receber a grande maioria dos refugiados. Alertando para o facto de que se não for prestado o devido apoio aos mesmos, corre-se o risco de “...tornar a crise na Síria numa crise de toda a região, causando ainda mais vagas de refugiados” (Steinmeier, 2014)²¹⁰. Criticando ferozmente os *slogans* extremistas contra a migração que surgiram na praça pública alemã afirmando não ser esta a Alemanha que conhece, Steinmeier defende a abertura da sociedade alemã sublinhando que é a sua interligação com o mundo que a faz o país rico, tanto em termos económicos, como em termos sociais, culturais e humanos. Aponta a sondagem realizada pelo Robert Bosch Stiftung que demonstra que 90% dos alemães afirmam que pessoas que fogem de uma sociedade civil em guerra devem poder pedir asilo na Alemanha (Steinmeier, 2014).²¹¹ Na sua participação na Conferência da UE de 10 de Novembro de 2014, a Ministra de Estado Aydan Ozoguz sublinha os valores constituintes da UE, para enfatizar a obrigação da mesma no auxílio aos refugiados.

O entendimento de nós próprios como europeus significa que nós detemos apenas uma opção: devemos oferecer protecção aqueles que procuram refúgio para si próprios e as suas famílias da guerra, terror e perseguição. Neste contexto a União Europeia, um lugar de paz e segurança, tem uma grande responsabilidade, uma responsabilidade que devemos encontrar. Estamos a falar de pessoas que fugiram dos mais horrendos desastres. Eles procuram protecção de nó na Europa e querem viver em dignidade²¹² (Ozoguz, 2014).

A Ministra enfatiza os benefícios que advêm da migração para as sociedades de acolhimento, especialmente para a alemã. Adverte, no entanto, também para o estado alarmante da política de asilo europeia, não só em respeito às recentes situações na Síria e no Iraque, mas também devido aos acontecimentos ocorridos no passado, “... tendo em anos anteriores a União Europeia ser igualmente incapaz de encontrar uma solução convincente para as situações dos refugiados nas fronteiras externas da UE e particularmente no Mediterrâneo”²¹³ (Ozoguz, 2014). Ozoguz, critica a

²¹⁰ Tradução livre da autora

²¹¹ A 19 de Setembro de 2013, num gesto simbólico de acolhimento, o ministro federal Hans-Peter Friedrich foi ao aeroporto receber 107 refugiados sírios que chegaram a Alemanha. “É um prazer receber os primeiros refugiados sírios à Alemanha. Vocês enfrentaram várias provações, mas agora estão seguros. Admitir refugiados sírios é o nosso dever humanitário.” (Friedrich, 2013) Enviando, ao mesmo tempo, um sinal aos seus parceiros europeus sobre a necessidade de uma iniciativa europeia. (Friedrich, 2013) É de salientar que se tratam dos primeiros refugiados a chegarem à Alemanha dos 5,000, mais vulneráveis, que o ministro federal Friedrich decidiu que deverão ser acolhidos na Alemanha, tendo 300 refugiados já chegado à Alemanha por iniciativa própria desde Julho de 2013.

²¹² Tradução livre da autora

²¹³ Tradução livre da autora

Regulação de Dublin e os que a defendem de forma a manterem o status quo, colocando a pressão apenas sobre alguns Estados Membros (Grécia e Itália). A Operação *Mare Nostrum* de Itália que não é realizada sob a alçada da estrutura legal da UE. Alerta, contudo, que a Operação Tritão que a deveria substituir poderá providenciar uma menor proteção e segurança para os refugiados. Ozoguz sublinha o grande desafio pelo qual a Europa está a passar, no entanto, afirma que a mesma necessita “...de resistir ao teste de demonstrar solidariedade. Necessita de promover a racionalidade, ao invés da falta de ideias ou isolamento”²¹⁴ (Ozoguz, 2014), afirmando a necessidade de “[m]ais coragem na Europa, mais solidariedade e menos estado nacional de ansiedade em todas as capitais dos estados membros (incluindo Berlim) - este deve ser o nosso lema comum!”²¹⁵ (Ozoguz, 2014)

À semelhança do observável na abordagem britânica, a posição alemã é inicialmente restrita a um apoio financeiro e apelos a uma intervenção internacional, sendo constantemente afastada uma eventual política de acolhimento. No entanto, é possível, no decorrer do período, observar uma alteração de postura, com a Alemanha a assumir gradualmente uma postura de abertura ao acolhimento. A dissemelhança entre as posições britânica e germânica é pautável, porém, nas suas posições a uma abordagem europeia. A Alemanha defende de uma forma cada vez mais convicta a necessidade de uma abordagem europeia, sendo defendido que a mesma deveria ser pautada por uma postura de abertura aos refugiados, de acordo com os valores fundadores da UE. Em seguimento é também defendida uma alteração das políticas vigentes nas áreas da migração e asilo, nomeadamente a Regulação de Dublin, embora no início da crise o governo alemão tenha defendido a sua prevalência, à semelhança com o Reino Unido.

²¹⁴ Tradução livre da autora

²¹⁵ Tradução livre da autora

Capítulo IV

A crise dos migrantes e refugiados de 2015-2016

4.1 A crise de 2015-2016: O intensificar do desafio europeu

De 2015 a 2016 a instabilidade na região do MENA não demonstrou sinais de atenuar, o que leva, conseqüentemente a um intensificar dos fluxos migratórios tanto na região do MENA, como para a Europa. A grande maioria dos refugiados situa-se ainda nos países da região (Ostrand, 2015), com apenas 6% de sírios (239, 700) que fugiram da guerra civil entre 2011 e 2014 a procurarem refúgio em países industrializados na Europa, América do Norte e Região da Ásia Pacífico. A Europa, porém, desde 2015, sofre um aumento constante de requerentes de asilo. De acordo com o Eurostat em 2014 cerca de 627, 000 requerentes de asilo chegaram ao território da UE, em comparação com os 431, 000 verificáveis em 2013. Em 2015 o número de requerentes de asilo sobe para uns excepcionais 1,3 milhões de requerentes,²¹⁶ elevando a preocupação dos Estados Membros da UE. O aumento do número de requerentes de asilo é acompanhado pelo reforçar e diversificar das rotas para chegar ao Continente Europeu. Uma das rotas mais utilizadas, mas também, das mais perigosas é a rota do Centro Mediterrânico, da Líbia para Itália tendo triplicado o número de deteções de 2013 (45,000) a 2014 (171,000), com cerca de 5,000 indivíduos tido perdido a vida nos dois anos,²¹⁷ em comparação com a rota grega que apenas registra 51,000 deteções em 2014. A rota dos Balcãs Ocidentais e do Mediterrâneo Oriental embora tenha sido utilizada durante o decorrer da crise migratória e dos refugiados desde o 2012, em 2015 as mesmas sofrem um reforço do número de indivíduos que procuram chegar à Europa. Só em 2015 764, 000 deteções são registadas, 16 vezes o número registrado no ano anterior (433,000).²¹⁸ No que concerne à rota do Mediterrâneo Oriental em 2015 são registados 885,000 migrantes, 17 vezes o número registado em 2014 (50,830), sendo o mesmo um número record, tendo apenas sido 24,800 em 2013,²¹⁹ sendo a maioria dos utilizadores destas rotas sírios, que escaparam do conflito instalado no seu país.

À medida que a crise dos migrantes e refugiados aumenta em território europeu, as tenções entre os Estados Membros (Estados do Norte vs Estados do Sul) adensam-se. Itália e Grécia têm sido censuradas pelos restantes Estados Membros pela, considerada excessiva permeabilidade das suas

²¹⁶ Ver Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, consultado a 21 de Junho de 2016

²¹⁷ Ver EMN Policy brief on Migrants movements through the Mediterranean

²¹⁸ Ver Frontex <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>, consultado a 21 de Junho de 2016

²¹⁹ Ver Frontex <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, consultado a 21 de Junho de 2016

fronteiras, a sua inabilidade de conter a migração irregular, e a sua muito frequente implementação de programas de regularização massivos. Ao mesmo tempo, ambos os países são acusados de violar os direitos humanos dos migrantes irregulares e requerentes de asilo (Triandafyllidou, Ambrosini, 2011). Por seu turno ambos os países acusam os seus parceiros europeus do Norte da Europa e o Reino Unido de não partilharem a responsabilidade da crise migratória e dos refugiados, deixando-os sobrecarregados com o fardo. É de realçar, porém, que Itália e Grécia, assim como, Malta, são apenas países de transição, sendo a responsabilidade do acolhimento a ser suportado por outros países como a Suécia, sendo dos países da UE que detém uma grande taxa de aceitação de refugiados em relação ao tamanho da sua população de 9,6 milhões de pessoas. A política de abertura sueca atinge o seu pico em 2013, quando o país compromete-se a providenciar residência permanente a todos os sírios que chegassem a território europeu, tendo 58,800 pedidos de asilo sido processados, com 55% a serem aceites (bbc, 2016). Em 2014, das 81,300 pessoas pediram asilo na Suécia, 30,600 das mesmas são aceites de imediato, sendo deportados oficiais da migração suecos para as estações de comboios para receber os refugiados.

É um princípio moral e estamos também obrigados pelas convenções internacionais e mantemo-nos nisso. Todo o individuo tem o direito de procurar asilo na Europa...Não podemos impedir as pessoas de terem uma oportunidade de procurar asilo se o necessitam. Não estamos a encerrar as nossas fronteiras para refugiados²²⁰ (Lofven in Aljazeera, 2015).

O elevado número de refugiados que chegam ao país, os ataques semelhantes aos de Colónia na Alemanha na passagem de ano novo em 2015²²¹, e ao suposto encobrimento por parte das autoridades locais e dos próprios meios de informação, e a morte de uma voluntária num Centro de Acolhimento em 2016, levantam receios na população que se refletiu, à semelhança de outros países europeus, no ressurgimento das forças de extrema-direita, como os Democrata Suecos, que tem vindo a ganhar grande influência política, sendo fundamentados pelos medos da população. Estes grandes desafios ao nível interno são acompanhados por uma crescente frustração em relação à UE e determinados Estados Membros que se recusam a aceitar uma maior partilha de responsabilidades entre os vinte e oito. “Nove Estados Membros hoje na UE recebem 90% de todas as aplicações de

²²⁰ Tradução livre da autora

²²¹ Várias mulheres foram assediadas e violentadas na noite de ano novo, sendo os responsáveis maioritariamente jovens migrantes advindos da região do MENA.

asilo anualmente mas esses nove Estados estão a começar a, bem, ficarem fartos”²²² (Billstrom in The Wall Street Journal, 2014). O Ministro da Migração, Tobias Billstrom, antes da reunião com os seus homólogos europeus, sugere que a Comissão deveria castigar os Estados Membros que não aceitem acolher refugiados. Esta posição endurecida é particularmente direcionada aos países do Leste europeu. Este conjunto de países, apelidado de Grupo de Visegrado, constituído pela Polónia, República Checa, Hungria e Eslováquia, obtém atenção internacional ao publicamente se recusar a aceitar o sistema de quotas delineado pela Comissão Europeia afirmando que “qualquer proposta que leve à introdução de quotas mandatarias e permanentes para medidas de solidariedade seria inaceitável”²²³ (EurActive 2015). O que leva a acusações por parte dos restantes Estados Europeus destes países não entenderem o significado e funcionamento da solidariedade europeia (Veebel e Markus, 2015). O que causa ainda uma complexidade acrescida na procura por uma resposta coesa e comum ao nível europeu.

Com intensificar da crise assiste-se a níveis imprevistos de atenção política e mediática, em conjunto com um consequente alarido público, o que leva as políticas migratórias e de asilo a serem colocadas no topo da agenda da UE e dos seus Estados Membros, procurando os líderes europeus, tanto das instituições como dos Estados Membros demonstrar que podem enfrentar o desafio (Carrera, Blockmans, Gros e Guild 2015).

Os efeitos da crise migratória são bastante críticos, com o seu prolongar e a percecionada ineficácia das autoridades nacionais e europeias as sociedades europeias vêem-se agora com um crescente euroceticismo e fortalecimento das forças políticas de extrema-direita em vários países da UE (Dinamarca, Holanda, França, Reino Unido) o que leva os governos nacionais a adotarem medidas mais conservadoras e nacionalistas, salvaguardando os seus interesses, o que coloca em causa a possibilidade de encontrar uma resposta europeia coesa e eficaz para enfrentar o desafio. Os atentados de 13 de Novembro de 2015 em Paris, França, enfatizam ainda mais os medos da população europeia, com as forças de extrema-direita a catapultarem a sua relevância e a levarem os governos nacionais a endurecerem as suas posições, o que leva a sua ação europeia a ser caracterizada por uma vertente securitária, com a abordagem a ser maioritariamente focada na

²²² Tradução livre da autora

²²³ Tradução livre da autora

proteção das fronteiras externas, políticas de retorno e readmissão e a luta contra o tráfico ilegal de migrantes (Carrera Blockmans, Gros e Guild 2015).

A UE detém então uma difícil tarefa. Por um lado, a UE, detém a obrigação de assegurar o bem-estar e a segurança dos seus cidadãos, no entanto, pela sua própria lei e princípios fundadores, a UE detém também a responsabilidade de defender os direitos fundamentais em todo o mundo, o que coloca o projeto europeu numa situação complicada, onde terão que encontrar um equilíbrio entre a estabilidade e segurança nas sociedades europeias e a defesa e promoção dos direitos humanos, o que implicitamente leva ao providenciar da proteção internacional aos mais vulneráveis (Oltean, Iov, 2015).

4.2 A reação da União Europeia

Com sucessivas catástrofes humanitárias a ocorrerem nas suas fronteiras e o acentuar da crise migratória e dos refugiados a Comissão Europeia, no seu papel de órgão supranacional máximo da UE, procurou construir uma resposta europeia coesa e unitária para fazer face ao desafio comum. Entrando em funções no final de 2014 a nova presidência da Comissão procura criar várias iniciativas de atuação para a União, apelando à coesão e unidade do bloco perante o desafio comum.

A crise no Mediterrâneo é, ou deveria ser, uma prioridade absoluta na agenda Europeia, todos os Estados Membros (incluindo os do Centro e Norte da Europa) tendo a obrigação moral, baseada nos valores e princípios europeus comuns, de apoiar os Estados do Sul da Europa no seu esforço de lutar contra a imigração ilegal dos países Africanos e não permitir que a pressão dos fluxos migratórios seja sentida apenas pelos estados na fronteira sul da UE. É uma certeza que a segurança e estabilidade de todos os estados da UE depende da segurança dos estados situados nas fronteiras externa da UE²²⁴ (Oltean, IOV, 2015).

A Agenda Europeia para a Migração é lançada a Maio de 2015,²²⁵ com o objetivo de delinear as prioridades das políticas migratórias, dos refugiados e fronteiriças, para os próximos anos. Face ao crescente número de requerentes de asilo às fronteiras europeias, são propostas ações de resposta imediata a serem implementadas.²²⁶ Sendo, em congruência delineados quatro pilares de ação a serem

²²⁴ Tradução livre da autora

²²⁵ ²²⁵ Ver http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_pt.pdf

²²⁶ As propostas são: o triplicar das capacidades e recursos das operações conjuntas Triton e Poseidon levadas a cabo pela Agência Frontex em 2015 e 2016; o ativar do sistema de emergência previsto no artigo 78º, n.º3, do Tratado a fim de assegurar uma melhor distribuição dos requerentes de asilo por toda a Europa; definir um novo conceito de «Hotspot»: sob a coordenação da Comissão, a agência EASO, a agência Frontex e a Europol que irão

seguidos no médio e longo prazo para uma política de migração europeia, cada um a representar um conjunto de políticas específicas: a redução dos incentivos à migração ilegal; a realização de uma política de asilo sólida; salvar vidas humanas e garantir a segurança das fronteiras externas; e uma nova política em matéria de migração legal. A agenda é aprovada no Conselho Europeu de junho, sendo reafirmada a necessidade de progressos em todas as dimensões, através de uma “*comprehensive and systemic approach*” (Carrera, Blockmans, Gros e Guild, 2015), que inclui o trabalho diplomático da Alta Representante Frederica Mogherini, apoiada pelo Serviço Europeu de Ação Externa, para apoiar o acordo de paz mediado pelas Nações Unidas para a criação de um governo na Líbia, e por alargar o formato ‘E3*+3’ com o Irão numa tentativa de reinicialização das conversações em relação ao encontrar uma solução para o fim da violência na Síria.

A 19 de Junho de 2015 numa declaração conjunta, no Dia Mundial dos Refugiados, Timmermans, Primeiro Vice-presidente da Comissão, a Alta Representante Mogherini, Mimica, Comissário para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional, Avramopoulos, Comissário para Migração e Assuntos Internos, e Stylianides, Comissário para a Ajuda Humanitária e Gestão de Crises, sublinham a responsabilidade moral da Europa de ajudar os que procuram refugio no seu território. “A Europa não vai fechar os olhos. Nem podemos quando tantas destas pessoas deslocadas procuram um porto seguro nas costas Europeias”²²⁷ (Timmermans, Mogherini, Avramopoulos, Stylianides, 2015), delineando os planos da Comissão de criar canais legais de passagem para a Europa, de forma a evitar mais perdas de vida no Mediterrâneo. É efetuado um apelo aos Estados Membros para seguirem a recomendação da Comissão e acolham 20,000 refugiados nos próximos 2 anos, de forma a aliviar a pressão a que estão sujeitos os países da região do MENA como o Líbano, a Jordânia e a Turquia.

No Dia Mundial dos Refugiados, a Comissão insta os líderes na Europa a seguirem o seu compromisso de uma maior solidariedade e responsabilidade partilhada, ao abordarem

intervir no terreno dos Estados Membros situados na primeira linha, de forma a assegurar a celeridade da identificação, do registo e da recolha das impressões digitais dos migrantes que chegam à UE coordenando em seguida o seu retorno; a mobilização de 60 milhões de euros de fundos de emergência suplementares para os Estados Membros que se encontram na primeira linha; desenvolvimento de um programa de reinstalação no valor de 50 milhões de euros a fim de transferir 20 000 pessoas para a Europa de forma segura e legal; disponibilizar de 30 milhões de euros para os Programas Regionais de Desenvolvimento e Proteção (PDRDPs), começando pelo Norte de África e pela região do Corno de África em 2015/2016; o recolher de informação por parte da Europol, de forma a dismantelar as redes criminosas, ao mesmo tempo que a Europol e a Frontex irão desenvolver perfis de embarcações suscetíveis de serem utilizadas pelos traficantes de migrantes; realização de operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), de forma a capturar e destruir embarcações; tornar a migração uma componente específica da PCSD que decorrem no Níger e no Mali, que serão reforçadas em matéria de gestão fronteiriça; criação de um centro-piloto polivalente no Níger, em cooperação com a Organização Internacional para as Migrações e a ACNUR; e o destacamento de funcionários europeus especializados em migração para as delegações da UE nos principais países de trânsito.

²²⁷ Tradução livre da autora

a crise dos refugiados. Há vidas humanas em jogo, e a União Europeia como um todo detém uma obrigação moral e humanitária de agir²²⁸ (Timmermans, Mogherini, Avramopoulos, Stylianides, 2015).

A 14 de Agosto de 2015 o Comissário para a Migração e Assuntos Interno, Dimitris Avramopoulos, denominando a crise dos refugiados como a pior desde a Segunda Guerra Mundial, apela a uma maior cooperação entre os Estados Membros. “Porque se há uma coisa que ninguém poderá negar por mais tempo, é o facto de que é óbvio de que em questões sobre a migração, é a Europa como um todo que está preocupada. Nenhum de nós está exempto”²²⁹ (Avramopoulos, 2015). O Comissário aponta para os desafios de países como a Grécia, Hungria, Áustria e a situação de Calais que se vêm face ao desafio migratório e dos refugiados, apelando à coragem coletiva de alcançar os compromissos, mesmo quando não são fáceis ou populares (Avramopoulos, 2015).

De igual modo nos seus discursos na Conferência de imprensa em Kos, a 4 de Setembro, o Vice-presidente Timmermans e o Comissário Avramopoulos sublinharam a crise, sem precedentes que a UE atravessa. No entanto Timmermans afirma que este desafio global poderá ser ultrapassado através de soluções europeias e solidariedade europeia, advertindo que uma Europa sem fronteiras não poderá sobreviver sob estas situações. O Timmermans afirma que a sociedade europeia é sustentada em determinadas premissas de solidariedade organizadas que seriam postas em causa se fosse permitida a entrada a todos os que desejassem vir para território europeu, no entanto, sublinha também que a Europa não poderá sobreviver sem a implementação dos seus valores e as suas obrigações legais para com os que necessitam de proteção. O Vice-presidente sublinha então a necessidade de a UE procurar um equilíbrio entre estas duas posições, de forma a proteger tanto a sua sociedade como a defesa dos seus valores e a proteção dos refugiados (Timmermans, 2015). O Avramopoulos reitera, por seu turno, a necessidade de os Estados Membros implementarem o acordado (Agenda para a Migração), para se obter o efeito desejado. “Nós, a Comissão Europeia, continuámos totalmente comprometidos para continuar a implementar todos os aspetos da Agenda Europeia para a Migração. Segurámos a porta, mas os Estados Membros têm a chave”²³⁰ (Avramopoulos, 2015). No entanto, a vertente securitária é ainda dominante na atuação europeia, a

²²⁸ Tradução livre da autora

²²⁹ Tradução livre da autora

²³⁰ Tradução livre da autora

22 de Junho o Conselho da União Europeia lança a operação militar no Centro-Sul do Mediterrâneo (EUNAVFOR MED), acordada 18 de Maio, esta missão tem como principal objetivo identificar, capturar e eliminar embarcações e ativos utilizados ou sob suspeita de serem utilizados por traficantes de migrantes, de forma a terminar com o modelo de contrabando de seres humanos no Mediterrâneo e perdas de vida no Mar (Serviço Europeu de Ação Externa, 2015). A 7 de Outubro é obtida a autorização para que a operação efetue as suas operações em águas internacionais, sendo agora denominada de Operação Sophia (Conselho da UE, 2015).

A 9 de Setembro de 2015, quatro meses após a apresentação da Agenda Europeia para a Migração, a Comissão Europeia apresenta um pacote detalhado de propostas que procuram prestar auxílio no enfrentar da crise²³¹, sendo a principal medida a relocação de 120,000 refugiados de forma a aliviar a pressão nos países europeus mais afetados pela crise migratória. “As medidas que hoje estamos a propor irão assegurar que as pessoas em clara necessidade de proteção internacional são realocadas rapidamente após a sua chegada- não apenas agora mas também em qualquer crise futura”²³² (Juncker, 2015). No seu discurso na Conferência em relação ao Orçamento da UE, a 22 de Setembro, Juncker sublinha a falta de solidariedade e unidade na Europa. “Não há Europa suficiente nesta União”²³³ (Juncker, 2015). Juncker enfatiza a ausência dos valores europeus no tratamento dos refugiados. “Os refugiados estão a dormir na rua; à chuva- em 2015, na Europa. É Setembro. Está a ficar mais frio. A História irá nos ter em conta senão tivermos sucesso na resolução desta crise de uma forma humana e civilizada”²³⁴ (Juncker, 2015), responsabilizando os Estados Membros pela sua falta de solidariedade e compromisso, principalmente quando comparando os esforços dos países da

²³¹ As medidas apresentadas pela Comissão Europeia foram as seguintes: uma proposta de realocação de emergência de 120,000 refugiados da Grécia, Hungria e Itália, sendo que a mesma seria realizada através de critérios objetivos e quantitativos (40% da população, 40% do PIB, 10% da média do número de requerentes de asilo anteriores, 10% da taxa de desemprego); a criação de um sistema de realocação permanente para todos os Estados Membros, a ser acionado pela Comissão, quando um Estado Membro se depara com uma situação de crise e de pressão extrema no seu sistema de asilo; uma lista comum de países de origem seguros; tornar mais eficaz a política de retorno; uma comunicação sobre as regras dos contratos públicos para medidas de apoio aos refugiados; abordar a dimensão externa da crise migratória; e criação de um fundo fiduciário para África. A 14 de Setembro de 2015 os Ministros do Interior subscreveram o seu apoio à agenda da Comissão proposta pela Comissão Europeia, sendo enaltecida, ao mesmo tempo, a vontade expressa pelos Estados Membros de avançar o mais depressa possível com um acordo para a realocação dos 120,000 refugiados. Com o aumentar e diversificar do fluxo migratório e de refugiados para território europeu, porém, suscitaram crescentes preocupações ao nível nacional, o que levou ao reerguer de fronteiras no ceio da UE. A 13 de Setembro a Alemanha anunciou a reintrodução temporária dos controlos fronteiriços na sua fronteira com a Áustria, de forma a conter o elevado fluxo migratório para o seu território. Sendo esta ação seguida a dois dias depois pela própria Áustria na sua fronteira com a Hungria, apelando para as mesmas razões. Face à colocação em causa do Acordo de Schengen, um dos pilares que sustentam a UE, o Presidente Juncker afirmou: “A livre circulação de pessoas sobre o Schengen é um símbolo único da integração Europeia” (Juncker, 2015).

²³² Tradução livre da autora

²³³ Tradução livre da autora

²³⁴ Tradução livre da autora

região da MENA. “Por vezes pergunto-me, se o povo libanês-25% da população libanesa são refugiados- se o povo jordano- que detém 600,000 pessoas- intendem o que nós estamos aqui a discutir: 120,000. Nós somos ridículos dada a magnitude do problema”²³⁵ (Juncker, 2015). O Presidente da Comissão volta a demonstrar, mais uma vez a sua frustração com os Estados Membros a 8 de Outubro ao afirmar:

A Comissão produziu propostas e já apresentou uma lista de países seguros em 2001. Os Estados Membros decidiram que isto não era uma questão para a União Europeia, mas uma de soberania nacional. Em Maio submetemos uma agenda para a Migração e também propusemos um sistema de realocação. Demorou até Setembro para o Conselho de Ministros adota-se este sistema de realocação. Não unanimemente como gostaríamos, mas por maioria, incidentalmente em linha com a posição dos Tratados. Não intendo o porque os países, governos e partidos opõem-se a um sistema de realocação obrigatório na Europa. Ninguém vai resolver esta crise sozinho. O que necessitamos é solidariedade europeia na sua forma mais pura²³⁶ (Juncker, 2015).

A 15 de Outubro, no seguimento do jantar informal realizado a 17 de Maio e a reunião informal entre os chefes de Estado europeus, a 23 de Setembro de 2015, onde é defendido um maior diálogo com o governo turco, em todos os níveis, a Comissão Europeia emite um Plano de Ação conjunto entre a UE e a Turquia onde estão delineadas ações colaborativas a serem implementadas urgentemente, por ambos os atores, de forma a suplementar os esforços da Turquia na gestão dos fluxos de pessoas que necessita, de proteção temporária (Comissão Europeia, 2015). O Plano de Ação que se baseia e é consistente com os compromissos adotados pela UE e pela Turquia em outras áreas como o diálogo sobre a liberalização de vistos²³⁷, procura lidar com a crise em três formas: ao abordar as causas base que estão a levar ao fluxo de sírios; prestar apoio aos sírios que se encontram sob proteção temporária nas suas comunidades de acolhimento na Turquia; e ao fortalecer a cooperação entre os dois atores, de forma a colocar um fim nos fluxos migratórios irregulares para a Europa. A 29 de Novembro os chefes de estado e de governo e de governo da UE reúnem-se com o primeiro-ministro turco Ahmet Davutoglu, a propósito do aprofundar da cooperação entre ambas as partes na resolução da crise migratória. É adotado o plano de ação conjunto, delineado anteriormente, que corresponde ao aumento da cooperação e contribuição financeira dos Estados Membros para a Turquia, com a UE

²³⁵ Tradução livre da autora

²³⁶ Tradução livre da autora

²³⁷ Ver EU-Turkey joint action plan, 15 de Outubro de 2015.

a comprometer-se a providenciar cerca de 3 biliões de euros de recursos adicionais aos refugiados que se encontram no país, sendo ao mesmo tempo reforçada a cooperação em relação aos migrantes irregulares ao prevenir a travessia da Turquia para a UE, assegurar da aplicação das provisões de readmissão estabelecidas e o retorno dos que não se qualificam para adquirir estatuto de refugiado ou proteção temporária aos países de origem.²³⁸

No início de 2016, a 13 de Janeiro, na reunião do Colégio de Comissários, o Primeiro Vice-Presidente Timmermans, exprime as dificuldades sentidas no ano anterior, desejando que o ano que se iniciava seja mais auspicioso, sublinhando que a crise dos refugiados continua a ser um grande desafio para a Europa. Timmermans reafirma, mais uma vez, a necessidade de uma abordagem europeia, enfatizando a necessidade de serem alcançados resultados claros em relação à implementação das abordagens acordadas, ao mesmo tempo, que salienta a importância de reter os fluxos migratórios para a Europa, aludindo a necessidade da cooperação com a Turquia para que tal seja possível. O Vice-Presidente aponta para as iniciativas que irão ser tomadas, de forma a obter uma maior eficácia na atuação, como: a reforma do sistema de Dublin; uma melhor estrutura de realocação de refugiados que se situam em países terceiros, de forma a combater o modelo de tráfico de seres humanos; e uma maior concentração no pacto legal da migração. Ao mesmo tempo que anuncia o compromisso da Comissão no apresentar de um pacote de políticas relacionadas com o tráfico de seres humanos, até ao final de 2016 (Timmermans, 2016). Na reunião, o Colégio de Comissários analisa, em maior profundidade a crise dos refugiados, avaliando as ações dadas no ano de 2015 delineando, em seguida, as novas prioridades para o novo ano: um maior desenvolvimento do programa de realocação e restabelecimento; hotspots; o retorno dos indivíduos que não estão aptos a receberem asilo; e o retorno ao funcionamento em pleno do Espaço Schengen; e o proceder à conclusão das negociações entre o Parlamento e o Conselho da guarda fronteiriça europeia. Afirmando Timmermans que:

Só em conjunto poderemos ultrapassar esta crise. Em 2016 teremos de alcançar resultados claros e tangíveis em matéria de controlo dos fluxos irregulares e das nossas fronteiras, e já a partir das próximas semanas e dos próximos meses. Para que tal aconteça, a UE no seu conjunto tem de intensificar os seus esforços; as propostas apresentadas pela

²³⁸ Ver Meeting of the EU heads of State or government with Turkey, a 29 de Junho de 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/>, consultada a 27 de Julho de 2016.

Comissão devem ser adotadas e as abordagens que foram acordadas em 2015 devem ser integralmente postas em prática (Timmermans, 2016).

Num tom muito mais pessimista o Comissário Avramopoulos, no dia seguinte, no Comité LIBE no Parlamento Europeu, sublinha a gravidade da situação. “Estamos num momento crítico, onde a nossa unidade está em risco- tanto no que concerne à crise dos refugiados como à nossa segurança. A Europa está numa encruzilhada”²³⁹ (Avramopoulos, 2016). O Comissário sublinha a necessidade de demonstrar liderança e de não instigar o medo e deitar por terra os objetivos traçados, algo que sublinha ser o que a Comissão está a fazer, ao propor soluções europeias, recaindo sob os Estados Membros o cumprir dos seus compromissos. “Todos os Estados Membros têm que jogar o jogo e demonstrar uma maior solidariedade”²⁴⁰ (Avramopoulos, 2016). O Comissário sublinha a importância da cooperação com os países terceiros, como a Turquia e os países Africanos, ao mesmo tempo, que assinala as medidas a serem implantadas para solucionar a presente crise mas também, no longo prazo. “Nós não atuamos apenas no modo crise; a Comissão também vê o quadro maior”²⁴¹ (Avramopoulos, 2016).

Ao dirigir-se ao Parlamento Europeu, a 2 de Fevereiro, Avramopoulos admite os poucos progressos na implementação nas medidas até à altura propostas. O Comissário reafirma a necessidade de abordar a situação de uma forma consistente e coordenada ao nível europeu, que inclui a atuação de todos os membros da União, apontando prioridades a realizar ao nível interno e externo na atuação europeia. Ao nível externo, o Comissário, reitera a necessidade de: fortalecer a cooperação com os Estados terceiros no combate às causas base e tráfico de seres humanos; estabelecer vias seguras de passagem para a Europa; e fortalecer as políticas de retorno e readmissão. Em relação à dimensão interna, o Comissário sublinha a necessidade de fornecer um maior foco à relocação, restabelecimento, hotspots, retornos e operações conjuntas entre a FRONTEX e o Gabinete Europeu de Apoio aos Refugiados. Avramopoulos, salienta, no entanto, que embora haja uma maior eficácia nas políticas de retorno, reitera que o salvar vidas e o princípio de não repulsão são inegociáveis, sendo estes quem toma precedência na ação europeia, sublinhando que o último não é incompatível com os esforços de retorno dos migrantes ilegais que chegam à Europa, defendendo,

²³⁹ Tradução livre da autora

²⁴⁰ Tradução livre da autora

²⁴¹ Tradução livre da autora

em congruência que deverão ser estabelecidas rotas seguras para a Europa para os que necessitam de proteção internacional. A 20 de Fevereiro Avramopoulos, ao discursar na Conferência Europeia de Harvard: *Europe at the Crossroads of the Migration and Security Crisis* sublinha a exceção da situação vivida, admitindo a surpresa da crise na Europa, realçando, em congruência que as políticas migratórias até então desenvolvidas ao nível europeu são concebidas numa outra realidade, afirmando que os esforços realizados necessitam de ser intensificados. De forma a tornar a atuação europeia mais eficaz, Avramopoulos identifica cinco áreas onde a Comissão irá concentrar os seus esforços: sistema de controlo fronteiriço e uma política de asilo; reforma do Sistema de Dublin; o assegurar de vias seguras de acesso à Europa; tornar a Europa mais atraente para jovens talentos estrangeiros, para combater a demografia em declínio; e promover a integração. O Comissário apela a uma maior cooperação internacional na partilha de responsabilidades, enfatizando particularmente uma maior ação por parte dos EUA, delineando três áreas que deverão ser abordadas ao nível global: responsabilidade na partilha de responsabilidades; proteção dos migrantes vulneráveis que não são qualificados de refugiados; e governança, estabelecendo sistemas e instituições que assegurem a proteção dos que necessitam.

Na sua intervenção na 14^a Palestra Norbert Scheimer, realizada a 3 de Março, Juncker sublinha a necessidade do acordo com a Turquia, afirmando ser impossível controlar a crise migratória sem assegurar a segurança da fronteira greco-turca (Juncker, 2016). Embora reconheça que a Turquia não seja um parceiro fácil, apontando às críticas relacionadas com os direitos humanos e liberdade de imprensa, Juncker sublinha o facto de em relação ao fluxo migratório o país ser o parceiro mais importante da UE. Ao mesmo tempo, o Presidente da Comissão assinala o acordar de um programa de ajuda de emergência de 700 milhões de euros para países europeus, sublinhando, o facto de a Europa não estar a atuar como deveria, culpabilizando, mais uma vez os Estados Membros.

É porque não há União suficiente na União Europeia e Europa suficiente na União Europeia, com os Estados Membros a pensarem que a crise dos refugiados poderá ser resolvida ao trabalharem sozinhos, como nações. Apenas uma resposta Europeia poderá resolver um problema à escala europeia que foi importado para a Europa de outras partes do globo. A ação nacional isolada, embora por vezes compreensível, não é bem-vinda porque quando um país protege as suas próprias fronteiras, isto (a) não resolve o problema dos refugiados e (b) irá destruir completamente o mercado europeu²⁴² (Juncker, 2016).

²⁴² Tradução livre da autora

A 7 de Março os chefes de Estado e de governo da UE e o primeiro-ministro Ahmet Davutoglu da Turquia, face ao ainda elevado fluxo de refugiados e migrantes da Turquia para a Grécia, acordam em fortalecer a sua cooperação para que esta seja sentida de forma mais eficaz no terreno. São apresentadas novas propostas para gerir a crise migratória e dos refugiados: o retorno de todos os novos migrantes irregulares que advém da Turquia e da Grécia; a aceleração da implementação da liberalização de vistos; o antecipar do desembolso de 3 biliões de euros e decidir sobre o financiamento adicional para a Instalação dos Refugiados Sírios; preparar a abertura de novos capítulos do processo de adesão; uma melhor cooperação entre as duas partes no providenciar de assistência humanitária em território sírio; implementar um esquema de realocação 1 por um, sendo que por um migrante devolvido da Grécia para a Turquia, um refugiado sírio será realocado para a UE. A 16 de Março a Comissão Europeia, face ao acordado pelos líderes europeus a 7 de Março de basear o acordo com a Turquia com base em seis princípios²⁴³ enuncia um *road map* de como estes princípios deveriam ser desenvolvidos: fazer regressar todos os novos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo às ilhas gregas provenientes da Turquia, com garantias legais, ou seja respeitando as salvaguardas em matéria de proteção de refugiados previstas no direito internacional e no direito europeu; Programa de reinstalação 1 por 1, sendo que por cada sírio retornado das ilhas gregas outro irá ser reinstalado para a UE diretamente da Turquia; aceleração da implementação do roteiro de liberalização do regime de vistos com vista à supressão da obrigatoriedade de visto para os cidadãos turcos até ao final de Junho de 2016; acelerar o desembolso dos fundos do mecanismo em favor dos refugiados na Turquia; acelerar as negociações de adesão; e melhorar as condições humanitárias em território sírio.

Ao dirigir-se ao Comité de Questões Federais e Europeias do Parlamento da Baviera a 26 de Abril, o Comissário Avramopoulos em relação ao acordo com a Turquia, reitera o compromisso da UE no cumprimento do mesmo, afirmando que tanto a UE como a Turquia necessitam uma da outra como parceiros iguais, sem que nenhuma das partes renuncie os seus princípios e condições, realçando a já verificável demonstração de eficácia do acordo com a significativa queda do número de chegadas às ilhas gregas e a chegada dos primeiros refugiados realocados a partir do esquema 1 por 1 desde a sua entrada em vigor. O Comissário sublinha também a necessidade de manter a realocação

²⁴³ Ver Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: Novas Iniciativas Operacionais entre a UE e a Turquia no Domínio da Migração. COM (2016) 166 final

de refugiados como uma prioridade que se encontram já em território grego para outros Estados Membros da UE de forma a aliviar a pressão no país, ao mesmo tempo que define a cooperação com países terceiros como crucial para prosseguir com uma política de realocação eficaz, afirmando em congruência, a necessidade dos Estados Membros reforçarem os seus esforços na implementação da diretiva de Retorno.

Necessitámos de melhorar a nossa cooperação na readmissão com países terceiros ao aumentar a nossa influência e incentivos coletivamente...Investimos muito com os nossos parceiros nos últimos meses. Necessitámos do apoio dos Estados Membros nos países terceiros a falarem a uma só voz às autoridades locais (Avramopoulos, 2016).

O Comissário finaliza ao mencionar a relevância da integração dos refugiados nas sociedades europeias, delineando-a como o próximo desafio a ser encarada pela Europa. Embora reconheça que tal questão esteja sobre a esfera de soberania dos governos dos Estados Membros, o Comissário sublinha a importância e a mais-valia da partilha de melhores práticas que poderá ser realizada ao nível europeu, anunciando que a Comissão Europeia está a preparar um Plano de Ação sobre a Integração, que irá incluir todas as medidas que a UE procura desenvolver, onde está incluído financiamento para apoiar os Estados Membros nos seus esforços de integração.²⁴⁴

O Primeiro Vice-Presidente Timmermans e o Comissário Avramopoulos na leitura da reunião do Colégio de Comissários a 4 de Maio delineiam as bases da reforma do SECA. Afirmando a necessidade de partilhar a responsabilidade de uma forma mais justa, Timmermans e Avramopoulos declararam que o atual sistema de Dublin não permite uma partilha equitativa, justificando que o mesmo não foi desenhado para lidar com uma situação da magnitude presenciada. Timmermans adverte para o facto de que se não for encontrada uma abordagem conjunta entre os Estados Membros nenhuma solução unilateral será suficiente para abordar a crise. “Enfrentámos este desafio juntos, ou desistimos de enfrentá-lo de vez”²⁴⁵ (Timmermans, 2016). Falando diretamente para os Estados Membros que se negam em cooperar o Vice-Presidente assinala que “... aquilo que eles estão a jogar é uma *comprehensive approach* a forma de como partilhámos desafios, partilhámos responsabilidades e partilhámos as dificuldades uns dos outros. Que é, penso eu, desde o início da

²⁴⁴ “O Plano de Ação irá ter como alvo todos os nacionais de países terceiros mas irá também se forçar na integração de refugiados, ao longo de todas as áreas políticas e ao longo das diferentes fases do processo de integração”²⁴⁴ (Avramopoulos, 2016).

²⁴⁵ Tradução livre da autora

integração e cooperação europeia, no centro do que significa ser europeu”²⁴⁶ (Timmermans, 2016). É proposto um mecanismo de correção no sistema de Dublin, que seria acionado de forma automática quando um Estado Membro se vê face a um número desproporcional de requerentes de asilo a chegarem ao seu território, sendo estes redistribuídos por outros Estados Membros e quando a situação normalize a responsabilidade voltará a recair sobre o primeiro Estado Membro. A partilha de responsabilidade seria realizada tendo em consideração o tamanho da sua população e o PIB, sendo que caso um Estado não acolha refugiados este será chamado a contribuir financeiramente para o Estado que acate com a sua responsabilidade de forma a fazer com que o fardo seja mais facilmente suportado. À semelhança da transformação da Frontex numa agência europeia fronteiriça é, também proposto a transformação do Gabinete Europeu de Apoio e Matéria de Asilo numa Agência da União Europeia para Asilo, sendo esta melhor equipada em termos de recursos financeiros e operacionais. No que concerne ao reerguer de controlos fronteiriços no território da União, Timmermans, face ao ainda elevado risco de movimentos secundários propõe que os controlos fronteiriços da Alemanha, Áustria, Suécia, Dinamarca e Noruega sejam mantidos por mais seis meses, sem deixar no entanto, de reiterar o cariz temporário da medida.²⁴⁷

A 15 de Junho de 2016 a Comissão Europeia lança um relatório de avaliação dos progressos realizados na implementação do acordo UE-Turquia, onde é concluído que embora os progressos sejam substanciais, os mesmos ainda se encontram bastante frágeis. Em relação aos desenvolvimentos realizados a Comissão identifica, em relação à questão dos refugiados: a redução significativa de travessias irregulares no mar egeu, apontando que semanas antes da entrada em vigor do acordo 1,740 migrantes chegavam as ilhas gregas por dia e desde a sua implementação serão apenas 47; em relação ao retorno de migrantes para a Turquia é delineado que desde 20 de Março, data da entrada em vigor do acordo 462 migrantes que não pediram asilo e 31 sírios foram devolvidos a território turco; em relação ao esquema 1 por 1 é sublinhado um progresso na implementação do mesmo tendo cerca de 511 sírios sido realocados da Turquia para a UE; um maior apoio financeiro foi dado à Turquia e às comunidades que acolhem os refugiados; no que concerne ao providenciar de auxílio humanitário para a Síria é apontado os esforços de ambas as partes no providenciar do mesmo

²⁴⁶ Tradução livre da autora

²⁴⁷ Ver também as declarações do Primeiro Vice-Presidente Timmermans e o Comissário Avramopoulos na sessão plenária do Parlamento Europeu a 12 de Maio de 2016

ao longo de todo o território sírio, sendo também mencionado que a UE providenciou uns adicionais 140 milhões de euros para atividades de socorro para 2016, sendo que metade da mesma já foi contraída. Numa declaração conjunta do Dia Mundial do Refugiado, a 19 de Junho de 2016 Timmermans, Morgherini, Mimica, Avramopoulos, e Stylianides, enfatizam o papel da UE como o facto de esta ser o maior dador de ajuda humanitária a nível mundial, sendo sublinhado o papel prestado no auxílio à população síria com cerca de 6 biliões de euros providenciados em ajuda humanitária e cerca de 10 biliões de euros do orçamento da UE de 2015 e 2016 terem sido alocados para enfrentar a crise migratória e dos refugiados, tanto em território europeu como em países terceiros, em congruência com os acrescidos esforços no salvamento de vidas e providenciar assistência humanitária, sendo triplicados os recursos para operações de procura e salvamento no mar em 2015, que levou ao salvamento de cerca de 240,000 vidas no Mediterrâneo sendo que no processo quebra-se o negócio de tráfico de seres humanos através de operações como a Operação Sophia e a cooperação com a NATO e as autoridades turcas no mar egeu. A necessidade de uma estreita cooperação com os países terceiros, é novamente evidenciada, sendo sublinhado o acordo com a Turquia e a parceria com os países africanos no abordar das causas base da deslocação e migração irregular, acordada na Cimeira de Valletta em Novembro de 2015, onde também é estabelecido um Fundo Fiduciário de Emergência de 1,8 biliões de euros, sendo mais tarde adicionados 500 milhões de euros, ficando também enunciada a tentativa de realizar parcerias com vários Estados terceiros, países de origem e de trânsito chave e os países que se encontram a albergar uma larga porção de refugiados, sendo tais parcerias assentadas no apoio financeiro e operacional, estado de direito e direitos humanos, sendo sublinhando que apenas assim é possível encontrar desenvolvimento económico e social de longo prazo e paz na região.

Durante todo o percurso do desenrolar desta crise migratória e dos refugiados, a UE e mais propriamente a Comissão Europeia procura encontrar uma abordagem baseada na solidariedade e responsabilidade entre os Estados Membros. Porém o crescimento das forças de extrema e direita na política nacional leva a que a maioria dos governos europeus revertam para uma posição nacionalista, respondendo a esta crise comum de forma unilateral, procurando, cada um, o salvaguardar dos seus próprios interesses. As iniciativas da Comissão saem, em consequência frustradas e ineficazes, originando uma grande divisão entre os Estados Membros e consequentemente à fragmentação da

UE no enfrentar desta crise, o que leva a UE a ser definida de um ator incapaz de responder e solucionar os seus problemas de uma forma coerente e eficaz.

4.3 As reações dos Estados Membros

4.3.1 Reino Unido

Embora a crise dos refugiados e migrantes tenha ganho maior impeto na Europa, não apenas em relação ao número de indivíduos a chegarem às costas europeias mas também em termos de projeção mediática internacional, a posição do Reino Unido não sofre drásticas transformações, com as suas atuações a se centrarem, em continuidade com o que anteriormente vinha a ser realizado, no financiamento humanitário aos países da região da MENA e ao apelo a uma maior intervenção por parte da comunidade internacional. Será de destacar, no entanto, a definição de *uma comprehensive solution* para o abordar da crise no longo prazo, como também o seu distanciamento e oposição à estratégia definida pela UE para o solucionar da mesma. É continuamente sublinhado nos discursos dos membros do governo de Londres o facto de o Reino Unido não pertencer ao espaço Schengen, não detendo em consequência a obrigação de intervir, nem pôr em causa os seus controlos fronteiriços, alegando que a crise migratória trata-se de um problema continental europeu, e o Reino Unido como ilha não possuem responsabilidade na gestão da crise do continente, não deixa, porém, de tecer duras críticas a ineficácia europeia em relação à questão migratória.

A 24 de Abril de 2015 o Embaixador Lyall Grant numa entrevista aberta sobre a situação no Médio Oriente, sublinha o prolongamento da grave crise humanitária causada pelo contínuo conflito armado na Síria. “A situação das pessoas deslocadas na Síria e na região é a maior crise humanitária dos nossos dias.”²⁴⁸ (Grant, 2015). Face a esta realidade, Grant apresenta três formas de como a Comunidade Internacional pôde auxiliar os países de acolhimento e os refugiados: primeiro deverão ser tratados os requerimentos financeiros imediatos das agências humanitária e dos governos dos países da região que acolhem refugiados; em segundo deverá ser disponibilizado todo o auxílio necessário aos indivíduos que permanecem ainda em território sírio, realizando, ao mesmo tempo, todas as medidas necessárias para implementar a paz na Síria, sendo que a paz no país apenas será alcançada através da negociação de uma solução política, por mútuo acordo entre os lados do conflito,

²⁴⁸ Tradução livre da autora

com o apoio da Comunidade Internacional; em terceiro e último lugar face às negociações de paz, deveser delineado o apoio no longo prazo a ser oferecido na região, como o estabelecimento de apoios à autossuficiência dos refugiados, apoio à sua educação e a promoção da coesão social com as comunidades de acolhimento (Grant, 2015). Na sua declaração à Casa dos Comuns a 14 de Julho de 2015, May afirma a necessidade de "... quebrar com a ligação entre as pessoas que fazem a traiçoeira viagem através do Mediterrâneo e o alcançar estabelecimento na Europa"²⁴⁹ (May, 2015), sendo necessário desmantelar as organizações criminosas que lucram com este negócio. May anuncia o reforço da cooperação com os parceiros Europeus e Africanos, de forma a capturar os criminosos e providenciar auxílio aos verdadeiros refugiados,²⁵⁰ salientando, também, a necessidade de combater as causas na base do fluxo, enfatizando o papel do Reino Unido no apoio financeiro na gestão da crise na região da MENA. É, no entanto, também anunciada a nova lei da migração, onde estão incluídas medidas que iram dificultar a permanência em território britânico de forma ilegal e irá facilitar a deportação tornando, como consequência o Reino Unido um destino menos atrativo para os migrantes ilegais. May reúne-se com o Ministro do Interior francês Cazeneuve, a 28 de Julho de 2015, sendo estabelecido que o principal ponto de ação para travar a migração ilegal, no longo prazo, será estabilizar os países de onde provêm estes indivíduos e capturar e acabar com os agentes criminosos que organizam as travessias ilegais.

Até que nós façamos isso, os números irá continuar a subir, os criminosos irão ficar mais ricos e a confiança pública será prejudicada. Para apoiar isto, o Reino Unido e a França estão a desempenhar um papel de liderança empurrar a ação através da UE e da ONU no enfrentar a raiz dos problemas da migração ilegal e os gangues de crime organizado por detrás da mesma²⁵¹ (May, 2015).

Em congruência, o Reino Unido anuncia uma nova vaga de programas destinados a lidar com as causas da migração, que incluem iniciativas de ajuda de 217 milhões de libras para África, 100 milhões de libras em auxílio destinados a auxiliar os que foram forçados a se deslocar devido ao conflito sírio.

²⁴⁹ Tradução livre da autora

²⁵⁰ Será destacada uma equipa de *law enforcement*, composta por 90 agentes, para combater o crime organizado no Reino Unido, Mediterrâneo e África, sendo também providenciado, pelo governo britânico, ajuda financeira e apoio prático aos países europeus.

²⁵¹ Tradução livre da autora

A 4 de Setembro de 2015 numa declaração conjunto com o Primeiro-ministro português Pedro Passos Coelho, o Primeiro-ministro Cameron define a migração como o principal desafio dos países europeus, sublinhando o facto de nos primeiros seis meses do ano mais de 220,000 pessoas foram detetadas a tentar chegar a território europeu através do Mediterrâneo, ao mesmo tempo que sublinha o papel do Reino Unido no providenciar de auxílio humanitário na região (900 milhões de libras) como também, no acolhimento de refugiados (5,000 sírios). O Primeiro-ministro anuncia o acolhimento de um maior número de refugiados sírios, afirmando, no entanto, que tal será feito pela abordagem por si delineada, ou seja, trazendo-os de campos de refugiados na região da MENA. Afirmando: “A Grã-Bretanha irá atuar com a cabeça e o coração, providenciando refugio para aqueles que necessitam trabalhando, ao mesmo tempo em soluções de longo prazo para a crise”²⁵² (Cameron, 2015). O Reino Unido distancia-se então de qualquer proposta apresentada pela UE Cameron afirma, porém, que o acolhimento de refugiados é apenas uma parte da resposta, sendo necessária uma comprehensive approach, que implica: o estabilizar a pobreza e o sofrimento nos países de onde estas pessoas vêm; a procura de uma solução para a Síria; o incentivar a formação de um governo de unidade na Líbia; capturar os gangues que beneficiam da migração ilegal; salvar vidas, recorrendo ao orçamento de auxílio humanitário; e financiar os campos de refugiados (Cameron, 2015). O Primeiro-ministro, a 7 de Setembro a recolocação de mais de 20,000 refugiados ao longo dos próximos 5 anos. Ao dirigir-se ao Parlamento, Cameron, afirma que: “Ao fazê-lo iremos continuar a demonstrar ao mundo que este é um país de extraordinária compaixão que irá sempre defender os nossos valores e a ajudar os que necessitam”²⁵³ (Cameron, 2015). Não obstante deixa claro que não fazendo parte do Espaço Schengen e do seu programa de recolocação, o Reino Unido irá adotar a sua própria abordagem.²⁵⁴ O Reino Unido renega então quaisquer responsabilidades na gestão da crise migratória nas fronteiras europeias e a sua total independência do governo de Londres face às ações ou iniciativas de Bruxelas.

Em conformidade, a 16 de Setembro de 2015, Theresa May afirma a discordância do Reino Unido perante a proposta de recolocação de 120,000 refugiados, que já se encontram em território

²⁵² Tradução livre da autora

²⁵³ Tradução livre da autora

²⁵⁴ Sendo esta a recolocação de refugiados que se encontrem em campos de refugiados e de outros locais na Turquia, Líbano e Jordânia, providenciando aos refugiados uma rota mais segura para o Reino Unido. Sendo-lhes após, a sua chegada, atribuído um visto de proteção humanitária de cinco anos (Cameron, 2015).

européu pelos países da UE, apresentada pela Comissão Europeia, sublinhando que tal abordagem iria deter um fator de atração, encorajando ainda mais pessoas a fazerem a travessia do Mediterrâneo para a Europa (May, 2015). May afirma que a abordagem britânica, de recolocar refugiados dos campos de refugiados da região da MENA para a Europa é a melhor opção, pois, iria assegurar que estaríamos a providenciar asilo aos mais vulneráveis, e não aos que detêm recursos financeiros para pagar aos traficantes, ao mesmo tempo que iria dissuadir os que planeiam fazer a viagem e iria consequentemente acabar com o negócio de contrabando, que lucra com esta crise (May, 2015). Não obstante, May afirma que o Reino Unido irá providenciar assistência aos Estados Membros que se encontram sob grande pressão devido ao fluxo migratório, participando ao mesmo tempo nos esforços de fortalecimento das fronteiras externas da União, assim como, apoia outras propostas como a criação de *hot spots* para centros de triagem nas regiões da Europa mais afetadas pelo fluxo migratório. É novamente feito o apelo, à UE e aos restantes parceiros internacionais que tomem uma participação mais ativa tanto na gestão da crise migratória como no combate à migração ilegal e aos traficantes.²⁵⁵

Realçando mais uma vez a divisão entre o Reino Unido e a UE, 18 de Dezembro de 2015 após a reunião do Conselho Europeu sobre a migração, terrorismo e renegociação da participação do Reino Unido na UE, Cameron reafirma que o seu país detém fortes controlos fronteiriços que se aplicam a todos os que tentam entrar no seu território, sendo essas fronteiras que estão a manter o Reino Unido seguro (Cameron, 2015). Não obstante o governo britânico compromete-se a providenciar auxílio aos Estados Membros a controlar as suas fronteiras. “[N]ós providenciamos perícia técnica para o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) mais de que qualquer outro país” (Cameron, 2015). Reafirma a necessidade de adotar uma *comprehensive approach* para a crise migratória e não limitar todas as ações apenas ao tentar solucionar as consequências da mesma, como o fluxo migratório, sublinhando ao mesmo tempo que o plano de recolocação europeu está

²⁵⁵ Em relação à luta contra a migração ilegal a 9 de Outubro de 2015 o Embaixador da Missão do Reino Unido para as Nações Unidas Matthew Rycroft, no seguimento da autorização pelo Conselho de Segurança da missão EUNAVFOR Med, para combater os contrabandistas de migrantes em alto mar, afirmou que esta crise é “... sem dúvida um dos maiores desafios da nossa geração... Não podemos permitir que traficantes de pessoas insensíveis lucrem do desespero de outros” (Rycroft, 2015). O Embaixador sublinha, no entanto, que esta iniciativa não é suficiente para travar a crise, porém “...irá mandar a mensagem de que nenhuma pessoa pôde lucrar com este comércio maligno sem impunidade. Irá salvar vidas”²⁵⁵ (Rycroft, 2015). No entanto, Rycroft afirma ser necessário, para terminar com a crise migratória no longo prazo, ir para além da luta contra os traficantes, como o prestar auxílio aos países que têm dificuldade em gerir os seus fluxos migratórios, atacar as causas da crise migratória, como a pobreza na região da MENA e combater os grupos extremistas como o autoproclamado Estado Islâmico (Rycroft, 2015).

longe de ser eficaz, contrariamente ao compromisso do Reino Unido de recolocar 20,000 refugiados advindos da Síria.

No Verão, após algumas discussões francas, os países comprometeram-se a recolocar 22,000 refugiados da Síria ao longo de dois anos e recolocar 160,000 migrantes que chegam a 'hotspots' para outros países participantes. É claro que a partir do que outros dizem muito poucos foram realocados ou estabelecidos. Paralelamente a isto eu anunciei que o Reino Unido iria realocar 20,000 refugiados sírios durante este Parlamento. E nós estamos a cumprir a ambição a que nos propusemos em Setembro, já realocámos mais de 1,000 refugiados sírios de campos na Turquia, Jordânia e Líbano²⁵⁶ (Cameron, 2015).

A 22 de Dezembro de 2015 o Secretário das Comunidades Greg Clark reúne-se com famílias refugiadas advindas da Síria em Kent em vista ao seu primeiro Natal no Reino Unido, ao abrigo do Esquema de Restabelecimento de Pessoas Vulneráveis. O Secretário das Comunidades sublinha o providenciar de fundos por parte do governo britânico para os refugiados que lhes irão fornecer habitação, educação e o apoio que necessitam. (Cameron, 2015) Richard Harrington, Ministro dos Refugiados Sírios afirmou que: “Desde de que o Primeiro-ministro anunciou o restabelecimento de 20,000 refugiados sírios nós temos estado a trabalhar de perto com as autoridades locais e parceiros para assegurar que estamos preparados para a sua chegada ao nosso país” (Harrington, 2015).

Os primeiros seis meses do ano de 2016 colocaram o Reino Unido no principal foco de prioridade não só ao nível europeu como ao nível mundial. A 23 de Junho de 2016 os britânicos iriam decidir se desejariam permanecer membros do bloco europeu. Sendo a crise migratória e dos refugiados, um dos principais pontos alvo de ambos os lados da campanha.

David Cameron, após a Cimeira Reino Unido-França a 3 de Março ao falar sobre a questão migratória acentua, mais uma vez, a separação entre a UE e o Reino Unido, reiterando que o Reino Unido “... não enfrentou, nem de perto, a escala de migrantes que vêm para a Europa como outros países porque estamos fora de Schengen e mantemos o controlo das nossas fronteiras” (Cameron, 2016). O governante salienta que o verdadeiro desafio encontra-se no Mediterrâneo Oriental, denominando como crucial o término do modelo de negócio dos traficantes e o dissuadir as pessoas a colocarem risco as suas vidas e dos seus familiares numa viagem inútil para a Europa. O Ministro para a Europa, David Lidington no seu discurso no evento do Financial Times sobre o Futuro da

²⁵⁶ Tradução livre da autora

Europa, a 14 de Abril, sublinha a decisão histórica que o Reino Unido iria tomar daqui a dez semanas, a propósito do referendo. Defendendo a permanência no Bloco europeu, Lidington enfatiza o papel de liderança do Reino Unido no enfrentar dos desafios que assolam a UE (economia, segurança, Rússia e o colapso da governança eficaz em partes da região da MENA), sendo que o quarto e último desafio encontra-se ligado à crise migratória. Lidington afirma que a falta de uma governança eficaz na região do MENA levou ao assentar de grupos terroristas na região, que conseqüentemente leva ao desastre humanitário, evidencia, no entanto, que esta não é a única causa do avultado fluxo migratório que assola a Europa, sendo também apontada a má performance económica de determinados países e as alterações climáticas, como causas para contínuos fluxos migratórios para o continente europeu. O ministro britânico sublinha a necessidade de uma maior ação, defendendo que os problemas não irão desaparecer se o Reino Unido optar por sair da UE. “Desistir da EU não irá fazer absolutamente nada para conter as pressões migratórias. O que deveria ser a nossa prioridade seria ajudar a construir uma resposta europeia eficaz a este desafio”²⁵⁷ (Lidington, 2016). Ao trabalhar com a UE e outros parceiros internacionais, o Reino Unido irá auxiliar na construção de *comprehensive approach* à crise vivenciada assentada: na pressão diplomática quando esta seja necessária; construir a capacidade da polícia local, forças armadas e tribunais nos países da MENA; providenciar esses mesmos países o auxílio necessário para a estabilização económica e política; e dar esperança de uma vida melhor e realização às pessoas nesses países através de auxílio e comércio, para que os mesmos não sintam a necessidade de abandonar os seus países. No que concerne ao acordo alcançado entre a UE e a Turquia, o Ministro sublinhou a necessidade do mesmo, visto que assegura a existência de um plano, se propriamente implementado, na luta contra o tráfico ilegal de seres humanos ao terminar com o elo de ligação entre entrar o num barco e o estabelecimento em território europeu, apontando para os sinais de eficácia que já são possíveis de observar. (Lidington, 2016) “Ainda é cedo, mas a média do número de chegadas diárias à Grécia até agora em Abril é quase metade do verificável em Março. A Turquia aceitou acima de 300 retornados da Grécia na semana passada”.²⁵⁸ (Lidington, 2016)

Lidington salienta o papel ativo e de liderança do Reino Unido nesta crise dos refugiados assinalando a contribuição de 2,3 bilhões de libras em auxílio humanitário aos refugiados sírios e a

²⁵⁷ Tradução livre da autora

²⁵⁸ Tradução livre da autora

realização da Conferencia de Londres que levou a um grande contributo financeiro ao nível internacional, assim como a cooperação com as autoridades gregas na implementação do acordo com UE-Turquia e a sua cooperação bilateral com a Turquia no melhorar da sua gestão migratória face aos 3 milhões de refugiados que alberga no seu território. O ministro britânico admite, no entanto, que a resposta a este desafio não será fácil, não havendo soluções conjuradas do dia para a noite, o ministro britânico reitera que o trabalho do Reino Unido da Europa em anos recentes, dando o exemplo da Somália e do Mali, demonstra que quando a UE demonstra o seu conjunto de ativos para resolver problemas internacionais, irá ter sucesso. A 18 de Abril Lidington sublinha, mais uma vez, a relevância do acordo entre a UE e a Turquia. Salientando, de novo os sinais já observáveis da eficácia da sua implementação com a diminuição de travessias no mar egeu. No entanto reitera que deverão ser ouvidas as preocupações do Alto-comissário das Nações Unidas para os Refugiados sobre as características do acordo e a própria Turquia, tendo que ser procuradas as melhores formas de as abordar, salientando porém que do ponto de vista do Reino Unido a Turquia é um país seguro.

A avaliação da ação britânica e dos discursos dos seus líderes políticos demonstra uma dualidade e a complexidade da ação britânica no desenrolar da crise migratória e dos refugiados. Embora seja um dos principais dadores para a crise dos migrantes e refugiados, respondendo aos sucessivos apelos das Nações Unidas para um maior auxílio humanitário fazendo, em conjunto, sucessivos apelos à comunidade internacional para uma maior colaboração e procura de uma solução de longo prazo para a crise, e desenvolvendo um programa de recolocação de refugiados em situação vulnerável para o Reino Unido, o governo britânico continua a ser intransigente no colaborar com as propostas apresentadas pela UE, e mais propriamente pela Comissão Europeia, mesmo face à crise migratória que avassala o continente. O reafirmar da posição da Grã-Bretanha como uma ilha, distanciando-se dos “problemas do continente” simboliza a distância que o Reino Unido sempre invoca aquando do imergir questões relacionadas com áreas políticas sensíveis à soberania nacional como a migração e os refugiados. Será ainda de ressaltar que a questão migratória e o medo perpetuado na sociedade principalmente face aos atentados ocorrentes em Paris colocaram a questão ainda mais sensível e suscetível a visões extremistas por parte de forças políticas como o UKIP o que leva o governo britânico a adotar uma posição mais rígida e independente em relação à crise migratória. O Reino Unido detém uma ação equilibrada em relação à sua ação independente face á crise migratória, no entanto em relação à ação europeia conjunta o Reino Unido será um fator de desintegração e de

divisão da UE, fragilizando de forma sucinta a unidade da resposta à crise que assola o continente. No entanto, como é observável na últimas intervenções dos membros do governo britânico, é possível assistir a uma alteração, embora ténue do Reino Unido, sendo agora defendida a necessidade de uma abordagem europeia, para solucionar a crise.

4.3.2 Alemanha

Em direto contraste com a continuidade britânica, o discurso alemão altera-se de forma substancial. O país, que anteriormente, e em linha com o seu discurso histórico, se apresentava reticente ao acolhimento de refugiados e a designar-se um país de imigração, adota agora uma política de abertura de fronteiras, apelando aos seus parceiros europeus a seguirem o exemplo, e a uma distribuição equitativa dos refugiados e a uma resposta europeia coesa e unida.

A 18 de Junho de 2015 a Chanceler Angela Merkel na declaração ao plenário do Bundestag alemão, sublinha os grandes desafios pelos quais a UE se vê confrontada, tanto de cariz interno como externo, devendo estes ser administrados simultaneamente (Merkel, 2015). No que concerne à crise dos refugiados, a Chanceler, apela à cooperação equitativa dos Estados Membros na redistribuição dos refugiados. “ A Alemanha está disposta a fazer a sua parte... Não é justo que apenas um punhado de estados membros acolha a maioria destes refugiados. Solidariedade e responsabilidade devem ir de mãos dadas”²⁵⁹ (Merkel, 2015).²⁶⁰ Após a reunião e o alcance de um acordo na distribuição de 60,000refugiados pelos Estado Membros da UE, embora de cariz voluntário, a chanceler sublinha a crise dos refugiados como um dos maiores desafios que a UE já viu e que o acordo é “...um pequeno passo em frente, porém mais passos terão que ser dados”²⁶¹ (Merkel, 2015). Uma abordagem europeia é de novo enfatizada pela Chanceler na Cimeira dos Balcãs Ocidentais, realizada a 27 de Agosto de 2015, e também por Frank-Walter Steinmeier, Ministro dos Negócios Estrangeiros, também presente, criticando, ao mesmo tempo a construção vedações nas fronteiras, realizadas pela Hungria. “Nós não defendemos cercas fronteiriças. Nem acreditámos que cercas nas fronteiras irá resolver a questão migratória” (Steinmeier, 2015). Em linha com esta visão o Steinmeier e o Ministro da Economia,

²⁵⁹ Tradução livre da autora

²⁶⁰ Ver também o discurso da Chanceler Angela Merkel na receção ao Corpo Diplomático a 13 de Julho de 2015, onde enfatiza mais uma vez a necessidade da solidariedade e cooperação.

²⁶¹ Tradução livre da autora

Sigmar Gabriel apresentam, a 23 de Agosto, um plano de dez pontos para uma resposta política para os refugiados.²⁶² Reafirmando a o grande desafio que a crise dos refugiados representa para a Europa.

A Europa está a enfrentar um grande desafio para a nossa geração. Nunca antes tantas pessoas fugiram de perseguição política e guerra como hoje, muitos dos quais procuram refúgio aqui connosco na Europa...Como Europeus, devemos-nos a nós próprios e ao mundo estar à altura do grande desafio colocado por estas pessoas que procuram ajuda. Devemos, portanto, prosseguir uma política europeia de asilo, refugiados e de migração que seja fundada no princípio de solidariedade e nos nossos valores partilhados de humanidade (Steinmeier, Gabriel, 2015).²⁶³

A 3 de Setembro de 2015 a Chanceler e Presidente francês acordam na adoção de quotas obrigatórias na alocação de refugiados para todos os Estados Membros da UE. “A situação dos refugiados afeta a todos nós na Europa”²⁶⁴ (Merkel, 2015), no mesmo dia o porta-voz do governo alemão Steffen Seibert apela à solidariedade entre os Estados Membros, sublinha, no entanto, que a Regulação de Dublin III deverá ser respeitada e posta em prática por todos os Estados Membros. “Nós detemos regulamentos europeus que regem o asilo, e isso é a Dublin III”²⁶⁵ (Seibert, 2015). Ao dirigir-se ao Bundestag alemão, a 9 de Setembro, a Chanceler alemã sublinha que a Alemanha deverá desempenhar um papel de liderança na resolução da questão dos refugiados, advertindo para o facto de que desde a Segunda Guerra Mundial que um número tão elevado de indivíduos não fugia das suas casas, frisando os 800,000 refugiados que são estimados de chegar à Alemanha. Merkel renova, mais uma vez, o seu apelo a uma resposta europeia, afirmando que esta questão não poderá ser resolvida ao nível nacional. Ao mesmo tempo, recusa a delinear um número limite de refugiados que um país está disposto a acolher, advertindo para o facto de que se a Europa falhar face a esta crise dos refugiados, uma das principais intenções dos fundadores da UE será perdida (Merkel, 2015).

²⁶² Os dez pontos desta política são: o prevalecer de condições humanitárias na receção aos refugiados por toda a UE, através do estabelecimento de normas à escala de toda a UE que são compiladas em todos os Estados Membros; a criação de um código europeu de asilo comum que assegure um estatuto de asilo por toda a UE; uma distribuição equitativa dos refugiados pelos Estados Membros; uma abordagem comum para a gestão das fronteiras externas, que vá além da securitização das fronteiras, sendo necessário uma maior responsabilidade europeia para o registar e o acolher de refugiados recém- chegados; o providenciar de uma maior assistência aos países europeus fronteiriços que se encontrem sobre grande pressão; a organização de um maior número de missões de resgate no Mediterrâneo; tornar a readmissão de pessoas não qualificáveis para asilo uma prioridade; definir ao nível europeu uma lista de países de origem que sejam considerados seguros; no caso da Alemanha será necessário a criação de uma Lei de Imigração; e por último o abordar das causas que levam os indivíduos a fugirem dos seus países para a Europa.

²⁶³ Tradução livre da autora

²⁶⁴ Tradução livre da autora

²⁶⁵ Tradução livre da autora

A continuidade da instabilidade na região do MENA e o conseqüente intensificar dos fluxos migratórios para a UE e acima de tudo para a Alemanha leva, no entanto, o governo alemão, a 14 de Setembro de 2015, a reerguer temporariamente a sua fronteira com a Áustria, de forma a conter e gerir a entrada de indivíduos no seu território. “O objetivo desta medida é restringir o presente afluxo de migrantes para a Alemanha de forma a voltar novamente para um processo ordenado aquando da entrada”²⁶⁶ (Maiziére, 2015) sendo, mais uma vez, enfatizada a existência da Regulação de Dublin. “De acordo com as leis Europeias existentes, a Alemanha não é responsável pela vasta maioria daqueles que procuram asilo”²⁶⁷ (Maiziére, 2015). Ao mesmo tempo que afirma o facto de que os requerentes de asilo não podem escolher o país europeu que lhes poderá fornecer asilo. A crescente pressão do fluxo migratório em território alemão leva a Chanceler alemã a apelar mais uma vez a uma maior solidariedade não só europeia mas também global, reafirmando numa declaração realizada a 24 de Setembro de 2015 que a questão dos refugiados é global e não apenas europeia e muito menos alemã.

Até ao momento cerca de 60 milhões de refugiados podem ser determinados em todo o mundo- apenas esta figura demonstra de forma clara o facto de que não estamos a enfrentar um desafio Alemão, nem Europeu, mas um desafio global, que todas as regiões, todos os países, cada nível político, e todas as instituições terão que ajudar a resolver²⁶⁸ (Merkel, 2015).

No que concerne à ação europeia a Chanceler sublinha o facto de a UE ser acima de tudo uma “comunidade de valores, direitos e responsabilidades”²⁶⁹ (Merkel, 2015), sublinhando que a “[a] afirma de como lidamos com esta crise contínua irá moldar o nosso continente por um longo tempo”²⁷⁰ (Merkel, 2015). A Chanceler acolhe a decisão do Conselho de Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos de recolocar cerca de 120,000 refugiados pelos Estados Membros, sublinha, no entanto, ser necessário o estabelecido um mecanismo permanente de forma a assegurar a distribuição equitativa do número de refugiados, ao mesmo tempo que estabelece também como prioridade a segurança das fronteiras externas da UE, através do estabelecimento de *hotspots* ou centros de registo nas

²⁶⁶ Tradução livre da autora

²⁶⁷ Tradução livre da autora

²⁶⁸ Tradução livre da autora

²⁶⁹ Tradução livre da autora

²⁷⁰ Tradução livre da autora

fronteiras de Itália e Grécia, incitando os chefes de governo europeus a colaborarem com o governo turco na procura por uma solução a longo prazo para a crise dos refugiados.

O contínuo fluxo migratório e de refugiados não demonstra, porém, sinais de diminuir, com cerca de 157,000 requerentes de asilo, a chegarem a território alemão, de acordo com o gabinete governamental para a migração, de Janeiro a Agosto 2015, o que coloca uma grande pressão sob os recursos disponíveis e levou ao contestar da política de abertura seguida.

Nenhum outro país europeu processa tantos pedidos, tão depressa ou aceita tantos refugiados. Acolhe-los é uma grande operação que coloca uma grande tensão nos recursos do Deutsche Bahn, a companhia de estrada de ferro do Estado que providencia o transporte, oficiais da polícia e da migração²⁷¹ (Bershidsky, 2015).

Os chefes dos governos locais começam a demonstrar receio e preocupação pela possibilidade do país não deter os recursos necessários para gerir a situação, apesar dos três biliões de euros disponibilizados pela Chanceler. Um dos seus próprios chefes de governo, o Ministro do Interior, e membro do Partido da Chanceler a União Democrata-Cristã, Thomas de Maiziere critica publicamente a decisão da Chanceler por ter acolhido os requerentes de asilo que se encontravam na Hungria, afirmando que “[as] coisas ficaram fora do controlo” (Maiziere, 2015). “Eles foram tantos que nenhum tipo de ordem foi possível estabelecer”²⁷² (Maiziere, 2015). Para além do surgimento de opositores políticos às suas decisões, a Chanceler assiste também ao povo alemão, anteriormente o seu grande apoio da sua política de abertura aos refugiados, a mudar a sua posição. Uma sondagem encomendada pela revista Focus demonstrou que 48% dos alemães mostram-se contra a posição da Chanceler em contraste com os 41% que a apoiam. Enquanto 33% afirmam que o Primeiro-ministro húngaro Orban tinha razão em travar a entrada de imigrantes. O que poderá levar a um grave problema no longo prazo para Angela Merkel, com as eleições regionais em 2016 e nacionais em 2017.

Michael Roth, Ministro de Estado para Europa, no seu discurso intitulado, “*Policy dialogue: European response(s) to the refugee, migrant and humanitarian crisis: will the EU and Member States succeed?*”, realizado a 1 de Outubro de 2015, no European Policy Centre, em Bruxelas, defendeu a abordagem adotada pela Alemanha.

²⁷¹ Tradução livre da autora

²⁷² Tradução livre da autora

Apenas a Alemanha já recebeu mais de 500,000 refugiados este ano. Aqueles que nos criticam por sermos demasiado acolhedores, eu digo isto: nós definitivamente não iremos pedir desculpa. Considerámos ser nosso dever agir de acordo com os nossos valores e providenciar abrigo e refugio aqueles que necessitam. Não é isto que se encontra no coração do projeto Europeu? A UE é muito mais do que um mercado único. É primeiro e acima de tudo uma comunidade única de valores partilhados. A Europa é conhecida pelo seu modelo de sociedade assentado em valores de abertura, tolerância e diversidade. Nós Europeus somos multirreligiosos, multiétnicos e multiculturais. Deixem-me ser claro: estamos ligados não por qualquer fé mas pelos nossos valores comuns!²⁷³ (Roth, 2015)

O Ministro define o acordo alcançado pelos ministros do interior de realojar 120,000 refugiados como um passo positivo a ser dado na direção certa, embora insuficiente para solucionar o problema, defendendo a realização de reformas da política de asilo e de migração europeias, através de uma maior integração (Roth, 2015).

O Sistema de Dublin não está obviamente a resultar e necessita de ser reformado. Não deveria importar em qual Estado Membro um refugiado que procura asilo chega...Asilo deve ser garantido baseado em padrões e procedimentos europeus comuns- possivelmente até por uma autoridade europeia (Roth, 2015).

Respondendo à sua pergunta inicial, “Irá a UE e os seus Estados Membros ser bem-sucedidos, Roth respondeu que sim, caso os Estados Membros cooperem entre si. “Quer gostem quer não, mais Europa é a resposta” (Roth, 2015).

Na sua declaração conjunta com o Presidente francês François Hollande, ao Parlamento Europeu, a 7 de Outubro, Angela Merkel sublinha o grande desafio que a Europa está a enfrentar, classificando-o de um teste de proporções épicas (Merkel, 2015). A Chanceler reafirma a necessidade de a Europa tomar um papel ativo no solucionar do conflito que persiste no Médio Oriente, sublinhando ser da responsabilidade europeia o providenciar de auxílio aos que fogem da guerra uma vida com dignidade nos seus países de origem, sem recearem bombas e terroristas. Salieta a necessidade de uma ação europeia conjunta em contraposição à tentação de cair em tentações nacionalistas. “Mais do que nunca necessitámos de coragem e coesão que a Europa sempre demonstrou quando era realmente importante” (Merkel, 2015). Constatando que as políticas existentes de regulação de asilo, como a Regulação de Dublin são obsoletas, a Chanceler invoca, à semelhança de Roth, a necessidade de criar uma nova abordagem baseada na solidariedade e equidade na partilha de responsabilidades, sublinhando, ao mesmo tempo, a obrigação de acolher os indivíduos que chegam a costas europeias

²⁷³ Tradução livre da autora

respeitando os seus direitos humanos, independentemente de estes serem mais tarde dotados do estatuto de refugiados ou não.

As críticas à abordagem de abertura de Merkel, no entanto, tornam-se regulares, sendo a Chanceler acusada de intensificar a crise, não só apenas pelos seus opositores (AFD)²⁷⁴ e certos setores da sociedade, mas também por uma população cada vez mais preocupada pela estabilidade da sociedade, e acima de tudo pelos seus próprios parceiros políticos de coligação.

A crescente desaprovação pública é espelhada no mal-estar político. Dificilmente passa um dia sem a Senhora Merkel seja atacada pelo chefe do partido que deveria ser o seu aliado político mais próximo. Horst Seehofer, o primeiro-ministro da Baviera e líder do conservador União Social Cristã, banuiu a Senhora Merkel da conferência anual do seu partido por medo que esta seja vaiada²⁷⁵ (Paterson, 2015).

Seehofer chegou a ameaçar a Chanceler de a levar para o Tribunal Constitucional alemão, afirmando que “nenhuma sociedade consegue lidar com um fluxo desta escala” (Seehofer, 2015). Um sentimento partilhado pelos parceiros de coligação da chanceler, Sigmar Gabriel e Frank-Walter Steinmeier afirmam. Tendo o primeiro declarado que “[n]ão podemos estar continuamente a acolher mais de 1 milhão de refugiados todos os anos e a tentar integrá-los”²⁷⁶ (Gabriel, 2015). O próprio Presidente alemão, Joachim Gauck afirma “[a] nossa capacidade de acolher refugiados é limitada, mesmo se os limites ainda não foram negociados” (Gauck, 2015). A Chanceler encontra-se portanto sob grande pressão interna, que teve os seus efeitos nos pequenos sinais de mudança de abordagem sentidos no final do ano de 2015. A 6 de Novembro de 2015 são anunciadas restrições de residência e direitos aos refugiados. Embora os refugiados sírios possam continuar a entrar na Alemanha, estes apenas poderão ficar um ano com proteção subsidiária, o que limita os seus direitos como refugiados. Em congruência, é emitida uma ordem de deportação imediata aos indivíduos que vêm o seu pedido de asilo a ser recusado. Numa entrevista ao canal de televisão alemão ZDF, a 13 de Novembro de 2015, a Chanceler alemã reitera, no entanto, que: “A Chancelaria detém a situação sob controlo”²⁷⁷ (Merkel, 2015). Merkel reconhecendo a crise dos refugiados e migrantes como um dos maiores desafios da história da República Federal alemã, afirma que este é um desafio que gostara de ver a

²⁷⁴ Partido de extrema-direita Alternativa para a Alemanha

²⁷⁵ Tradução livre da autora

²⁷⁶ Tradução livre da autora

²⁷⁷ Tradução livre da autora

Alemanha a encará-lo de forma eficaz, sublinhando, em congruência que não planeia mudar a sua perspectiva em relação à abordagem a ser adotada, rejeitando, mais uma vez, o delinear de um número máximo de refugiados a serem acolhidos pela Alemanha, afirmando que esta decisão não poderá ser tomada unilateralmente. “O que não podemos fazer na Alemanha é decidir unilateralmente quem pôde vir ter connosco e quem não pôde”²⁷⁸ (Merkel, 2015). É também realçado pela governante a necessidade de resolver os problemas base do fluxo, assim como, defende uma maior proteção das fronteiras externas da UE, salientando ao mesmo tempo a sua desilusão na partilha de responsabilidades ao nível europeu.

Face ao acordo UE-Turquia, acordado a 29 de Novembro, após a Cimeira entre os chefes de estado e governo europeus e a Turquia, a Chanceler expressa a sua satisfação com o resultado, afirmando que o acordo trata-se de “...outro bloco na construção dos esforços europeus e internacionais para dominar a crise dos refugiados”²⁷⁹ (Merkel, 2015), stressando a importância da cooperação com a Turquia devido às mais variadas razões como: a guerra civil na Síria; a luta contra o auto proclamado Estado Islâmico; e a migração irregular.

Em 2016, a postura mais restritiva da Alemanha é mais evidente, com o governo alemão a procurar diminuir o número de requerentes de asilo que chegam as suas fronteiras. A 20 de Janeiro a Chanceler demarca como objetivo do seu governo o alcançar de uma redução tangível e duradora no número de refugiados, (defendendo, em congruência, que as causas que levam a estas deslocações, deverem ser abordadas. Numa entrevista ao jornal alemão *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, a 16 de Janeiro, Steinmeier reafirma a necessidade de reduzir o número de refugiados a chegarem ao país. “O nosso país pôde lidar com um milhão de refugiados num ano, mas não podemos lidar com esse número de refugiados todos os anos”²⁸⁰ (Steinmeier in Federal Foreign Office, 2016). Em linha com este objetivo, os processos de retorno de migrantes que não estão aptos a receber asilo também estão a ser acelerados, sendo realizados acordos de readmissão com os países do Norte de África, Magreb e Balcãs Ocidentais.

²⁷⁸ Tradução livre da autora

²⁷⁹ Tradução livre da autora

²⁸⁰ Tradução livre da autora

A Chanceler volta, mais uma vez, a defender o acordo com a Turquia, a 17 de Fevereiro, afirmando que irá fazer todos os esforços para promover esta solução para a crise dos refugiados. Reiterando o desafio histórico que a Europa enfrenta com a crise dos refugiados, Merkel reafirma que tudo vai fazer para edificar uma solução europeia-turca, apontando, também, para a necessidade de abordar as causas que estão a levar estas pessoas a saírem das suas casas. “Não há dúvida de que no longo prazo cada vez menos pessoas virão ter connosco apenas se tomarmos medidas nos sítios de onde eles vêm e solucionamos as causas que os estão a forçar a fugir”²⁸¹ (Merkel, 2016). A governante defende a proteção de zonas de segurança em território sírio, assim como, o reforço da proteção das fronteiras marítimas ao nível europeu. No que concerne à situação alemã, em particular, Merkel enfatiza os progressos alcançados, como o registo e controlo dos refugiados que chegam à fronteira germana-austríaca, com a existência de um cartão de identificação para refugiados, a adoção de um segundo pacote de asilo e uma lista de países de origem seguros que se encontram em discussão. No programa de televisão alemão “Anne Will” a Chanceler, a 29 de Fevereiro, procura defender a sua política de abertura para os refugiados. “Estou totalmente convencida de que o caminho que escolhi é o correto”²⁸² (Merkel, 2016), rejeitando qualquer limite do número de refugiados a serem acolhidos pela Alemanha.²⁸³ Defendendo a necessidade de uma resposta europeia à crise, não existindo outra alternativa à mesma, Merkel, apela às pessoas para que sejam pacientes, pois, uma resposta europeia irá demorar tempo. Merkel defende que tal abordagem está nos melhores interesses da Alemanha, opondo-se a atuações nacionais individuais, afirmando querer ver a Europa junta e a demonstrar a sua humanidade (Merkel, 2016), criticando o fecho da fronteira da Macedónia com a Grécia que levou a milhares de refugiados a ficarem presos, que o fecho de fronteiras unilateralmente não irá resolver a situação. “Não podemos simplesmente abandonar a Grécia agora. É precisamente disso que tenho medo. Quando um país decide fechar uma fronteira, o seu vizinho é deixado com o problema. Essa não é a minha Europa”²⁸⁴ (Merkel, 2016). A Chanceler revela-se, no entanto, otimista quanto ao encontrar de uma solução europeia para a crise dos refugiados.

²⁸¹ Tradução livre da autora

²⁸² Tradução livre da autora

²⁸³ A Chanceler critica ainda os ataques xenófobos contra os refugiados, como os verificáveis em Clausnitz onde um grupo de refugiados foram ameaçados e insultados à chegada, denominando estes atos de detestáveis e terríveis, elogiando em contradição o auxílio prestado pelos voluntários.

²⁸⁴ Tradução livre da autora

Na sua declaração ao Bundestag, em antecedência à reunião do Conselho Europeu, a 16 de Março, a Chanceler alemã expressou a sua convicção de que é possível conjurar uma solução pan-Europeia que seja viável e de longo-prazo. “Necessitámos de uma Europa que aborda os desafios comuns com solidariedade europeia e ação comum”²⁸⁵ (Merkel, 2016). Em relação ao fluxo migratório, a governante alemã sublinhou a necessidade de reduzir o fluxo de requerentes de asilo para a UE para que os controlos fronteiriços levantados no espaço europeu devido ao mesmo sejam eliminados e o espaço Schengen regresse ao normal, salientando, ao mesmo tempo, que apenas uma resposta europeia pode impedir a criação de novas rotas, mais perigosas, que apenas iriam beneficiar os traficantes, em detrimento dos refugiados que iriam ser os mais sacrificados, como também dos alemães e dos europeus, pois, significaria que todas as medidas tomadas não eram soluções mas fraudes que apenas se dirigem aos sintomas e ignoram as causas base da crise (Merkel, 2016).

Criticando a falta de eficácia da cooperação europeia, o Ministro do Desenvolvimento, Gerd Muller, a 8 de Abril apela à criação de um Plano Marshall Europeu para gerir a crise dos refugiados, juntamente com a criação de um Comissário para os refugiados. Ao falar do avultado fluxo migratório para a Europa, o ministro alemão declara que muitas dessas pessoas não detêm outra opção se não fugir, estando a sua sobrevivência em causa (Muller, 2016). Numa entrevista ao Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, a 22 de Maio, Merkel quando questionada sobre se estava errada em relação à sua confiança no Presidente Erdogan, face ao facto de este ter colocado em causa o cumprimento do acordo, entre outros acontecimentos de cariz interno da Turquia, reafirma a sua confiança no governante turco, reiterando que o acordo UE-Turquia trata-se de uma partilha equitativa de responsabilidades entre as duas partes face à crise dos refugiados, estando, portanto no interesse de ambas as partes que este resulte. “Estou firmemente convencida de que é do interesse da Alemanha, da Europa e da Turquia, e aliás também muito dos interesses das pessoas afetadas que fogem da guerra e perseguição, para os proteger da sua queda contínua nas mãos dos traficantes de pessoas”²⁸⁶ (Merkel, 2016), salientando a existência de dependências mutuas que levam a que tanto a UE e a Turquia desejem que tal acordo seja eficaz. Em relação às críticas de que tem sido alvo em relação a sua abordagem à crise, e ao facto de muitos entenderem que a crise já foi resolvida com o

²⁸⁵ Tradução livre da autora

²⁸⁶ Tradução livre da autora

encerrar da rota dos Balcãs Ocidentais, a chanceler alemã embora admita que desde o fechar dessa rota o número de requerentes de asilo a chegar à Alemanha tenha reduzido de forma drástica, afirma que esta não é uma solução sustentável, defendendo uma abordagem pan-europeia que envolva todos os Estados Membros. Ao nível interno em relação ao desentendimento entre os partidos que fazem parte do governo, sobre se a Alemanha deveria aceitar refugiados sírios, visto que o país não é obrigado sob as regras de Dublin, Merkel afirma que existe mais entendimentos do que oposições, assume, porém, a existências de atritos entre as partes. E face à descida das taxas de aprovação do seu partido, mesmo com a melhoria da situação em relação ao número de refugiados no país, Merkel aponta para as preocupações contínuas dos cidadãos face ao facto de o mundo estar sob graves ameaças, guerra e violência, salientando que as pessoas devem ser lembradas que a lei básica é para todos, sendo puníveis tanto os ataques aos abrigos dos refugiados como os ataques em Colónia no Ano Novo. Em congruência com isto, quando questionada sobre o facto de ser odiada em várias regiões e mesmo na Alemanha e de em outros como no Paquistão, ser venerada e amada, a chanceler reiterou que “...[c]omo Chanceler Federal tenho que viver com ambos. Estou a trabalhar em soluções para os problemas e desafios que enfrentámos, e eu vivo com reações. Eu reparo nelas, mas não informam as minhas decisões”²⁸⁷ (Merkel, 2016).

A postura alemã embora já desde 2013 tenha sofrido alterações, transforma-se no início de 2015 de forma total, com o governo alemão a adotar uma posição de abertura aos refugiados, tornando-se o país o maior defensor de uma abordagem europeia comum, sendo esta definida por uma postura de acolhimento, defendendo o sistema de realocação, proposto pela Comissão, de forma a haver uma partilha de responsabilidades entre os Estados Membros. No entanto a postura alemã começa a deter efeitos negativos ao nível interno, sendo a Chanceler alvo de sucessivas críticas tanto dos seus opositores como da população e do seu próprio governo e parceiros de coligação. No entanto, a Chanceler, embora agora preocupada com o reter do fluxo migratório para a Alemanha, recusa-se a alterar a sua postura, defendendo de forma mais convicta a necessidade de uma resposta europeia comum à crise, assente nos valores europeus.

4.3.3 Hungria

²⁸⁷ Tradução livre da autora

Com o intensificar da crise migratória em 2014, mas principalmente em 2015 surgem novas vozes no ceio da UE, com a Hungria a ser amais proeminente. Com o diversificar das rotas migratórias, com principal foco na rota dos Balcãs Ocidentais, a Hungria surge como um elemento desestabilizador na procura por uma solução europeia comum para a crise dos migrantes e refugiados. Em 2014 a Hungria é dos países que mais entradas registra, perdendo apenas para a Alemanha, Suécia, Itália e França respetivamente, um aumento de 126% comparando com 2013.²⁸⁸ Uma tendência que aumentou em 2015, tendo recebido cerca de 74,200 aplicações de asilo, ficando em oitavo lugar dos países que mais aplicações receberam em 2015.²⁸⁹ No entanto contrariamente á Alemanha com a sua política de abertura e o Reino Unido que embora contra qualquer decisão europeia comum mantém uma política de acolhimento, embora discreta, a Hungria adota uma postura severa e radical contra os refugiados. Nos discursos dos representantes do governo a palavra refugiados ou crise dos refugiados não é utilizada para descrever o evento, mas sim crise migratória, que ameaça a identidade europeia. Expressões como invasão, *flood* e exército invasor são utilizadas constantemente nas suas descrições sobre a crise dos refugiados, representando a visão europeia mais extremada sobre os recentes acontecimentos. Uma mensagem comum nos seus discursos é a ameaça da invasão de um povo diferente que irá colocar em causa a identidade cristã da Europa, afirmando que a sua missão é impedir que os europeus cristãos se transformem na minoria no seu próprio continente (Orbán, 2015).

O Primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán critica desde o início a proposta da Comissão Europeia de redistribuição de refugiados pelos Estados Membros. Ao dirigir-se ao Parlamento Europeu, a 19 de Maio de 2015, o governante apelidou-a de “...nada mais do que um absurdo, na fronteira na fronteira da loucura”²⁹⁰ (Orbán, 2015), afirmando que esta apenas iria encorajar os migrantes intensificando o fluxo migratório para a Europa. O governante define a abertura de fronteiras como uma abordagem perigosa, defendendo uma revisão dos tratados para que a soberania sobre as fronteiras nacionais seja retornada aos Estados Membros, argumentado que nem todos eles desejam “...viver com este problema” e a necessidade de ser realizada uma consulta popular sobre a questão, de forma a ouvir a opinião dos cidadãos. Na sua chegada a Bruxelas para a Cimeira dos chefes de

²⁸⁸ Relatório Anual sobre a Situação de Asilo na União Europeia, 2014, Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo

²⁸⁹ Agência da ONU para os Refugiados, Tendências Globais, 2015, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, consultado 1 de Julho de 2015

²⁹⁰ Tradução livre da autora

estado da UE, a 25 de Junho, o Orbán afirma que embora apoie a necessidade de prestar auxílio aos refugiados, o seu dever primário é o de proteger o povo húngaro de indivíduos que apenas procuram benefícios económicos. “Nós, também, somos pessoas de coração, mas também temos cérebro, e os dois devem estar equilibrados”²⁹¹ (Orbán, 2015). Orbán sublinha que a migração atualmente presenciada para a UE trata-se de um processo de migração em massa, que será necessário analisar no longo prazo, assinalando que esta crise não é de curta duração, ou apenas uma consequência da instabilidade no Médio Oriente, mas sim uma oportunidade de entrar nos países europeus e usufruir do seu sistema de assistência social, dando particular relevância à Alemanha (Orbán, 2015). O governante afirma que a única solução é o reforço das fronteiras, seja ela através de uma ação europeia coletiva ou nacional caso a primeira se verifique impossível de realizar declarando que o fluxo de migrantes não irá ser contido e milhões de pessoas irão chegar à Europa (Orbán, 2015).

Com a construção da vedação na fronteira com a Sérvia, a junho de 2015, impedindo a entrada de migrantes e refugiados no espaço Schengen, a Hungria torna-se alvo de duras críticas da parte da comunidade internacional, tanto da parte dos seus parceiros europeus, como a Alemanha e a Áustria, mas também por parte de organizações internacionais como a ACNUR. Em resposta a estas críticas o Primeiro-ministro húngaro, numa entrevista a 3 de Julho, afirma estar a defender o povo húngaro e toda a UE. Critica duramente a Grécia por, segundo o mesmo, não defender as suas fronteiras externas, e da União, de forma eficaz. “ [N]ós não somos um país da linha da frente (...) mas a Hungria está numa situação muito mais difícil do que eles, porque os gregos não apreendem os migrantes económicos nas suas próprias fronteiras, permitindo que estes sigam em diante e para a Hungria”²⁹² (Orbán, 2015). Orbán define o permitir a entrada de pessoas no seu país como uma questão fundamental em termos de segurança, defendendo que tal decisão poderá apenas ser tomada pelo povo húngaro e não por Bruxelas, realçando mais uma vez a sua posição contra as quotas mandatárias. As suas posições críticas face a uma abordagem de abertura de fronteiras vão mais longe, chegando a afirmar que a ideia de uma sociedade multicultural é negativa e completamente oposta aos valores da família e da nação, afirmando que as pessoas que a defendem sofrem de um “transtorno de terem ilusões sobre a migração” (Orbán, 2015).

²⁹¹ Tradução livre da autora

²⁹² Tradução livre da autora

O Primeiro-ministro na sua reunião com o Presidente do Parlamento Europeu Martin Schultz, a 3 de Setembro, responsabiliza a Chanceler alemã por esta crise, denominando-a de uma crise alemã e não europeia, aludindo ao facto de ouvir pessoas a dirigirem-se para a estação de comboios a gritarem Alemanha e o nome da Chanceler (Orbán, 2015). O governante apelida a situação vivida de vergonhosa, caótica, e não europeia, enfatizando a proteção das fronteiras como a ação primordial na gestão desta crise, sendo impossível avançar para outros passos, sem tratar da mesma. “O controlo fronteiriço é a questão número um; podemos discutir quotas e outras questões, qualquer outra coisa, mas sem providenciar um sistema de controlo fronteiriço eficiente e suficiente, não faz sentido nenhum discutir outras questões”²⁹³ (Orbán, 2015). Orbán defende, mais uma vez a postura do seu governo, afirmando que se esta não for realizada o futuro do espaço Schengen está em risco, pois, se a Hungria não se demonstrar capaz de defender as fronteiras externas da UE, Estados Membros como a Alemanha e a Áustria poderão recorrer ao reerguer das suas fronteiras nacionais, o que poderia levar ao fim da livre circulação de pessoas (Orbán, 2015).²⁹⁴ Orbán afirma que as suas ações correspondem à vontade dos cidadãos europeus que se encontram reciosos de verem a Europa invadida e a ineficácia na atuação dos líderes europeus. Na sua entrevista à jornalista Éva Kocsis no programa 180 minutes na rádio Kossuth, a 4 de Setembro, Orbán sublinha a suposta inquietação dos cidadãos europeus na falta de ação dos seus líderes, defendendo que a única forma de satisfazer as exigências e o desejo dos cidadãos europeus por segurança é através da proteção das fronteiras externas, radicalizando o seu discurso ao ponto de declarar que a Europa está a ser ameaçada.

²⁹³ Tradução livre da autora

²⁹⁴ O discurso rígido e intransigente é perpetuado por todo corpo do governo húngaro. O Ministro da Justiça László Trócsányi na Assembleia Nacional Húngara, a 4 de Setembro sublinha a soberania nacional, alertando para o facto de que embora a Hungria se tenha tornado um Estado Membro da EU e que isto detém a consequência de haver uma delegação da sua soberania em determinadas competências para as instituições europeias, esta não implica um renunciar da sua condição de Estado, soberania e independência, e a liberdade da determinação dos fundamentos da estrutura do seu estado. (Trócsányi, 2015) Realça o artigo 4 do Tratado da UE que define que a União deverá respeitar as identidades nacionais dos Estados Membros, ao mesmo tempo que faz referência aos componentes de soberania do Estado que engloba três elementos: território, população e governança, sendo retida na esfera nacional o poder de determinar quem poderá residir no seu território.

Esta questão é um elemento essencial da soberania do Estado ao qual a Hungria nunca conferiu a ninguém, e agora, assumindo a responsabilidade decorrente deste elemento, em concordância com os nossos compromissos com os nossos amigos na parceria europeia, temos de agir, respeitando as nossas obrigações internacionais e da UE em relação aos migrantes (Trócsányi, 2015).

Trócsányi salienta a necessidade de se encontrar um equilíbrio entre a proteção dos cidadãos húngaros e europeus e providenciar a devida assistência aos que necessitam sob a lei internacional, atraindo atenção para o cariz de longa duração do problema e a necessidade de uma abordagem europeia, realça, porém que tal não se verifica possível, sendo então necessário atuar ao nível nacional, sendo tomadas medidas que reforcem o cumprimento das obrigações do país (registrar dos requerentes de asilo e instituir procedimentos de asilo), deixando uma crítica indireta aos países que não as aplicam, assim como, o responsabiliza o incumprimento das mesmas à atuação dos próprios aplicantes de asilo, que afirma não se quererem registrar, querendo seguir viagem para outros países europeus.

[U]ma manhã poderemos acordar e perceber que nós somos a minoria no nosso continente...Eu pessoalmente acredito numa Europa, gostaria de viver numa Europa, e gostaria que os meus filhos vivessem numa Europa e numa Hungria que é uma continuação de uma tradição de mil anos mantida pelos nossos pais, os nossos avós e os nossos visavós²⁹⁵ (Orbán, 2015).

Face às contínuas críticas da comunidade internacional dirigidas à sua abordagem, o Primeiro-ministro adota uma posição mais ofensiva face aos seus opositores, ao dirigir-se às missões diplomáticas húngaras, a 9 de Setembro, acusa os responsáveis da intervenção na região, em particular na Líbia, de hipocrisia sendo os mesmos os principais responsáveis pela crise atualmente vivida, que denomina de "...o preço a ser pago por um conjunto de políticas desajeitadas em questões mundiais"²⁹⁶ (Orbán, 2015). O governante sublinha a falta de uma abordagem comum ao nível europeu, que define como preocupante, face à grave situação presenciada, afirmando que os planos que existem (sistema de quotas) não estão direcionadas para o problema mas sim para as consequências, o que é considerada inaceitável. Orbán afirma que a Hungria não é contra um sistema de quotas, opondo-se apenas ao *timing* em que é apresentado, reiterando ser necessário obter o controlo das fronteiras externas primeiro. "Enquanto formos incapazes de proteger as fronteiras externas da Europa, não faz sentido discutir o futuro dos migrantes ao nível político, mas podemos falar sobre isso a um nível técnico. É absurdo quando pensamos sobre isso"²⁹⁷ (Orbán, 2015). O chefe de governo afirma que a estabilização de um sistema de quotas passa a ideia errada, argumentando que apenas encoraja as pessoas a dirigirem-se para a Europa, e que embora não seja essa a intenção o resultado será esse. A mensagem que deve ser transmitida, segundo Orbán é de dissuasão para os eventuais requerentes de asilo que poderão advir para o continente.

Não venham. Rogo aos que desejam vir para a Europa através da Hungria. Eu digo isto por razões morais, porque nós húngaros não podemos ser responsáveis pelo que poderá acontecer no caminho...Não arrisquem as vossas vidas e a dos vossos filhos por uma ilusão. Não venham, vocês não poderão atravessar a fronteira. Porque vocês não são refugiados, mas migrantes, a Hungria irá atuar em concordância com as regras sobre os migrantes. A Hungria não vos irá deixar entrar, ou vos mandar de volta. Portanto não deveriam arriscar a vida dos vossos filhos²⁹⁸ (Orbán, 2015).

²⁹⁵ Tradução livre da autora

²⁹⁶ Tradução livre da autora

²⁹⁷ Tradução livre da autora

²⁹⁸ Tradução livre da autora

Reiterando que os indivíduos que vêm para não são refugiados, mas sim migrantes, que não se encontram em risco, pois, já se encontram em países seguros como a Turquia, a Sérvia a Grécia, ou os restantes países da região da MENA.

[S]e eles querem seguir em frente, eles querem outra coisa. Migrantes que chegaram à Áustria e viajam até à Alemanha não estão a fugir pelas suas vidas, porque as suas vidas não estão em perigo na Áustria... eles simplesmente escolheram o estilo de vida como algo que eles vêm como desejável²⁹⁹ (Orbán, 2015).

Orbán sublinha que não existe uma relação com a responsabilidade moral a deter com os que fogem de conflitos, sublinhando ser necessário que os líderes europeus não se deixem levar por emoções que os irão forçar a tomar uma decisão baseada numa falsa responsabilidade moral, o que segundo o mesmo os irá levar a tomadas de decisão erradas (Orbán, 2015). Orbán defende que a posição do seu país é tanto humana como consistente, defendendo que são providenciadas as condições básicas, como comida, água, acomodação e cuidados médicos, recriminando, em contraste, o comportamento por parte dos migrantes por não cooperarem com as autoridades húngaras, não se opondo aos processos de identificação e registo, como estipulado nas regulações europeias. Anuncia o aprovar, por parte do Parlamento Húngaro, de novas regulações que levantam o nível de proteção das fronteiras externas da Hungria como: o tornar o atravessar das fronteiras num crime penal com risco de detenção ou deportação, assim como o tráfico humano, sendo que este poderá levar a vários anos de cadeia e o confiscar de propriedade. O governante sublinha, no entanto, que a Hungria não está a fechar as suas fronteiras, afirmando que o que os media internacionais reportam “é lixo”, argumentando que o controlo das fronteiras não significa que não se possa atravessar, sendo que tal só poderá ser feito nos pontos definidos.

Numa entrevista ao German daily bill a 13 de Setembro, Orbán apresenta propostas a serem debatidas ao nível europeu para enfrentar esta “ameaça”: assistência financeira aos países terceiros que acolhem refugiados, como a Turquia, e os países da região da MENA; em relação aos migrantes que já se encontram na Europa, afirma que já não poderão ser enviados de volta, no entanto, duvida que seja possível suster o sistema de quotas, pois, os migrantes não irão ficar e países que não desejam; exercer uma maior pressão na Grécia para controlar as suas fronteiras externas, chegando a afirmar que a crise não existiria se a Grécia vigia-se as suas fronteiras. Orbán defende que estes

²⁹⁹ Tradução livre da autora

planos são a única forma de impedir a islamização da Europa e defender a sua cultura cristã. Na sua entrevista ao programa “Facts Evening” da estação comercial tv2’s o Primeiro-ministro adota uma posição ainda mais ríspida e intransigente em relação à crise, acusando a existência de uma ligação entre as autoridades governativas de determinados países e os traficantes, definindo o tráfico de seres humanos como um negócio extremamente lucrativo. “Isto é um negócio, e enquanto toda a gente fala sobre imigrantes e asilo e zonas de guerra, ouvimos muito pouco sobre o facto de que isto é um negócio” (Orbán, 2015).³⁰⁰ Chegando, o governante, inclusive a assumir uma ligação entre grupos terroristas e os migrantes, afirmando que tal possibilidade é credível sublinhando que a Europa, devido a uma política de migração falhada está hoje a ultrapassar um grave problema, sublinhando que os países Ocidentais da Europa foram penetrados por um largo número de indivíduos que podem deter malícia nos seus corações sendo capazes de magoar os europeus (Orbán, 2015).

A 15 de Setembro é anunciada a construção de uma nova vedação ao longo da fronteira com a Roménia, de forma a prevenir que os traficantes utilizem outras rotas, com o fecho da fronteira da Sérvia. Ao dirigir-se ao congresso do Partido Popular Europeu, a 22 de Outubro, o Primeiro-ministro declara que a crise migratória está a afetar a Europa de uma forma drástica, culpando-a de estar a destabilizar governos, países e todo o continente. Orbán define que a Europa é tanto rica como fraca, uma perigosa mistura, segundo o mesmo que a deixa à mercê dos interesses de outras partes, assinalado aqui o acordo com a Turquia, que embora defina como positivo, deixa a Europa numa situação de elevada dependência e vulnerabilidade, sendo este acordo um sinal da fraqueza europeia. Incrimina as forças de esquerda europeias de utilizarem os imigrantes para os seus planos, pois, corresponderiam a mais eleitores, acusando-as de atacarem os valores base da identidade europeia: família, nação, subsidiariedade e responsabilidade. Baseando-se nesta ideia de valores tradicionais, Orbán defende que como europeus cristãos é seu dever moral devolver estas pessoas aos seus países de origem, providenciando auxílio para que possam viver de forma digna, sublinhando que o acolher dos mesmos na Europa não deverá ser o objetivo.

No rescaldo dos atentados de Paris, ocorridos a 16 de Novembro, ao dirigir-se ao Parlamento Nacional, o chefe de governo húngaro adota um recurso mais radical associando o terrorismo ao fluxo

³⁰⁰ Tradução livre da autora

migratória e de refugiados de forma mais clara do que anteriormente. “No início deste Verão, a Grécia disse que não era possível excluir a presença de jihadistas entre as massas de migrantes que chegam”³⁰¹ (Orbán, 2015). Orbán sublinha o facto de estes indivíduos advirem de zonas onde a UE está em guerra constatando o que para si é óbvio, que os terroristas exploram a migração em massa de forma a se integrarem no fluxo migratório. “[N]inguém pôde dizer, quantos terroristas já chegaram entre as massas de migrantes... É doloroso até mesmo considerar quantos terroristas poderão ter atravessado o território do nosso país”³⁰² (Orbán, 2015). Chegando o governante a fazer uma clara analogia entre os ataques de Paris e o fluxo migratório. “[N]a sexta à noite foi possível testemunhar o facto de que a migração em massa representa um crescimento exponencial da ameaça terrorista”³⁰³ (Orbán, 2015). Face às críticas sobre a inumanidade da atuação da Hungria no tratamento dos indivíduos que chegam às suas fronteiras, Orbán afirma que o que o mais humano é proteger os cidadãos europeus, acusando a Europa de estar sem rumo, fraca, incerta e paralisada. “Qual abordagem é mais humana: encerrar as fronteiras de forma a para a imigração ilegal, ou colocar em risco a vida de europeus inocentes? O direito à vida toma precedência sobre todos os outros direitos, assim como o direito à autodefesa”³⁰⁴ (Orbán, 2015). Na reunião do Conselho da Diáspora Húngara, a 2 de Dezembro, o Primeiro-ministro acusa os traficantes, interesses comerciais e ativistas de Direitos Humanos, de agirem nos interesses de poderosos empresários e determinados líderes políticos, de serem os principais responsáveis pelo fluxo migratório. Orbán afirma que está a defender a Europa, pois, os sírios vêem os europeus como inimigos, devido à intervenção no seu país. “Da sua perspetiva, nós somos os seus inimigos militares- por isso é que lhes lançamos bombas- e, por conseguinte, vêm-nos como inimigos”³⁰⁵ (Orbán, 2015). Define que os fluxos migratórios são uma estratégia de guerrilha ao infiltrar combatentes na Europa, dando o exemplo dos ataques da Paris.³⁰⁶

³⁰¹ Tradutor livre da autora

³⁰² Tradução livre da autora

³⁰³ Tradução livre da autora

³⁰⁴ Tradução livre da autora

³⁰⁵ Tradução livre da autora

³⁰⁶ Ver também a entrevista do Primeiro-ministro ao programa de rádio 180 minutos, a 4 de Março, onde afirma que a Hungria é o país mais seguro da Europa devido às suas ações, não correndo o risco de existirem ataques similares aos de Novembro em Paris e na Colónia.

As últimas intervenções no final do ano do Primeiro-ministro húngaro resumem-se a uma dramatização da situação, invocando o perigo para as nações europeias. Na 14^o sessão plenária na Conferência Permanente Húngara, a 10 de Dezembro, o governante húngaro afirma que a crise migratória levanta as mais importantes questões de existência das nações europeias, acusando forças europeias, situadas em Bruxelas (Comissão Europeia principalmente) e as capitais financeiras, de quererem denegrir a estrutura dos Estados Nação da Europa. “Atingimos agora a terceira tentativa para enfraquecer as nações dentro da Europa, e para muitos isto parece ser num razoável e oportuno próximo passo para a criação dos Estados Unidos da Europa”³⁰⁷ (Orbán, 2015). O governante acusa os líderes europeus de trabalharem com traficantes e ativistas dos direitos humanos para distribuir migrantes pelas nações europeias através daquilo que apelida de “fórmula Juncker”, afirmando que vários países europeus perderam a capacidade de protestar, devido filiação prolongada na UE, invocando, mais uma vez, o perigo para a identidade europeia.

[O] país dos países- o nosso continente- está em jogo, e sermos capazes de nos proteger não será suficiente, porque mesmo se nos protegemos, seremos forçados a enfrentar a ameaça de perdermos a nossa pátria mais ampla: a comunidade europeia e a sua cultura³⁰⁸ (Orbán, 2015).

Anuncia o apresentar de uma petição ao Tribunal Europeu contestando a decisão da Comissão Europeia no seu plano de relocação de migrantes no território da Hungria sob uma base mandatária. Numa entrevista ao jornal diário Lidové da República Checa, a 19 de Dezembro, o Primeiro-ministro afirma, mais uma vez, que o fluxo migratório para a Europa é um plano de importação de eleitores para a Europa. Reitera que a abordagem húngara de proteção das fronteiras externas, é senso comum, mas que, no entanto, não detém o apoio maioritário na Europa, pois, não encaixa na linha ideológica prevalecente que denomina que as fronteiras são negativas e questões securitárias são secundárias, o que segundo o mesmo levou a Europa a realizar acordos como o com a Turquia, o que denegriu a União a mendigos humildes, implorando pela nossa segurança a outros (Orbán, 2015). A 10 de Fevereiro de 2016, em declarações precedentes à reunião com o seu homólogo turco, o Ministro dos Negócios Estrangeiros e Comércio Péter Szijjártó, para além de elogiar os esforços levados a cabo pela Turquia na gestão da crise e da implementação do acordo UE-Turquia, sublinha que este deve

³⁰⁷ Tradução livre da autora

³⁰⁸ Tradução livre da autora

ser implementado da forma mais rápida e eficaz possível, defendendo porém que a UE deve acatar com as suas responsabilidades, e não deixar que todo o fardo da crise recaia sobre a Turquia, salientando aqui o dever de fortalecer a defesa da sua fronteira a sul, sendo necessário estabelecer uma linha de defesa ao longo das fronteiras da Macedónia e da Bulgária. Szijjártó afirma que a responsabilidade europeia é o não permitir que as pessoas que chegam à Europa se estabeleçam, mas sim possibilitar que as mesmas detenham oportunidade nas suas regiões, reiterando aqui o papel fundamental da Turquia para que tal aconteça. Orbán, numa entrevista dada ao jornal alemão Bild anunciou a realização de um referendo sobre o sistema de quotas obrigatório da UE, que advoga serem contra a lei europeia. Sublinha, no entanto, que este referendo não se trata de uma oposição à Europa mas sim uma forma de proteger a sua democracia.

Não podemos decidir desconsiderando as pessoas no que concerne a decisões que mudam as suas vidas fortemente e também determinar futuras gerações e as quotas iriam reformular perfil étnico, cultural e religioso da Hungria e da Europa. O princípio básico da democracia é lealdade à nação. Nós não queremos dividir a Europa, mas sim proteger os nossos cidadãos³⁰⁹ (Orbán, 2016).

Orbán afirma que a UE está numa posição de fraqueza, estando a implorar humildemente para que as suas fronteiras externas sejam defendidas, considerando isto negativo, pois, deixara o futuro da Europa a depender da boa vontade da Turquia, afirmando em congruência, que Bruxelas está a fazer promessas à Turquia que não irá poder cumprir, dizendo que a ideia de transferir centenas de milhares de migrantes da Turquia para a Europa é uma ilusão (Orbán, 2016). Numa entrevista ao jornal alemão Stuttgarter Zeitung, a 29 de Fevereiro de 2016, Szijjártó, acusa a existência de uma grande hipocrisia no debate sobre a migração, afirmando, ao mesmo tempo, que a designação dada à crise é enganador, reiterando que isto não é uma crise dos refugiados, mas sim uma crise migratória. Quando questionado sobre a ligação entre a solidariedade e sistema de reinstalação de refugiados, Szijjártó, afirma que a Hungria está a demonstrar grande solidariedade ao impedir que mais imigrantes ilegais cheguem à Alemanha, justificando que o encerrar das suas fronteiras é uma demonstração de solidariedade, denominando o sistema de quotas de algo sem sentido, apontando para o facto de os migrantes não desejam ficar em países como a Bulgária, Roménia e Hungria, mas sim na Alemanha, ao mesmo tempo, que defende a criação de uma força conjunta de proteção fronteiriça, de forma a

³⁰⁹ Tradução livre da autora

compensar o que a seu ver é a incompetência de certos países (Grécia) em defender as suas fronteiras.

A Hungria revela-se a voz de um grupo de países (Grupo de Visegrado) que se revela amplamente contra uma abordagem de abertura aos refugiados, recusando-se em acolher qualquer indivíduo, denominando-os não de refugiados mas de migrantes, que segundo a Hungria estão a invadir a Europa. Recusa-se a adotar qualquer abordagem delineada pelas instituições europeias, que acusa de querer denegrir a soberania do Estado Nação. É defendida, em contraste, pela Hungria uma postura europeia de encerramento de fronteiras, que deve ser liderada pelos governos nacionais e não pela Comissão Europeia, sendo que caso esta seja impossível de concretizar, os Estados devem poder reverter para uma posição nacionalista, advogando o retorno da soberania das fronteiras para os Estados.

Conclusão

5. Conclusão

A implosão da Primavera Árabe, em 2011, e a subsequente crise dos migrantes e refugiados apanha de surpresa o Mundo mas particularmente a UE. Com 1,257,030 aplicações de asilo em 2015 e 592,795 apenas de Janeiro a Junho de 2016, a UE depara-se com a maior tragédia humanitária desde a Segunda Guerra Mundial. A pergunta de investigação que orientou esta dissertação de mestrado foi a seguinte: Como a UE tem respondido à crise dos refugiados entre 2011 e 2016? Que implicações para o desenvolvimento de uma Política Comum de Migração e um Sistema Europeu Comum de Asilo? A investigação realizada conclui que devido ao facto de se encontrar numa situação de *joint decision trap*, a UE revela-se incapaz de falar a uma só voz face à crise, espelhando em seu lugar uma contínua fragmentação europeia.

O Capítulo I e II desta dissertação de mestrado procura explicar os principais desenvolvimentos realizados ao nível europeu nas áreas de migração e asilo. Este traçar de desenvolvimentos, detém como objetivo o elucidar quais os decisores da ação europeia (Estados Membros ou Comissão), e as ferramentas desenvolvidas, nas áreas de migração e asilo, de forma a providenciar um maior entendimento da atuação europeia face à crise. Observando os desenvolvimentos realizados desde a edificação dos Acordos de Schengen (1985), e a conseqüente emergência da necessidade de uma cooperação entre os Estados Membros nas áreas de migração e asilo, constata-se que, pese embora estivesse presente uma vontade política para uma comunitarização destas áreas, a vertente intergovernamental continua a ser a dinâmica principal. O Tratado de Amesterdão (1999), com a transferência das áreas de migração e asilo do pilar intergovernamental para o pilar comunitário e os sucessivos programas multianuais (Programa de Tampere (1999-2004), Programa de Haia (2005-2009) e Programa de Estocolmo (2010, 2014)), representam os principais passos para uma maior comunitarização, no entanto, as suas aspirações são encaradas como um desejo do que poderia ser, do que a realidade. A principal razão associada a este impasse é a constante relutância dos Estados Membros em delegar a sua soberania nacional a favor da vertente comunitária. As áreas de migração e asilo estão intrinsecamente ligadas à identidade e soberania do Estado. Torna-se então compreensível a sensibilidade com que os governos nacionais abordam a soberania nestas áreas, ajuntando-se a profunda dificuldade no assimilar de 28 perspetivas divergentes e por vezes conflituosas de *modus operandi*.

Em direto contraste com a vertente interna, a vertente externa das áreas da migração e asilo, é alvo de um maior desenvolvimento e eficácia, como espelhado no capítulo II da presente dissertação. Nas principais ferramentas de atuação externa europeias, a PEV e a AGM, estão delineadas as abordagens e principais objetivos a serem seguidos pela União na sua vizinhança. As abordagens são, no entanto, alvo de sucessivas críticas, sendo visível a sobreposição dos interesses europeus em detrimento de uma parceria igualitária com os países terceiros. Nos documentos oficiais, de ambas as políticas, é definida como prioridade uma estreita cooperação com os países terceiros de origem e de trânsito assente no respeito dos Direitos Humanos, para uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, sendo priorizada a prevenção e gestão das causas base da migração. A realidade demonstra, no entanto, divergências com o oficialmente delineado. As “parcerias” são maioritariamente unilaterais, no sentido em que ambas promovem primeiramente os interesses europeus, com as políticas de controlo dos fluxos migratórios irregulares e de repatriação a tomarem precedência sobre as políticas de promoção de migração legal, que são maioritariamente do interesse dos Estados terceiros. A UE procura influenciar, as políticas migratórias dos países terceiros, recorrendo a instrumentos financeiros, entre outros, procurando impedir a criação do fluxo migratório. No que concerne aos direitos fundamentais nos países da região do MENA, é demonstrada uma falta de eficácia no assegurar do respeito pelos mesmos, com a faceta de ator normativo da UE a ser colocada em causa. A UE procura, de uma forma subtil, deter o fluxo migratório para a Europa antes de este chegar às suas fronteiras. Através das parcerias e acordos realizados com terceiros Estados, a UE constrói uma barreira protetora ao seu redor, conseguindo exportar as suas responsabilidades: a proteção das fronteiras europeias e o seu dever moral de acolher os que chegam às suas fronteiras, colocando os mesmos numa situação de bastante fragilidade. É de sublinhar que em termos práticos e dos objetivos da UE, as parcerias realizadas no âmbito da PEV como da AGMM são, de facto, eficazes o que permitiu à UE construir uma barreira protetora ao seu redor. Os fluxos migratórios são estagnados antes mesmos de chegarem às fronteiras europeias. Em adição à exportação das suas responsabilidades, a vertente externa possibilita à EU um camuflar das lacunas existentes, ao nível interno nas áreas de migração e asilo, o que leva a uma maior estagnação dos desenvolvimentos que poderiam ser realizados.

Com implosão da Primavera Árabe a União vê-se desprovida da sua barreira protetora, estando agora expostas as suas fraquezas institucionais. A UE procura, adaptar as suas vertentes, externa e

interna, das políticas de migração e asilo. No entanto, as suas deficiências são evidenciadas com a crise migratória e dos refugiados. A resposta à crise, ao nível interno, sob a forma das Orientações estratégicas no espaço de liberdade, segurança e justiça (2014-2020) são apenas um sublinhar da abordagem até aqui seguida, mesmo com a mesma a se demonstrar ineficaz, sendo apenas delineado um reforçar das estruturas e políticas já existentes. Face a um fluxo migratório descontrolado e irregular, as políticas desenvolvidas demonstram-se obsoletas e desatualizadas, sendo dada particular ênfase à Regulação de Dublin, que recebe particular atenção crítica devido aos grandes desequilíbrios na partilha de responsabilidades entre os Estados Membros (os países fronteiriços tendem a suportar a maior parte das obrigações). No que concerne à abordagem externa, tanto a PEV como a AGM são renovadas, sendo na primeira dada uma maior relevância à região da MENA e na segunda é adicionada a vertente da mobilidade, passando a ser chamada de AGMM, de forma a providenciar uma maior dinâmica e atratividade para os novos governos na região do MENA. A vertente securitária continua, contudo, a ser o fator de maior relevância, em detrimento de uma parceria justa, igualitária e defensora dos direitos humanos. O interesse da UE em reter o fluxo migratório na região é visível, procurando criar possibilidades de proteção internacional nos países da região, sendo incluídos pacotes de medidas de proteção e desenvolvimento de capacidades nos países terceiros. A instabilidade ainda vivida na região não possibilita, porém, a compelação de novos acordos. A inconstância advinda da Síria e da Líbia (um dos pontos de partida de muitos migrantes e refugiados que desejam ir para a Europa), em conjunto com as fragilidades das transições democráticas nos países revolucionários³¹⁰, impediram a conclusão de novos acordos, deixando a UE sem a sua principal vertente de atuação nas áreas da migração e asilo, a externalização.

A Comissão Europeia, como demonstrado nos capítulos III e IV procura através de várias iniciativas, onde se destaca a Agenda Europeia para a Migração, e o adjacente sistema de realocação de refugiados, edificar uma abordagem europeia comum assente na solidariedade e responsabilidade entre os Estados Membros. Porém as suas iniciativas saíram constantemente frustradas, com muitos

³¹⁰ O Egito encontra-se mais próximo de uma nova ditadura de cariz militar e a Líbia dividida em dois governos rivais, com o governo de unidade nacional reconhecido internacionalmente e a coalizão de milícias islâmicas, tendo também em adição grupos jihadistas fieis ao Estado Islâmico, o que leva a que a estabilidade no país ainda se encontre bastante difícil de prever. Apenas com a Tunísia, que deteve revolução sem a uma guerra civil é que conseguiu chegar até ao momento a um estado de transição democrática estável, o que permitiu à UE realizar um acordo de uma Parceria para a Mobilidade, a 3 de Março de 2014.

dos Estados Membros a não se demonstrarem comprometidos na procura por uma solução comum, não tendo a crise chegado às suas fronteiras nacionais.

Face a esta conjuntura, o presente estudo procurou analisar as perspetivas da Alemanha, Reino Unido e Hungria, de forma a obter um maior esclarecimento da atuação da UE. A Alemanha e o Reino Unido, detêm uma elevada preponderância ao nível europeu, o que torna decisivas as suas perceções, sendo que as mesmas detêm a capacidade de influenciar a atuação europeia no seu geral. Como demonstrado nos capítulos III, a sua atuação entre 2011 e 2014, não tendo a crise migratória e de refugiados atingido o seu auge na Europa, principalmente na Alemanha e Reino Unido que se encontram geograficamente distantes da região, a posição de ambos os países manteve-se equiparável, restringindo-se essencialmente a um vasto apoio financeiro, aos países da região do MENA que suportam a grande maioria das responsabilidades, e sucessivos apelos a uma maior ação humanitária da parte da Comunidade Internacional. O mesmo prestar de apoio no que concerne ao acolhimento de refugiados, porém, já não é possível verificar, mesmo com os sucessivos apelos da parte da Comissão Europeia e das Nações Unidas.

O Reino Unido apronta-se a afirmar que a crise deveria ser solucionada na região do MENA, através de um vasto apoio humanitário e financeiro aos países da região como a Tunísia e a Líbia, destacando-se, na esfera internacional, com ininterruptos apoios financeiros, sendo o segundo maior dador nacional, ao mesmo tempo que realiza constantes apelos a uma maior contribuição por parte da Comunidade Internacional. A mesma disposição no prestar ajuda humanitária não é verificável no que concerne ao acolhimento de refugiados. O Reino Unido procura ser uma voz independente ao nível internacional, descartando qualquer responsabilidade na gestão dos fluxos migratórios para a UE, com uma constante e imediata recusa em participar nas iniciativas europeias na gestão da crise, sendo enfatizada, nas intervenções do governo britânico, a sua não pertença ao Espaço Schengen, e a condição do Reino Unido como uma ilha, uma vantagem, que não seria colocada em causa. A demarcação de uma possível abordagem europeia é ainda enfatizada pela edificação do esquema de Recolocação de Pessoas Vulneráveis que procura a transferência de refugiados em situação de grande vulnerabilidade. Esta exígua alteração de comportamento esteve densamente ligada com a procura do Reino Unido em se distanciar de qualquer atuação da UE, sendo neste caso, salientada a sua não participação no esquema de quotas apresentado pela Comissão Europeia. De facto no decorrer da

análise à atuação do Reino Unido, é possível verificar uma constante procura britânica em ser visto como um ator internacional independente da UE.

A reticência e afastamento verificado na atuação britânica nos primeiros quatro anos é, também, patente na atuação e discurso alemão. A reação do governo alemão, à semelhança do seu homólogo britânico, é assente no apoio financeiro e apelo humanitário, sendo afastada qualquer tentativa de abordagem sobre um possível acolhimento de refugiados no país. À semelhança do Reino Unido, a Alemanha desde o início da crise disponibiliza-se de imediato a prestar auxílio financeiro aos países da região do MENA que acolham os refugiados, sendo a sua postura de abertura enaltecida pelos membros do governo alemão. No entanto, os governantes alemães distanciam-se, inicialmente, da adoção dessa mesma política de acolhimento que valorizam, procurando-se distanciar de qualquer questão relacionada com a possibilidade de acolhimento de refugiados em território europeu, sendo defendido que o essencial é providenciar auxílio na região da MENA e o término do conflito na Síria, sendo sublinhado que os refugiados não desejam sair da sua região, detendo a esperança de voltar para as suas casas (Loning, 2012). No entanto é de realçar que a Alemanha até 2013 já tinha acolhido cerca de meio milhão de refugiados. É possível inclusive já em 2013 verificar a mudança de posição alemã face à crise dos refugiados, sendo anunciado, a 30 de Setembro, pelo Ministro federal, o acolhimento de 5,000 refugiados em situação de grande fragilidade, apelando, em adição, a uma maior participação dos restantes Estados Membros da UE, sendo sublinhado por Steinmeier, Ministro dos Negócios Estrangeiros, a chegada da crise à Alemanha, ao mesmo tempo que sublinha a necessidade de a Alemanha não poder continuar a ficar alheia ao sofrimento humano vivenciado, embora ainda geograficamente distante, criticando o crescer das vozes extremistas e anti migração no país, defendendo uma sociedade alemã aberta.

A crise dos migrantes e refugiados atinge o seu auge na Europa a partir de 2015, com as questões migratórias e de asilo a passarem para o topo da agenda europeia e nacionais. A instabilidade na região do MENA não demonstra sinais de atenuar, com a contínua guerra na Síria e incerteza na Líbia, o que leva a um intensificar dos fluxos migratórios e refugiados na região, mas também para a Europa, com o número de chegadas às costas europeias e tragédias humanitárias a aumentar consideravelmente no período entre 2015 a Junho de 2016. Estes desenvolvimentos despertam uma elevada inquietação e receio nas sociedades europeias, que ainda fragilizada pela crise financeira, é

abalada por terríveis atentados terroristas (em França a 13 de Novembro de 2015 e na Bélgica a 22 de Março de 2016), perpetrados pelo Daesh, que levou a uma maior desconfiança pelas pessoas que chegassem às suas fronteiras. Estes crescentes sentimentos de medo e desconfiança para com o outro, são aproveitados pelas forças de extrema-direita que com discursos eurocéticos e antiglobalização, ganham cada vez mais protagonismo político. No período de 2015-2016, a situação política na UE sofre grandes abalos, a perceção pública de um descontrolo na gestão da crise dos migrantes e refugiados, a par com a contínua crise financeira, e o reerguer de sentimentos nacionalistas e desconfiança sobre as instituições de Bruxelas, como também sobre forças políticas nacionais tradicionais, levam a uma destabilização dos sistemas políticos vigentes. O acontecimento mais marcante deste momento é, no entanto, o Brexit, que se concretizou a 23 de Junho de 2016 quando a maioria dos britânicos decide a favor da saída do Reino Unido da UE, um acontecimento único na história do projeto europeu, que poderá colocar em causa a sua existência.

No entanto, como é possível verificar no capítulo IV, no que concerne à abordagem britânica face à crise dos refugiados, esta não sofre grandes alterações, pelo menos até 2016 e a iminência do dia D para os britânicos. A sua atuação é mantida em conformidade com o realizado anteriormente, com as suas atividades a assentarem num contínuo apoio financiamento humanitário aos países da região do MENA e no defender de uma maior intervenção por parte da comunidade internacional. Destaca-se, no entanto, a definição de uma *comprehensive solution* para o abordar da crise no longo prazo. A sua demarcação e oposição à estratégia definida pela UE continua uma constante nas intervenções dos membros do governo britânico, sendo sublinhada, como anteriormente, a não pertença do Reino Unido ao espaço Schengen, não estando os britânicos, em conformidade, obrigados a intervir, denominando a crise vivenciada nas costas europeias como um problema continental europeu. Não deixa porém, de criticar a ineficácia europeia. É de salientar, porém, que no seu discurso e nas suas atuações, embora não sofram uma drástica transformação, é possível verificar uma ligeira viragem para a defesa de uma abordagem europeia, nos meses anteriores ao referendo. A justificação desta viragem pró europeia é o facto a crise dos migrantes e refugiados ter sido um dos argumentos mais utilizados pelas forças antieuropeias. Os governantes britânicos procuram afirmar a manutenção do controlo das suas fronteiras, como também, da necessidade de prestar auxílio na construção de uma resposta europeia eficaz ao desafio, sublinhando que o sair da UE não irá conter as pressões migratórias para o Reino Unido. Contudo, esta mudança de posição não surte qualquer efeito ao nível

Europeu. O Reino Unido, devido à sua relevância no plano europeu poderia ter assumido um papel de liderança e auxiliado na construção de uma abordagem europeia. Porém, a sua constante procura por um papel individual no sistema internacional, faz com que o Reino Unido não deseje se envolver e integrar numa resposta europeia comum.

A postura alemã, que já vinha a sofrer alterações, altera-se agora de forma significativa, sendo adotada uma política de abertura e de acolhimento aos refugiados, colocando a Alemanha como a principal defensora de uma abordagem europeia de acolhimento. Apelos a uma maior solidariedade e partilha de responsabilidades entre os Estados Membros tornam-se uma constante nos discursos dos oficiais alemães, sendo considerado injusto que as responsabilidades, que no seu entender deveriam ser repartidas por toda a União, sejam colocadas num conjunto de Estados Membros. A Alemanha é a principal defensora da implementação do sistema de quotas, apresentado pela Comissão Europeia, defendendo que o mesmo providencia uma distribuição igualitária de uma responsabilidade que é europeia. Criticando as ações nacionalistas levadas a cabo por determinados países, como a Hungria com a construção de vedações nas fronteiras, a Alemanha considera que tal atuação não providencia uma solução permanente para a crise vigente. No entanto a sua política de abertura começou a deter efeitos secundários. A Chanceler alemã torna-se na principal defensora de uma abordagem europeia para o solucionar da crise, valendo à governante, um misto de críticas e elogios ao nível europeu e internacional. Embora a postura da Alemanha seja enaltecida ao nível internacional, ao nível nacional, esta começa a suscitar dúvidas. A população alemã, inicialmente apoiante da postura do seu governo, torna-se receosa da situação se tornar insustentável e avassalar o país. Perante os receios da população e constantes críticas (advindas mesmo do seu próprio governo, parceiros de coligação e membros do seu partido), chegando a ser acusada de estar a intensificar o fluxo migratório para a Europa, com a sua política, a Chanceler recusa-se a alterar a sua postura e a estabelecer um número exato de refugiados a serem acolhidos pela Alemanha. No entanto com os elevados fluxos migratórios para a Europa e principalmente para o país e a cada vez mais elevada tensão na sociedade alemã, o governo procura gerir de forma mais eficaz a situação, ao reerguer controlos fronteiriços na sua fronteira com a Áustria, defendendo agora que o objetivo principal será diminuir o fluxo migratório. Não deixa, porém, de defender e procurar promover uma solução europeia.

Com a capacidade de iniciativa, nas áreas de migração e asilo, ainda repousada na esfera intergovernamental, a Alemanha e o Reino Unido, devido à sua relevância, poderiam ser os grandes impulsionados de uma resposta europeia, porém o desejo de independência do último e a mudança drástica, ainda que nobre, do primeiro, e a tardia de ambos dificultou a estratificação de uma abordagem comum. Em adição, embora a Alemanha e o Reino Unido, na sua posição de potências no seio da UE pudessem ser capazes de influenciar a criação de uma abordagem europeia para a crise, e ambos os países concordem agora na necessidade de uma abordagem europeia, o facto de as áreas de migração e asilo se encontrarem ainda na esfera intergovernamental, faz com que as perspectivas de outros Estados Membros, que inicialmente não deteriam grande preponderância sejam ouvidas. A crise dos migrantes e refugiados é caracterizada por uma polarização de vozes no seio da União, assistindo-se a uma divisão de opiniões entre os Estados Membros, que tradicionalmente não seriam ouvidas, que amplificaram a divisão europeia no que concerne ao tipo de abordagem que se deveria seguir face à crise, onde se destaca o grupo de Visegrado, que defende o fecho da UE a refugiados e migrantes

Como demonstrado no capítulo IV, a Hungria é o ator mais preponderante dos países do Grupo de Visegrado, devido à sua voz mais ativa e declarações polémicas. Um dos sinais mais evidentes da divergência entre a Hungria e os outros dois atores será primeiramente o facto de nos discursos e declarações dos membros do governo a palavra refugiados não é utilizada para descrever a situação, mas antes a palavra migrante, sendo defendido que as pessoas que chegam à Europa não são refugiados. É ainda estabelecida uma ligação entre o fluxo migratório e o terrorismo, sendo feita alusão aos atentados de Paris de 13 de Novembro de 2015 e de Bruxelas a 22 de Março de 2016 e a crise. A política de abertura de determinados Estados Membros, é vista como errada e perigosa sendo a mesma percecionada como um incentivo para a deslocação de centenas de milhares de pessoas para território europeu, recusando de forma convicta um sistema de quotas obrigatório de distribuição de refugiados pelos Estados Membros. As instituições europeias são acusadas de deixarem a Europa vulnerável, ao mesmo tempo, que acusa a Alemanha de adensar o que os membros do governo húngaro afirmam se tratar de uma invasão da Europa que ameaça o modo de vida e a identidade europeia, sublinhando, em resposta às críticas da parte de alguns dos seus homólogos europeus que cada abordagem deverá ser respeitada. Expressões como “invasão”, “*flood*” e “exército invasor” são recorrentes nos discursos dos membros do governo húngaro.

A UE demonstra-se incapaz de edificar uma resposta a uma só voz à presente crise, assistindo-se contrariamente a uma fragmentação europeia. O fator apontado para justificar a presente situação são as contínuas divergências entre os Estados Membros em relação à abordagem a ser adotada. Os Estados Membros demonstram-se incapazes de delinearem uma frente comum, revertendo para atitudes nacionalistas, mesmo face à observável ineficácia das mesmas. A edificação de uma abordagem europeia é impossibilitada pela conjuntura política que caracteriza as áreas de asilo e migração. Apesar de sucessivas tentativas para a comunitarização destas duas políticas, no decorrer do desenvolvimento do projeto europeu (principalmente desde o Tratado de Amesterdão), o poder de decisão continua ainda situado nos Estados. Esta situação leva ao que o institucionalismo histórico denomina de *joint decision trap*, sendo esta caracterizada pela persistência da vertente intergovernamentalista, a tomada de decisões por unanimidade e condição de *default*. Como consequência, qualquer Estado Membro, na sua condição de Estado soberano, é capaz de bloquear qualquer tentativa de reforma da estrutura vigente, o que impossibilita a adoção de uma melhor abordagem para fazer face à presente crise. A UE encontra-se numa situação de *lock-in*, estando bloqueada pela estrutura prevalecente nas áreas de migração e asilo. Enquanto Estados como a Alemanha, Grécia, Itália, Malta e Suécia e inclusive o Reino Unido, embora de forma mais ténue, defendam uma abordagem europeia e de acolhimento, Estados como a Hungria e os restantes grupos de Visegrado demonstram-se amplamente contra em adotar qualquer abordagem definida por Bruxelas ou pelos Estados que seja pautada pela abertura aos refugiados, afirmando que seria um ataque à sua soberania no seu território, advogando que a abordagem a ser seguida deveria ser uma de fecho de fronteira total. Com o contínuo clima de crispação entre os Estados Membros, e sem nenhum dos lados a se predispor a realizar compromissos nas suas posições, a UE demonstra-se incapaz de estruturar uma resposta coerente à crise migratória e dos refugiados. A vertente externa continua a ser o escape de atuação com, à semelhança do que ocorria anteriormente, a UE procura externalizar os seus problemas. Numa tentativa de parar o fluxo migratório para as suas fronteiras, a UE e a Turquia concluíram um acordo de cooperação que pressuponha que todos os migrantes irregulares que chegassem às fronteiras gregas (europeias) iriam ser transportados de volta para a Turquia, sendo que por cada pessoa que regressasse uma seria aceite num Estado Membro com estatuto de refugiado. O acordo recebeu inúmeras críticas por parte da ACNUR e de várias organizações humanitárias, sendo apontada a debilidade do respeito pelos Direitos Humanos na

Turquia, o que coloca em causa a identidade normativa da UE. Os Estados Membros preferem, no entanto, apontar a necessidade do acordo alcançado. A Alemanha e o Reino Unido afirmaram que no que concerne ao acordo, o mesmo é considerado um passo em frente no solucionar da crise. A Hungria, no entanto, embora assinale a necessidade do acordo, afirma que o acordo coloca a Europa numa situação de grande fragilidade face à Turquia. Em termos práticos, embora tivesse um efeito imediato, com a redução drástica do número de chegadas à costa grega, o acordo revela-se cada vez mais uma reposta de curto prazo e não uma solução sustentável para o problema.

A UE encontra-se atualmente face a uma grave crise identitária, suportada por uma multiplicidade de crises que ameaça a sua existência. A crise dos migrantes e refugiados representa apenas uma destas crises, no entanto revela-se como uma das mais preocupantes devido não só à crise humanitária que representa mas também devido ao seu papel desempenhado no elevado clima de crispação existente entre os Estados Membros, estando a União mais desunida do que nunca. Jean Monet afirmava que a união dos países europeus seria realizada através de crises sendo a resposta a estas a própria união. O oposto, no entanto, pare-se vigorar, com a UE, atualmente assolada por crises a se demonstrar mais desunida que nunca, estando a sua existência agora sob elevada pressão, com crescentes populismos em todo o continente principalmente em países chave (França, Reino Unido e Alemanha) a ganharem cada vez mais preponderância. Acrescentando a isto está a contínua instabilidade na sua vizinhança tanto a Sul como a Leste (a continua guerra na Síria e a instabilidade ainda vivida na Líbia e na Ucrânia), a agressividade russa e agora a imprevisibilidade dos EUA com a eleição de Donald Trump, fazem com que o futuro da UE, mas também do Mundo seja difícil de adivinhar, sendo incerto que rumo a UE deverá e irá tomar.

Apêndice 1

Capítulo III: As crises dos migrantes e refugiados de 2011-2014

Período	Comissão Europeia	Estados Membros	
		Reino Unido	Alemanha
De 1 de Janeiro de 2011 a 25 de Dezembro de 2014	Grande apoio às revoltas populares	28 de Fevereiro 2011: David Cameron na Câmara dos Comuns sublinha a iminência de uma catástrofe humanitária na Líbia; disponibilizar de equipas técnicas para a fronteira da Tunísia com a líbia; repatriação dos trabalhadores de países terceiros que se encontrem na Líbia	2 de Março de 2011: numa reunião com o Alto-comissário Guterres Loning sublinha a preocupação com o sofrimento dos que fogem na guerra da Síria; apelo a um maior apoio à região da MENA
	Controlar e conter os fluxos migratórios para a UE	4 de Março de 2011: Andrew Mitchell visita a fronteira entre a Líbia e a Tunísia e o anúncio de apoio técnico, humanitário e financeiro	8/9 de Janeiro de 2012: Westerwelle na sua visita à Tunísia enaltece os esforços do país com os refugiados; e anuncia fundos de 32 milhões de euros para 2012/13
	Defesa do fortalecimento das relações entre a UE e os países da região da MENA	21 de Abril de 2011: anúncio de mais ajuda humanitária e financeira	13 de Março de 2012: Ministério dos Negócios Estrangeiros anuncia 1 milhão de euros à ACNUR
	Repatriação imediata dos cidadãos europeus que se encontravam na região da MENA	27 de Junho de 2011: Cameron na Casa dos Comuns descarta a responsabilidade do Reino Unido na gestão dos fluxos migratórios; recusa-se a participar em qualquer iniciativa europeia	7 de Junho de 2012: apoio humanitário de aproximadamente 2,1 milhões de euros
	Enfatizada a necessidade de uma maior cooperação entre Estados Membros	27 de Agosto de 2011: anunciados novos auxílios humanitários	2 de Agosto de 2012: numa entrevista Loning defina a atuação alemã em duas vertentes: procura do término no conflito na Síria; consistente apoio humanitário; afirma que os refugiados não pensam em vir para a Europa e para a Alemanha
	Auxílio financeiro	30 de Agosto de 2012: Conselho de Segurança das	6 de Agosto de 2012: numa entrevista Loning desvia do

		Nações Unidas é anunciado o reforço da ajuda humanitária em 3 milhões de libras, e apelo a uma maior participação da Comunidade Internacional	assunto quando questionado sobre uma possível harmonização da burocracia no acolher de refugiados na Alemanha
	20 de Fevereiro de 2011: Operação Conjunta Hermes	12 de Dezembro de 2012: na reunião dos Amigos da Síria Ministro das Relações Externas expressa a sua decepção com a incapacidade da Comunidade Internacional em encontrar uma solução para o conflito na Síria	24 de Abril de 2013: Westerwelle ao presentear Guterres com o prémio Walther Rathenau enfatiza o papel da Alemanha na crise humanitária e o aumento de 5 milhões de euros
	8 de Março de 2011: Parceria para a Democracia e Prosperidade com o Sul do Mediterrâneo	26 de Janeiro de 2013: Greening na sua deslocação à fronteira da Jordânia com a Síria anuncia o reforço da ajuda humanitária em 21 milhões de libras	30 de Setembro: Friedrich na reunião do Comité Executivo da ACNUR define como prioridade o auxílio humanitário na região da MENA e o acolhimento de 5,000 refugiados sírios
	Delegação de agentes da Europol destacada para o Sul de Itália	26 de Janeiro de 2013: Embaixador Grant- maior catástrofe humanitária do séc. XXI	11 de Outubro de 2013: apelo a uma maior cooperação ao nível europeu em relação às operações de resgate no mar
	Auxílio aos novos regimes dos países da região da MENA	18 de Junho de 2013: Cameron anuncia um pacote de ajuda humanitária de 175 milhões de libras, maior ajuda humanitária feita pelo Reino Unido	19 de Setembro de 2013: Friedrich num gesto simbólico recebe 107 refugiados sírios ao aeroporto
	Proposta de criação de uma guarda fronteiriça europeia	6 de Setembro de 2013: Cameron na reunião dos G20 apela a um maior envolvimento da Comunidade Internacional e anuncia 52 milhões de libras em fundos humanitários	18 de Dezembro de 2014: Steinmeier adverte para a chegada da crise à Alemanha; apela a uma maior ajuda aos países da região da MENA; critica os discursos xenófobos e defende uma sociedade alemã aberta
	4 de Maio de 2011: estabelecer de propostas nas áreas de controlo de fronteiras, migração e asilo	25 de Setembro de 2013: Vice-primeiro ministro anuncia 100 milhões de libras para a crise síria	10 de Novembro de 2014: Ozoguz na Conferência da UE sublinha os valores constituintes da migração para enfatizar o dever da mesma em prestar auxílio aos refugiados e os benefícios da migração
	24 de Maio de 2011: Diálogo sobre a Migração,	12 de Outubro de 2013: anuncio de 12 milhões de	

Mobilidade e Segurança com o Sul do Mediterrâneo	libras em ajuda humanitário ao longo de dois anos para os governos municipais na Jordânia; interesse numa região que seja capaz de absorver refugiados	
Junho de 2011: Proposta ao Conselho Europeu de um projeto operacional conjunto UE-Tunísia	13 de Novembro de 2013: Duncan anuncia o financiamento de 11 milhões de libras para os refugiados na Jordânia e colaboração com várias organizações internacionais	
Suspensão da livre circulação no Espaço Schengen através da modificação da Regulação de Vistos e a renovação do Código de Fronteiras Europeias	2 de Janeiro de 2014: Apelo à comunidade internacional e o anúncio de mais 16 milhões de libras em financiamento humanitário	
Programa de Proteção Regional no Norte de África	15 de Janeiro de 2014: Greening anuncia o compromisso de mais 100 milhões de libras face ao apelo da Nações Unidas	
Renovação da AGM e da PEV	28 de Janeiro de 2014: Anúncio de acolhimento de refugiados sírios que se encontrem em situação vulnerável	
30 de Abril de 2012: Comissária Malmstrom tece várias críticas à atuação da UE em relação à dos Estados da região da MENA	29 de Janeiro de 2014: Apresentação ao Parlamento do esquema de Recolocação de Pessoas Vulneráveis	
3 de Outubro de 2013: Operação Tritão da Frontex	15 de Março de 2014: 36 milhões de libras para organizações que se encontrassem a prestar auxílio humanitário na Síria	
	20 de Março de 2014: Visita do Príncipe Carlos e Greening, anúncio de reforço de	

		financiamento humanitário em 100 milhões de libras	
--	--	---	--

Apêndice 2

Capítulo IV: As crises dos refugiados de 2015- Junho de 2016

Período	Comissão Europeia	Estados Membros		
		Reino Unido	Alemanha	Hungria
De 1 de Janeiro de 2015 a 23 de Junho de 2016	13 de Maio: Lançamento da Agenda Europeia para a Migração	24 de Abril: formas da Comunidade Internacional auxiliar os países de acolhimento e os refugiados	18 de Junho: Declaração ao plenário no Bundestag Distribuição equitativa dos refugiados (a favor das quotas)	20 de Maio: Primeiro-ministro dirige-se ao Parlamento Europeu-política de abertura irá intensificar o fluxo migratório para a UE; Revisão dos Tratados para uma maior soberania nacional
	19 de Junho: Dia Mundial do Refugiado: responsabilidade moral da Europa de prestar auxílio aos refugiados; recomendação de acolhimento a 20,000 refugiados pelos Estados Membros em 2 anos	2 de Julho: Reunião entre Home Secretary Theresa May e Ministro do Interior francês Bernard Cazeneuve para discutir a situação de Calais e a luta contra o terrorismo	23 de Agosto: Plano de dez pontos para uma resposta política para os refugiados	25 de Junho- Primeiro-Ministro húngaro: migração em massa
	22 de Junho: o Conselho da UE lançamento da EUNAVFOR MED	14 de Julho: Reforço da cooperação com os parceiros europeus e africanos	3 de Setembro: Encontro entre Chanceler alemã e o Presidente francês: acordo na adoção de quotas obrigatórias na alocação de refugiados; Necessidade de respeitar a Regulação de Dublin III	Junho: Construção da vedação na fronteira com a Sérvia

	<p>9 de Setembro: Apresentação de um pacote detalhado de propostas para enfrentar a crise migratória e dos refugiados: distribuição de 120,000 refugiados da Grécia, Itália e Hungria</p>	<p>28 de Julho: Reunião entre Home Secretary Theresa May e Ministro do Interior francês Bernard Cazeneuve</p>	<p>9 de Setembro: Papel de liderança da Alemanha; Recusa em estabelecer um número limite de refugiados a acolher</p>	<p>3 de Setembro: Reunião entre o Primeiro-ministro e o Presidente do Parlamento Europeu: responsabiliza a chanceler pela crise; crise alemã e não europeia</p>
	<p>22 de Setembro: Falta de solidariedade na UE</p>	<p>4 de Setembro: Comprehensive approach</p>	<p>14 de Setembro: Reerguer da fronteira alemã com a Áustria</p>	<p>4 de Setembro: O Ministro da Justiça, Trócsányi na Assembleia Nacional Húngara acusa a Comissão Europeia de interferências em questões nacionais; abordagem europeia necessária mas não possível;</p>
	<p>15 de Outubro: Plano de Ação UE-Turquia</p>	<p>7 de Setembro: Primeiro-ministro anuncia o acolhimento de 20,000 refugiados ao longo de 5 anos; Recusa a participação no esquema de realocação da UE</p>	<p>24 de Setembro: Questão dos refugiados é global</p>	<p>9 de Setembro: Primeiro-ministro dirige-se às missões diplomáticas: Preocupante a falta de uma abordagem europeia; sistema de quotas lidam com as consequências não as causas; defende a necessidade de fortalecer as fronteiras primeiro; mensagem transmitida deverá ser de dissuasão; migrantes não refugiados; novas regulações de proteção de fronteiras externas da Hungria</p>
			<p>7 de Outubro- Necessidade de a UE deter um papel ativo no solucionar dos conflitos no Médio Oriente</p>	<p>11 de Setembro: Primeiro-ministro apresenta propostas para a ação europeia</p>
			<p>6 de Novembro - Anúncio de restrições de</p>	<p>14 de Setembro- Primeiro-ministro húngaro acusa ao uma ligação</p>

			residência e direitos aos refugiados	entre as autoridades governativas e os traficantes; ligação entre o terrorismo e os migrantes
				15 de Setembro- Construção de uma vedação ao longo da fronteira com a Roménia
				22 de Outubro: Discurso do Primeiro-ministro no Congresso do Partido Popular: Europa é tanto rica como pobre
				13 de Novembro: O Primeiro-ministro afirma estar a defender os europeus; analogia entre ataques de Paris e o fluxo migratório
	29 de Novembro: Acordo UE Turquia			
				10 de Dezembro: na Conferência Permanente húngara: Primeiro-ministro acusa as instituições europeias de denegrir os Estados Nação
Janeiro de 2016 a Junho de 2016	13 de Janeiro: Novas prioridades para o ano de 2016	14 de Abril : Papel de liderança do Reino Unido na UE	20 de Janeiro: Governo alemão define como objetivo reduzir o número de refugiados no a entrarem no país	25 de Fevereiro: Entrevista ao jornal alemão Bild: Anúncio do referendo ao sistema de quotas; Crise do Ocidente; Europa encontra-se numa posição de fraqueza em relação à Turquia
	16 de Março: Desenvolvimento dos seis princípios no Acordo UE-Turquia		17 de Fevereiro: Necessidade de edificar uma solução europeia-turca	
	8 de Março: Plano de Ação para a Integração		8 de Abril: Ministro do Desenvolvimento apela a criação de um Plano	

			Marshall europeu para gerir a crise dos refugiados	
	4 de Maio: Bases da reforma do SEAC			

Bibliografia

Fontes Primárias

Tratados

1992. Tratado de Maastricht/Tratado da União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT> [Consultado a 7 de Janeiro de 2016]

1997. Tratado de Amesterdão. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf [Consultado a 7 de Janeiro de 2016]

2007. Tratado de Lisboa. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT> [Consultado a 3 de Janeiro de 2016]

1990. Schengen agreement Convention. Disponível em [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML) [Consultado 5 de Janeiro de 2016]

Documentos da União Europeia

Comissão das Comunidades Europeias. 2006. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:PT:PDF>. [Consultado a 1 de Março de 2016]

Comissão das Comunidades Europeias. 2008. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho 'Processo de Barcelona: "União para o Mediterrâneo". Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/PT/1-2008-319-PT-F1-1.Pdf>. [Consultado a 8 de Março de 2016]

Comissão Europeia. 2005. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Programa de Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça. Disponível em: <https://infoeuropa.euocid.pt/files/database/000021001-000022000/000021694.pdf>. [Consultado a 13 de Fevereiro de 2016]

Comissão Europeia. 2011. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Um diálogo sobre a migração, mobilidade e segurança com os países do Sul do Mediterrâneo. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:PT:PDF>. [Consultado a 22 de Março de 2016]

Comissão Europeia. 2011. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Abordagem global para a migração e mobilidade. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=en>. [Consultado a 21 de Março de 2016]

Comissão Europeia. 2010. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça: Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=PT>. [Consultado a 9 de Fevereiro de 2016]

Comissão Europeia. 2011. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 para estabelecer regras comuns sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0560/COM_COM\(2011\)0560_PT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0560/COM_COM(2011)0560_PT.pdf). [Consultado a 2 de Março de 2016]

Comissão Europeia. 2011. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Comunicação sobre a migração. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/248_act_part1_v3_pt.pdf. [Consultado a 5 de Março de 2016]

Comissão Europeia. 2015. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. Disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf. [Consultado a 4 de Junho de 2016]

Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. 2015. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Revisão da Política Europeia de Vizinhança. Disponível em: https://eeas.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_pt.pdf. [Consultado a 10 de Fevereiro de 2016]

Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. 2011. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:pt:PDF>. [Consultado a 10 de Fevereiro de 2016]

Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. 2011. Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Uma Parceria para a Democracia e a Prosperidade com o Sul do Mediterrâneo. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:pt:PDF>. [Consultado a 1 de Janeiro de 2016]

Conselho da União Europeia. 2004. Programa de Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2016054%202004%20INIT>. [Consultado a 3 de Janeiro de 2016]

Conselho da União Europeia. 2005. Abordagem global das migrações: Prioridades de ação centradas na África e no Mediterrâneo. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2015744%202005%20INIT>. [Consultado a 1 de Fevereiro de 2016]

Conselho da União Europeia. 2003. Regulamento (CE) N.º 343/2003 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003R0343>. [Consultado a 2 de Fevereiro de 2016]

Conselho da União Europeia. 1990. Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819(01)). [Consultado a 3 de Fevereiro de 2016]

Conselho da União Europeia. 2008. Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>. [Consultado a 4 de Fevereiro de 2016]

Conselho da União Europeia. 2009. Programa de Estocolmo- Uma Europa aberta e segura que sirva e projeta o cidadão. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/working_group_migration/meetings/27_28_01_2010_brus_sels/dossier/stockholm_programme_pt.pdf. [Consultado a 3 de Fevereiro de 2016]

Conselho da União Europeia e Parlamento Europeu. 2013. Regulamento (UE) N.º 604/2013: que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>. [Consultado a 2 de Fevereiro de 2016]

Conselho Europeu. 2014. Conclusões do Conselho Europeu 26-27 de Junho de 2014. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+79+2014+INIT&l=pt#page=2>. [Consultado a 1 de Fevereiro de 2016]

Conselho Europeu de Tampere. 1999. Conclusões da Presidência. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. [Consultado a 1 de Janeiro de 2016]

Conselho Europeu de Bruxelas. 2004. Conclusões da Presidência. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/82547.pdf. [Consultado a 2 de Fevereiro de 2016]

Direcção-Geral da Justiça e Assuntos Internos da Comissão Europeia. 2002. Tampere: Kick-start to the EU's policy for justice and home affairs. Disponível em: http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf. [Consultado a 2 de Fevereiro de 2016]

Conselho Europeu. 2015. Meeting of the EU heads of State or government with Turkey. 29 de Junho de 2015. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/29/>. [Consultado a 2 de Julho de 2016]

Comissão das Comunidades Europeias. 2005. Agenda Comum para a Integração Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0389&from=EN>. [Consultado a 2 de Julho de 2016]

Comissão das Comunidades Europeias. 2003. Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais. 11 de Março de 2003. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:PT:PDF>. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

Comissão das Comunidades Europeias. 2004. Política Europeia de Vizinhança Documento de Estratégia. 12 de Maio de 2004. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

European External Action Service. 2011. Developments in Libya: an overview of the EU's response - (updated 10/03/2011). European External Action Service. Disponível online em: http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/040311_en.htm [Consultado a 4 de Março 2016]

Euro-Mediterranean Conference. 1995. Barcelona declaration. Disponível em: de https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf. [Consultado a 4 Março de 2016]

Dados Oficiais da UE

Standard Eurobarometer 83. 2015. Public Opinion in the European Union. Disponível em: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2099>. [Consultado a 16 de Julho de 2016]

Frontex. 2011. 'Frontex budget 2011', 31 December 2011. Disponível em: www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2011.pdf. [Consultado 16 de Julho de 2016]

Oficiais- Outros

Human Rights Watch. 2011. "EU: Put Rights at Heart of Migration Policy". Human Rights Watch. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2011/06/20/eu-put-rights-heart-migration-policy>. [Consultado a 4 de Julho de 2016]

Joint Communiqué II. 2011. Cyprus, Greece, Italy, Malta, & Spain Issue Joint Communiqué Regarding Response to North African Migration. 19 de Abril de 2011. Disponível em: <https://migrantsatsea.org/2011/04/21/cyprus-greece-italy-malta-spain-issue-joint-communique-regarding-response-to-north-african-migration/>. [Consultado a 2 DE Junho de 2016]

The UN Refugee Agency. 2015. Global Trends: Forced Displacement in 2015. UNHCR. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

Wilkes, Sybella. 2012. Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011. ACNUR. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f27e01f9/mediterranean-takes-record-deadly-stretch-water-refugees-migrants-2011.html>. [Consultado a 4 de Julho de 2016]

Visegrad Group. 2015. Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group. 4 de Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/statement-of-the-heads-of-governments-of-the-visegrad-group-134161/>. [Consultado a 7 Agosto de 2016]

Discursos e Declarações

Avramopoulos, Dimitris. 2014. Fundamental Rights: the Pillar for EU Migration Policy. 10 de Novembro de 2014. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-1601_en.htm. [Consultado a 4 de Abril de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2014. Opening Statement by Commissioner Dimitris Avramopoulos during the European Parliament plenary debate on Migration. 25 de Novembro de 2014. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2140_en.htm. [Consultado a 4 de Abril de 2016]

Barroso, José Manuel Durão. 2011. Migration flows and asylum and their impact on Schengen. 10 de Maio de 2011. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-322_en.htm?locale=en. [Consultado a 1 de Abril de 2016]

Barroso, José Manuel Durão. 2013. Statement by President Barroso following the meeting with UN leaders on humanitarian support to Syria. 18 de Dezembro de 2013. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1080_en.htm. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Barroso, José Manuel Durão. 2011. Statement by President Barroso on the situation in North Africa. 2 de Março de 2011. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-137_en.htm?locale=en. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Comissão Europeia. 2011. EU ups its response to Libya's humanitarian crisis as Commission and Hungarian presidency visit Tunisia-Libya border. 3 de Março de 2011. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-254_en.htm?locale=en. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Comissão Europeia. 2013. New EU regional development and protection programme for refugees and host communities in Lebanon, Jordan and Iraq. 16 de Dezembro de 2013. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1253_en.htm. [Consultado a 5 Abril de 2016]

Georgieva, Kristalina e Malmstrom, Cecilia. 2011. Joint Statement By Kristalina Georgieva, Commissioner for International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response and Cecilia Malmstrom, Commissioner for Home Affairs, on the occasion of World Refugee Day. 19 de Junho 2011. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-423_en.htm. [Consultado a 5 de Abril de 2016]

Juncker, Jean-Claude. 2014. Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática. Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia, Alocução na sessão plenária do Parlamento Europeu. 15 de Julho de 2014. Disponível em: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_pt.pdf. [Consultado 1 de Abril de 2016]

Malmstrom, Cecilia. 2011. A better management of migration to the EU. 4 de Maio. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-310_en.htm. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Malmstrom, Cecilia. 2011. Statement by Commissioner Malmstrom announcing the launch of the Frontex operation "Hermes" in Italy as of 20 February 2011. 20 de Fevereiro. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-98_en.htm?locale=EN. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Malmstrom, Cecilia. 2011. Statement by Commissioner Malmstrom after the conversation with Mr Roberto Maroni, Interior Minister of Italy. 17 de Março. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-179_en.htm. [Consultado a 6 de Abril de 2016]

Malmstrom, Cecilia. 2012. Responding to the Arab Spring and rising populism: The challenges of building a European migration and asylum policy. Lecture at Harvard University's Minda de Gunzburg Center for European Studies. 30 de Abril de 2012. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-312_en.htm?locale=en. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Malmstrom, Cecilia. 2012. Migration is an opportunity, not a threat. Global Hearing on refugees and Migration. 5 de Junho de 2012. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-417_en.htm?locale=en. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2015. "A European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility". 14 de Agosto de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_en.htm. [Consultado 6 de Abril de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2016. Remarks by Commissioner Avramopoulos to the European Parliament. 2 de Fevereiro de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-215_en.htm. [Consultado a 6 de Julho de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2016. Remarks by Commissioner Avramopoulos to the European Parliament. 8 de Março de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-664_en.htm. [Consultado a 6 de Julho de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2016. Remarks by Commissioner Avramopoulos to the LIBE Committee at the European Parliament. 14 de Janeiro de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-76_en.htm. [Consultado a 6 de Julho de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2016. Remarks by Commissioner Avramopoulos to the Committee on Federal and European Affairs of the Bavarian Parliament on 26 of April. 26 de Abril de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1588_en.htm. [Consultado a 6 de Julho de 2016]

Avramopoulos, Dimitris. 2016. Keynote Speech by Commissioner Avramopoulos at the 2016 Harvard European Conference: Europe at the Crossroads of the Migration and Security Crises. 20 de Fevereiro de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-365_en.htm. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

Comissão Europeia. 2015. Refugee Crisis: European Commission takes decisive action. 9 de Setembro de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm. [Consultado a 5 de Abril de 2016]

Comissão Europeia. 2015. Statement of the European Commission following the Extraordinary Justice and Home Affairs Council. 14 de Setembro de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5646_en.htm. [Consultado a 4 de Abril de 2016]

Comissão Europeia. 2015. EU-Turkey joint action plan. 15 de Outubro de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm. [Consultado a 5 de Abril de 2016]

Comissão Europeia. 2016. Joint Statement following the High-Level Political Dialogue between the EU and Turkey. 25 de Janeiro de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-156_en.htm. [Consultado a 4 de Julho de 2016]

Comissão Europeia. 2016. Crise dos refugiados: Comissão analisa ações de 2015 e define prioridades para 2016. 13 de Janeiro de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-65_pt.htm. [Consultado a 4 de Abril de 2016]

Comissão Europeia. 2016. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: Novas Iniciativas Operacionais entre a UE e a Turquia no Domínio da Migração. 16 de Março de 2016. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0166&from=EN>. [Consultado a 1 de Julho de 2016]

Comissão Europeia. 2016. Six Principles for further developing EU-Turkey Cooperation in tackling the Migration Crisis. 16 de Março de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_en.htm. [Consultado a 9 de Julho de 2016]

Comissão Europeia. 2016. Managing the Refugee Crisis: Commission reports on progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 15 de Junho de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2181_en.htm. [Consultado a 2 de Julho de 2016]

Juncker, Jean-Claude. 2015. Speech by President Juncker at the Conference “EU Budget focused on Results. 22 de Setembro de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5696_en.htm. [Consultado a 5 de Abril de 2016]

Juncker, Jean-Claude. 2016. 14th Norbert Schmeizer lecture- Lecture by European Commission President Jean-Claude Juncker, 'The European Union- a source of stability in a time of crises'. 3 de Março de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-583_en.htm. [Consultado a 1 de Julho de 2016]

Juncker, Jean-Claude. 2015. Speech of President Juncker in Passau, Germany- Discussion 'Menschen in Europa': "Euro, Russia, Refugees- which perspective for the European Union?" 8 de Outubro de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5824_en.htm. [Consultado a 4 de Abril de 2016]

Timmermans, Frans e Avramopoulos, Dimitris. 2015. Opening Remarks of First Vice-President Frans Timmermans and Commissioner Dimitris Avramopoulos at Kos Press Conference. 4 de Setembro de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5595_en.htm. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Timmermans, Frans e Avramopoulos, Dimitris. 2016. Remarks by First Vice-President Timmermans and Commissioner Avramopoulos at the Readout of the College Meeting of 4 May 2016. 4 de Maio de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-1667_en.htm. [Consultado a 1 de Julho de 2016]

Timmermans, Frans, Mogherini, Federica, Avramopoulos, Dimitris e Stylianides, Christos. 2015. Joint Statement ahead of World Refugee Day on 20 June. 19 de Junho de 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5229_en.htm?locale=en. [Consultado a 4 de Abril de 2016]

Timmermans, Frans, Mogherini, Federica, Avramopoulos, Dimitris e Stylianides, Christos. 2016. Joint Statement ahead of World Refugee Day 2016. 19 de Junho de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2255_en.htm. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

Timmermans, Frans. 2016. Readout by First Vice-President Timmermans of the College Meeting of 13 January 2016. 13 de Janeiro de 2016. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-71_en.htm. [Consultado a 1 de Abril de 2016]

Reino Unido

British Embassy Amman. 2014. Prince of Wales visit to Jordan. 14 de Fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/world-location-news/prince-of-wales-visit-to-jordan>. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Cameron, David. 2011. Prime Minister's statement on Libya. 28 de Fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-libya-2>. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Cameron, David. 2011. A statement by the Prime Minister David Cameron to the House of Commons following the European Council meeting in Brussels on 23-24 June 2011. 27 de Junho de 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-on-european-council-meeting-2>. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Cameron, David. 2013. David Cameron announces £ 175 million in humanitarian aid for the Syrian crisis. 18 de Junho de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/largest-ever-UK-disaster-response-for-syria-crisis>. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Cameron, David. 2013. PM: World must not fail a generation of Syrians. 6 de Setembro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/pm-world-must-not-fail-a-generation-of-syrians>. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Clegg, Nick. 2013. Nick Clegg pledges £100 million aid for Syria. 25 de Setembro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/deputy-prime-minister-pledges-100-million-aid-for-syria>. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Clegg, Nick. 2013. £18.4 million to UNHCR to help Syrian refugees in Jordan. 7 de Novembro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/184-million-to-unhcr-to-help-syrian-refugees-in-jordan>. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Clegg, Nick. 2014. UK to provide refuge to vulnerable Syrian refugees. 28 de Janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-provide-refuge-to-vulnerable-syrian-refugees>. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Department for International Development. 2011. Situation in Libya - latest updates, More UK aid reaches Misrata. 21 de Abril de 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/situation-in-libya-latest-updates>. [Consultado a 3 de Abril de 2016]

Department for International Development. 2012. The UK's response to the humanitarian situation in Libya. 16 de Fevereiro de 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/situation-in-libya-latest-updates>. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Department for International Development. 2014. New UK support for Syria. 15 de Março de 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/new-uk-support-for-syria>. [Consultado a 1 de Abril de 2016]

Fletcher, Tom. 2014. UK supports municipalities coping with the Syria refugee crisis. 20 de Março de 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/world-location-news/uk-supports-municipalities-coping-with-the-syria-refugee-crisis>. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Grant, Sir Mark Lyall. 2013. Statement by Ambassador Lyall Grant, Permanent Representative of the UK Mission to the UN at the Security Council Open Debate on the Middle East. 24 de Abril de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/all-parties-in-syria-must-ensure-humanitarian-agencies-can-deliver-life-saving-aid>. [Consultado a 10 de Abril de 2016]

Greening, Justine. 2013. New UK support for Jordan's Syrian refugee response. 12 de Outubro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/new-uk-support-for-jordans-syrian-refugee-response>. [Consultado a 11 de Abril de 2016]

Greening, Justine. 2014. UK provides essential healthcare for Syrian refugees. 2 de Janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/uk-provides-essential-healthcare-for-syrian-refugees>. [Consultado a 9 de Abril de 2016]

Greening, Justine. 2014. Britain leads the way at crucial Syria conference and urges other countries to step up. 15 de Janeiro. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/britain-leads-the-way-at-crucial-syria-conference-and-urges-other-countries-to-step-up>. [Consultado a 10 de Abril de 2016]

Hague, William. 2012. Foreign Secretary's remarks with French Foreign Minister Fabius in New York on the situation in Syria. 30 de Agosto de 2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretarys-remarks-with-french-foreign-minister-fabius-in-new-york-on-the-situation-in-syria>. [Consultado a 12 de Abril de 2016]

Hague, William. 2012. Foreign Secretary remarks at Friends of the Syrian People meeting. 12 de Dezembro de 2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-remarks-at-the-friends-of-syria-meeting>. [Consultado a 11 de Abril de 2016]

May, Theresa. 2014. Oral Statement by the Home Secretary on Syrian Refugees. 29 de Janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/oral-statement-by-the-home-secretary-on-syrian-refugees>. [Consultado a 12 de Abril de 2016]

Mitchell, Andrew. 2011. Development Secretary Andrew Mitchell visited the border to see what more Britain can do to help avoid a major humanitarian crisis. 4 de Março de 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/development-secretary-visits-libyan-tunisian-border>. [Consultado a 14 de Abril de 2016]

Mitchell, Andrew. 2011. UK to help over 10,000 displaced Libyans. 2 de Abril de 2011. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-help-over-10-000-displaced-libyans>. [Consultado a 14 de Abril de 2016]

Cameron, David. 2015. Migration and EU reform: PM statement in Lisbon. 4 de Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/migration-and-eu-reform-pm-statement-in-lisbon>. [Consultado a 17 de Julho de 2016]

Cameron, David. 2015. Syria: refugees and counter-terrorism - Prime Minister's statement. 7 de Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/syria-refugees-and-counter-terrorism-prime-ministers-statement>. [Consultado a 18 de Julho de 2016]

Cameron, David. 2015. EU Council Meeting 28 June 2016: PM press conference. 18 de Dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/european-council-meeting-28-june-2016-pm-press-conference-2>. [Consultado a 16 de Julho de 2016]

Cameron, David. 2016. Following the UK-France Summit, David Cameron gave a statement on Daesh, our bilateral security co-operation and the migration crisis. 3 de Março de Julho. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/uk-france-summit-3-march-2016>. [Consultado a 16 de Julho de 2016]

Clark, Greg. 2015. Ministers welcome Syrian families ahead of their first Christmas in the UK. 22 de Dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/ministers-welcome-syrian-families-ahead-of-their-first-christmas-in-the-uk>. [Consultado a 16 de Julho de 2016]

Grant, Lyall. 2015. Statement by Ambassador Lyall Grant of the UK Mission to the UN to the Security Council Open Briefing on the Situation in the Middle East. 24 de Abril de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/syria-it-is-the-greatest-regret-of-my-time-in-new-york-that-we-failed-to-end-the-fighting-and-stop-the-humanitarian-catastrophe-in-the-region>. [Consultado a 15 de Julho de 2016]

Lidington, David. 2016. Minister for Europe Speech at FT Live Summit – “Best of both worlds - Britain in a reformed EU”. 14 de Abril de 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/minister-for-europe-speech-at-ft-live-summit-best-of-both-worlds-britain-in-a-reformed-eu>. [Consultado a 2 de Agosto de 2016]

Lidington, David. 2016. Minister for Europe's comments to media at the EU Foreign Affairs Council. 18 de Abril de 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/minister-for-europes-comments-to-media-at-the-eu-foreign-affairs-council>. [Consultado 2 de Agosto de 2016]

May, Theresa. 2015. Home Secretary meets French Interior Minister to discuss Calais. 2 de Julho de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-meets-french-interior-minister-to-discuss-calais>. [Consultado a 13 de Julho de 2016]

May, Theresa. 2015. Home Secretary Statement on illegal immigration in Calais. 14 de Julho de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-statement-on-illegal-immigration-in-calais>. [Consultado a 13 de Julho de 2016]

May, Theresa. 2015. Home Secretary's update on the migration situation in Europe and the Middle East. 16 de Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-update-on-the-migration-situation-in-europe-and-the-middle-east>. [Consultado a 13 de Julho de 2016]

May, Theresa. 2015. Joint action between the UK and France on migrant pressure. 29 de Julho de 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/joint-action-between-the-uk-and-france-on-migrant-pressure>. [Consultado a 15 de Julho de 2016]

Rycroft, Matthew. 2015. Explanation of Vote by Ambassador Matthew Rycroft of the UK mission to the UN following the adoption of UN Security Council Resolution 2240 on the Mediterranean migration crisis. 9 de Outubro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/any-smugglers-stopped-will-be-arrested-and-their-boats-will-be-seized>. [Consultado a 15 de Julho de 2016]

Alemanha

Federal Foreign Office. 2011. Human Rights Commissioner meets United Nations High Commissioner for Refugees. 3 de Março de 2011. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2011/110302-MRHH_Guterres.html. [Consultado a 2 de Março de 2016]

Federal Foreign Office. 2012. German Government steps up humanitarian aid for Syrians in need. 7 de Junho de 2012. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2012/120607-HH_Syrien.html. [Consultado a 2 de Março de 2016]

Federal Foreign Office. 2012. The Federal Government is providing one million euro to protect refugees in Tunisia. 14 de Março de 2012. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2012/120314-Fluechtligsschutz_TUN.html. [Consultado a 3 de Março de 2016]

Friedrich, Hans-Peter. 2013. Federal Minister Friedrich meets with UN High Commissioner, calls on Europe to take in more Syrian refugees. 30 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/EN/2013/09/un-syria.html>. [Consultado 3 de Março de 2016]

Friedrich, Hans-Peter. 2013. Federal Minister of the Interior greets arriving Syrian refugees. 19 de Setembro de 2013. Disponível em: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/EN/2013/09/syrian-refugees.html>. [Consultado a 4 de Março de 2016]

Loning, Markus. 2012. Human Rights Commissioner appalled at situation in refugee camps in Jordan. 2 de Agosto de 2012. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2012/120802-MRHH_DLF.html. [Consultado a 4 de Março de 2016]

Loning, Markus. 2012. Situation in Syria: "Helping the refugees on the ground" (Human Rights Commissioner on SWR2). 6 de Agosto de 2012. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2012/120806-MRHH-SWR.html>. [Consultado 4 de Março de 2016]

Westerwelle, Guido. 2013. Citation by Foreign Minister Guido Westerwelle at the presentation of the Walther Rathenau Award to UN High Commissioner for Refugees Antonio Guterres. 24 de Abril de 2013. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/sid_BA5DA34B682CB6156B71F727CD1386C2/EN/Infoservice/Presse/Reden/2013/130424-BM_Rathenau_Preis.html. [Consultado a 5 de Março de 2016]

Seibert, Steffen. 2013. Shock at the refugee tragedy. 11 de Outubro de 2013. Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/EN/Archiv17/Artikel/2013/10/2013-10-09-eu-fluechtlingspolitik.html>. [Consultado a 3 de Março de 2016]

Steinmeier, Frank-Walter. 2014. Speech by Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier on International Migrants Day in honor of volunteers who work with refugees. 18 de Dezembro de 2014. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/141218-BM_Ehrenamt.html. [Consultado a 4 de Março de 2016]

Ozoguz, Aydan. 2014. Ensuring the Rights of Migrants in the EU: From Vulnerability to Empowerment. 10 de Novembro de 2014. Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Artikel/Asyl-Fluechtlinge/2014-11-10-rede-oezoguz-eu-grundrechteagentur-englisch.html?nn=391652>. [Consultado a 6 de Março de 2016]

Bershidsky, Leonid. 2015. The Refugee Crisis is Changing Angela Merkel. 28 de Setembro de 2015. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-09-25/the-refugee-crisis-is-changing-angela-merkel>. [Consultado a 4 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2015. Enormous challenges for Europe. 25 de Junho de 2015. Disponível em: https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Regierungserklaerung/2015-06-18-regierungserklaerung_en.html. [Consultado a 4 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2015. Refugee policy is a global challenge. 24 de Setembro de 2015. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-24-reg-erklaerung-merkel_en.html. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2015. Angela Merkel advocates binding quotas for refugees. 3 de Setembro de 2015. Disponível em: https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-09-03-merkel-besucht-schweiz_en.html. [Consultado a 3 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2015. A challenge for all of Europe. 9 de Setembro de 2015. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-09-generaldebatte-merkel_en.html. [Consultado a 4 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2015. Chancellor calls for the EU's external borders to be better protected. 13 de Novembro de 2015. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/11_en/2015-11-13-merkel-zdf_en.html. [Consultado a 5 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2015. Action plan agreed to address the refugee crisis. 29 de Novembro de 2015. Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2015/2015-11-29-eu-tuerkei-gipfel.html>. [Consultado a 5 de Julho de 2016]

Merkel, Angela. 2016. A European solution is in Germany's interests. 29 de Fevereiro de 2016. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/02_en/2016-02-29-merkel-annewill_en.html. [Consultado 3 de Setembro de 2016]

Merkel, Angela. 2016. We must work together to resolve the refugee crisis. 16 de Março de 2016. https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/03_en/2016-03-16-regierungserklaerung_en.html. [Consultado a 3 de Setembro de 2016]

Merkel, Angela. 2016. Chancellor wants to tangibly reduce refugee numbers. 20 de Janeiro de 2016. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/01_en/2016-01-18-flucht-und-asyl-aktuell_1_en.html. [Consultado a 4 de Setembro de 2016]

Merkel, Angela. 2016. Continuing along the European Path. 17 de Fevereiro de 2016. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Regierungserklaerung/2016-02-17-regierungserklaerung-merkel_en.html. [Consultado a 4 de Setembro de 2016]

Merkel, Angela. 2015. Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament. 7 de Outubro de 2015. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-10-07-merkel-ep_en.html. [Consultado a 5 de Setembro de 2016]

Merkel, Angela. 2016. Agreement in the interests of both sides. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung. 22 de Maio de 2016. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Interview/2016/2016-05-22-merkel-fas_en.html. [Consultado a Julho de 2016]

Muller, Gerd. 2016. Gerd Muller calls for a European Marshall Plan. 8 de Abril de 2016. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/04_en/2016-04-08-fluchtursachenbekaempfung-interviews-mueller-steinmeier_en.html. [Consultado a 6 de Setembro de 2016]

Roth, Michael. 2015. "Policy dialogue: European response(s) to the refugee, migrant and humanitarian crisis: will the EU and Member States succeed?". 1 de Outubro de 2015. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/151001_StM_R_Br%C3%BCssel.html?nn=479796. [Consultado a 12 de Julho de 2016]

Seibert, Steffen. 2015. Dublin Regulation applies for all EU member states. 3 de Setembro de 2015. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-02-fluechtlinge-dublin-verfahren_en.html. [Consultado a 11 de Julho de 2016]

Steinmeier, Frank-Walker e Gabriel, Sigmar. 2015. A ten-point plan for a European refugee policy response. 23 de Agosto de 2015. Disponível em: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Interview/2015/150823_FAS_10PunktePlan-Fluechtlingspolitik.html. [Consultado 11 de Julho de 2016]

Steinmeier, Frank-Walter. 2015. Steinmeier at the Western Balkans Summit: Refugee issues need a European approach. 28 de Agosto de 2015. Disponível em: <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Europa/Aktuell/150827-WestbalkanKonferenz.html>. Consultado a 4 de Julho de 2016.

Federal Foreign Office. 2016. Government to take stock again in mid-February. 16 de Janeiro de 2016. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2016/01_en/2016-01-18-flucht-und-asyl-aktuell_1_en.html. [Consultado a 12 de Setembro de 2016]

The Federal Government. 2015. Temporary border controls introduced. 14 de Setembro de 2015. Disponível em: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/09_en/2015-09-13-de-maizi%C3%A8re-grenzen_en.html. [Consultado a 11 de Julho de 2016]

Hungria

Orbán, Viktor. 2015. Applying the wrong policy could multiply the current rate of migration. 3 de Julho de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/applying-the-wrong-policy-could-multiply-the-current-rate-of-migration>. [Consultado a 20 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Immigrants should not be brought to Hungary; they should be taken away. 25 de Junho de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/immigrants-should-not-be-brought-to-hungary-they-should-be-taken-away>. [Consultado a 20 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Prime Minister Viktor Orbán's Speech in the European Parliament. 20 de Maio de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-in-the-european-parliament>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Hungary should not be criticized for doing its duty. 3 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/handling-the-migrant-crisis-is-not-an-issue-of-strategy-but-of-regulation>. [Consultado a 21 de Julho de 2016.]

Orbán, Viktor. 2015. If we do not protect our borders, tens of millions of migrants will come. 5 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/if-we-do-not-protect-our-borders-tens-of-millions-of-migrants-will-come>. Consultado 21 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Viktor Orbán speech at a meeting of the heads of Hungary's diplomatic missions abroad. 9 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/viktor-orban-s-speech-at-a-meeting-of-the-heads-of-hungary-s-diplomatic-missions-abroad>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Prime Minister Viktor Orbán's Interview with BILD Zeitung. 13 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-interview-with-bild-zeitung>. [Consultado a 22 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Interview with Prime Minister Viktor Orbán on commercial station tv2's "Facts – Evening" television programme. 14 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/interview-with-prime-minister-viktor-orban-on-commercial-station-tv2-s-facts-evening-television-programme>. [Consultado a 22 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Speech of Viktor Orbán at the EPP Congress. 22 de Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/speech-of-viktor-orban-at-the-epp-congress20151024>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Prime Minister Viktor Orbán's address in Parliament before the start of daily business. 16 de Junho de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-address-in-parliament-before-the-start-of-daily-business>. [Consultado a 22 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 5th Meeting of the Hungarian Diaspora Council. 2 de Dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-5th-meeting-of-the-hungarian-diaspora-council>. [Consultado a 20 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 14th Plenary Session of the Hungarian Standing Conference. 10 de Dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-14th-plenary-session-of-the-hungarian-standing-conference>. [Consultado a 20 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Prime Minister Viktor Orbán's interview given to the Czech daily newspaper Lidové noviny. 19 de Dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-interview-given-to-the-czech-daily-newspaper-lidove-noviny>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Orbán, Viktor. 2015. Decision to hold the referendum “not against Europe, but to protect European democracy”. 25 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/news/decision-to-hold-referendum-not-against-europe-but-to-protect-european-democracy-says-prime-minister-orban>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Szijjártó, Péter. 2016. We cannot rely entirely on Turkey to handle the situation. 10 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/we-cannot-rely-entirely-on-turkey-to-handle-the-situation>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Szijjártó, Péter. 2016. There is currently a lot of hypocrisy. 29 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/there-is-currently-a-lot-of-hypocrisy>. [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Trócsányi, László. 2015. Minister Trócsányi on the Management of Mass Migration. 4 de Setembro de 2015. Disponível em: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-justice/news/minister-trocsanyi-on-the-management-of-mass-migration>. [Consultado a 22 de Julho de 2016]

Artigos de Jornais

Adamczyk, Ed. 2015. Sweden facing ‘collapse’ because of refugees, foreign minister says. United Press International, Inc. 2 de Novembro de 2015. Disponível em: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2015/11/02/Sweden-facing-collapse-because-of-refugees-foreign-minister-says/6781446474063/. [Consultado a 16 de Agosto de 2016]

BBC. 2016. EU migrant crisis: Sweden may reject 80,000 asylum claims. BBC. 28 de Janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-35425735>. [Consultado a 15 de Agosto de 2016]

BBC. 2013. Mediterranean ‘a cemetery’- Maltese PM Muscat. BBC. 12 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-24502279>. [Consultado a 18 de Agosto de 2013]

BBC. 2013. How is the migrant crisis dividing EU countries. BBC. 4 de Março de 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34278886>. [Consultado a 16 de Agosto de 2016]

Crouch, David. 2015. Sweden slams shut its open-door policy towards refugees. The Guardian. 24 de Novembro de 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>. [Consultado a 17 de Agosto de 2016]

Daleysept, Suzanne. 2012. A Tiny Mediterranean Nation, Awash in Immigrants With Nowhere to Go. New York Times. 22 de Setembro de 2012. Disponível em: http://www.nytimes.com/2012/09/23/world/europe/malta-struggles-under-wave-of-african-migrants.html?_r=0. [Consultado a 18 de Agosto de 2016]

Dalli, Miriam. 2015. Italy, Malta call for global approach to refugee crisis. *Malta today*. 3 de Setembro de 2015. Disponível em: http://www.maltatoday.com.mt/news/national/56761/italy_malta_call_for_global_approach_to_refugee_crisis#.V-mhjfArLIU. [Consultado a 18 de Agosto de 2016]

Dimitriadi, Angeliki. 2015. Burden sharing, where art thou?. European Council Foreign Affairs Relations. Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_burden_sharing_where_art_thou5003.1-5. [Consultado a 21 de Agosto de 2016]

Debating Europe. 2012. How should Europe respond to immigration? Debating Europe. Disponível em: <http://www.debatingeurope.eu/2012/01/17/how-should-europe-respond-to-immigration/#.WlqYdfmLTIU> [Consultado a 6 de Julho de 2016]

Euroactive, 2011. EU seasick with African boat people. Euroactive. 12 de Abril de 2011. Disponível em: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-seasick-with-african-boat-people/>. [Consultado a 1 de Agosto de 2016]

Euronews. 2013. Malta accuses European Union of 'playing for time' on migration. Euronews. 24 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://www.euronews.com/2013/10/24/malta-accuses-european-union-of-playing-for-time-on-migration>. [Consultado a 18 de Agosto de 2016]

Euronews. 2013. Malta accuses European Union of 'playing for time' on migration. Euronews. 24 de Outubro de 2013. Disponível em: <http://www.euronews.com/2013/10/24/malta-accuses-european-union-of-playing-for-time-on-migration>. [Consultado a 18 de Agosto de 2016]

Gonzi, Lawrence. 2012. How should Europe respond to immigration. Debating Europe. 17 de Janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.debatingeurope.eu/2012/01/17/how-should-europe-respond-to-immigration/#.VmljArLIU>. [Consultado a 13 de Agosto de 2016]

Konstantinidis, Alkis. 2014. Greece says it cannot help protesting Syrian refugees. REUTERS. 4 de Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-greece-immigrants-idUSKCN0JG1S020141202>. [Consultado a 19 de Agosto de 2016]

Konstantinidis, Alkis. 2014. Greece says it cannot help protesting Syrian refugees. Reuters. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-greece-immigrants-idUSKCN0JG1S020141202> [Consultado a 8 de Junho de 2016]

Kleinjung, Tillman. 2011. German aid remains a 'drop in the bucket' for Malta's refugee problem. DW. 11 de Janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.dw.com/en/german-aid-remains-a-drop-in-the-bucket-for-maltas-refugee-problem/a-14761014>. [Consultado a 18 de Agosto de 2016]

Lofven, Stefan. 2016. Swedish Prime Minister on refugee crisis: "We must move from chaos to control". Parlamento Europeu. 9 de Março de 2016. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160304STO17407/swedish-prime-minister-on-refugee-crisis-%E2%80%9Cwe-must-move-from-chaos-to-control%E2%80%9D>. [Consultado a 15 de Agosto de 2016]

Lofven, Stefan. 2015. Sweden steps up push for EU refugee sharing. The Local. 4 de Novembro de 2015. Disponível em: <https://www.thelocal.se/20151104/sweden-steps-up-push-for-eu-refugee-help>. [Consultado a 15 de Agosto de 2016]

Lofven, Stefan. 2015. Swedish PM: 'Tear gas, attacks-that is not my Europe'. Aljazeera. 3 de Outubro de 2015. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2015/10/swedish-pm-tear-gas-attacks-europe-151003083656797.html>. [Consultado a 15 de Agosto de 2016]

Ming, Ye. 2014. Lampedusa Shipwreck: From the Depths of the Mediterranean Sea. The Time. Disponível em: <http://time.com/3594604/lampedusa-shipwreck-from-the-depths-of-the-mediterranean-sea/>. [Consultado a 18 de Junho de 2016]

Paterson, Tony. 2015. Refugee crisis: Nearly half of Germans say Angela Merkel's 'welcome' policy is wrong. The Independent. 11 de Outubro de 2015. The Independent. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/nearly-half-of-germans-say-angela-merkels-refugee-policy-is-wrong-a6689966.html>. [Consultado a 5 de Setembro de 2016]

Peregin, Christian. 2011. Malta facing 'enormous' immigration crisis-Gonzi. Time of Malta. 4 de Abril de 2011. Disponível em: <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110404/local/malta-facing-enormous-immigration-crisis-gonzi.358135>. [Consultado a 15 de Agosto de 2016]

Rolander, Niclas e Stevis, Matina. 2014. Sweden Wants Rest of EU to Share Refugee Burden. The Wall Street Journal. 3 de Março de 2014. Disponível em: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304815004579417171281318050>. [Consultado a 16 de Agosto de 2016]

Smith, David. 2011. Muammar Gaddafi threatens European 'homes, offices, families'. The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2011/jul/01/muammar-gaddafi-threatens-europe>. [Consultado a 11 de Junho de 2016]

Sim, Davi. 2016. Refugee crisis Greece condemns neighbors for closing borders and creating bottleneck. International Business Times. 23 de Fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.ibtimes.co.uk/refugee-crisis-greece-condemns-neighbours-closing-borders-creating-bottleneck-1545559>. [Consultado a 13 de Agosto de 2016]

The Guardian. 2011. UK failing to share burden of migration crisis, says southern Europe. The Guardian. 7 de Outubro de 2011. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2011/oct/07/uk-migration-crisis-southern-europe>. [Consultado a 17 de Agosto de 2016]

The Local. 2015. Sweden split over move to tighten asylum rules. The Local. 24 de Novembro de 2015. Disponível em: <https://www.thelocal.se/20151124/sweden-set-to-tighten-asylum-rules-for-refugees>. [Consultado a 15 de Agosto de 2016]

Traynor, Ian. 2015. Confusion as Germany announces curbs on Syrian refugees. The Guardian. 6 de Novembro de 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/06/germany-imposes-surprise-curbs-on-syrian-refugees>. [Consultado a 12 de Julho de 2016]

Livros/Capítulos de Livros

Armstrong, Kenneth A. e Bulmer, Simon J. 1998. The Governance of the Single European Market. New York. Manchester University Press. [Consultado a 8 de Março de 2016]

Balzacq, Thierry e Carrera, Sergio. 2006. *Security versus freedom?*. Aldershot, England. Ashgate Publishing Limited. [Consultado a 5 de Março de 2016]

Carrera, S. and Guild, E. (2010). The European Union's Area of Freedom Security and Justice. In: S. Carrera, E. Guild and A. Eggenschwiler, ed., The European Union's Area of Freedom, Security and Justice Ten Years On Elspeth Guild e Sergio Carrera, 1st ed. [online] Bruxelas: *Centre for European Policy Studies*.1-12. Disponível em: <https://www.ceps.eu/system/files/book/2010/06/AFSJ%2010%20years%20final.pdf>. [Consultado a 7 de Março de 2016]

Carrera, S. & Guild, E., 2014. The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020 Subverting the "Lisbonisation" of Justice and Home Affairs? *CEPS Essay*, 13, pp.1–55. Disponível em: http://aei.pitt.edu/58408/1/Essay_No_13_SC_EG_AFSJ_Guidelines_2020.pdf [Consultado a 6 de Junho de 2016]

Cowles, Maria G., Caporaso, James e Risse, Thomas. 2001. Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. Ithaca. Cornell University Press. [Consultado a 6 de Fevereiro de 2016]

Hoffmann, A. (1966). Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*. Vol 95/3: pp862-915. [Consultado a 8 de Novembro de 2016]

Maurer, H. & Simao, L., 2013. From Regional Power to Global Power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty. In Astrid Boening, J.-F. Kremer, & A. van Loon, eds. *Global Power Europe: Theoretical and Institutional Approaches to the EU's External Relations (Vol. 2)*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. pp. 93–108. Disponível em: http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-32412-3_6?no-access=true [Consultado a 1 de Junho de 2016]

Messina, Anthony. 2007. *The Logics and Politics of the Post-WWII Migration to Western Europe*. New York: Cambridge University Press.

Moravcsik, A. & Schimmelfennig, F. 2009. Liberal Intergovernmentalism. In A. W. e T. Diez, ed. *European Integration Theory*. Oxford University Press. pp. 67–87. Disponível em: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>. [Consultado a 7 de Junho de 2015]

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca. Cornell University Press. Vol. 1. [Consultado a 3 de Outubro de 2016]

Muller, B. 1999. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Moravcsik Andrew with Ithaca. Cornell University Press, 1998, pp. xii, 514', *Canadian Journal of Political Science*, 32(4), pp. 793–794. doi: 10.1017/S0008423900017078 [Consultado a 8 de Outubro de 2016]

Papagianni, G. (2014). Chapter 30 EU Migration Policy. In: A. Triandafyllidou and R. Gropas, ed., *EU Migration Policy Chapter 30 Georgia Papagianni*, 2nd ed. Aldershot: Ashgate. pp.377-388. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30557/Chapter30.pdf?sequence=4&isAllowed=y> [Consultado a 1 de Junho de 2016]

Pierson, Paul. 2004. *Politics in time: History, Institutions, and Social Analysis*. [E-Book] Princeton. NJ.: Princeton University Press. Disponível em: <http://press.princeton.edu/titles/7872.html> [Consultado a 20 de Junho de 2016]

Kunz, Rahel. Lavenex, Sandra. e Panizzon, Marion. 2011. *Multilayered Migration Governance- the Promise of Partnership*. London. Routledge. [Consultado a 20 de Junho de 2016]

Veebel, V. & Markus, R., 2015. Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective. *Journal of Politics and Law*, 8(4), p.254. Disponível em: <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jpl/article/view/54524>. [Consultado a 4 de Junho de 2016]

Vysotskaya, Alena. 2013. The many patterns of Europeanization: European Union Relations with Russia and Belarus. In Cierco, Teresa. 'The European Union Neighbourhood. Challenges and Opportunities'. *Surrey: Ashgate*. pp. 57-82. [Consultado a 5 de Junho de 2016]

Artigos Científicos / Working Papers/Policy Papers

Ademmer, Esther et al. 2015. 30 Years of Schengen Internal blessing, external curse?. *Kiel Policy Brief. N.88. Institut für Weltwirtschaft Kiel Kiel Institute for the World Economy ISSN*. pp. 2195-7525. Disponível em: https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief/kpb-2015/kiel_policy_brief_88.pdf [Consultado a 6 de Janeiro de 2016]

Aliboni, Roberto e Ammor, Fouad. 2008. Under the shadow of “Barcelona”: from the EMP to the Union for the Mediterranean. *EuroMeSCo Paper 77*. pp. 1-34. Disponível em: <http://www.euromesco.net/euromesco/images/paper77eng.pdf> [Consultado a 3 de Fevereiro de 2016]

Andersson, R. 2016. Europe's failed “fight” against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), pp.1055–1075. Disponível em:

<http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84958553047&partnerID=tZOtx3y1>. [Consultado a 12 de Agosto de 2016]

Balzacq, Thierry. 2008. The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes. *Centre for European Policy Studies*. NO. 303. 1-22. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/11659/1/1711.pdf> [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Balfour, R. 2012. EU Conditionality after the Arab Spring. *European Policy Centre*[Online]. pp. 6-32. Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf. [Consultado a 2 de Junho de 2016]

Balleix, Corinne. 2014. From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migrations. European Policy Brief. *Egmont Royal Institute for International Relations* N. 24. pp. 1-13. Disponível em: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2014/03/EPB-241.pdf> [Consultado a 3 de Junho de 2016]

Barbé, E. & Johansson-Nogués, E., 2008. The EU as a modest “force for good”: The European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, 84(1), pp.81–96. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25144716>. [Consultado a 10 de Fevereiro de 2016]

Bauer, Patricia. 2013. European–Mediterranean Security and the Arab Spring: Changes and Challenges. *Democracy and Security*, 9(1–2). pp.1–18. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419166.2012.736299>. [Consultado a 15 de Junho de 2016]

Bechev, Dimitar e Nicolaidis, Kalypso. 2008. The Union for the Mediterranean: a genuine breakthrough or more of the same?. *International Spectator*. Vol.43. pp. 13-20. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03932720802280578> [Consultado a 20 de Fevereiro de 2016]

Beach, Derek e Pederson, Rasmus Brun. 2011. What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations. *APSA Annual Meeting Paper*. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1902082>. [Consultado a 3 de Setembro de 2015]

Biscop, S., 2004. The European Security Strategy and the Neighbourhood Policy: A New Starting Point for a Euro-Mediterranean Security Partnership? R. Attinà, Fulvie e Rossi, ed., Catania: *The Jean Monnet Centre “Euro-Med” Department of Political Studies*. Disponível em: <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/ENPCataniabook.pdf>. [Consultado a 1 de Março de 2016]

Börzel, Tanja A. e Lebanidze, Bidzina 2015. European Neighbourhood Policy at the Crossroads: Evaluating the Past to Shape the Future, MAXCAP Working Paper Series, No. 12, July 2015, “Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond” (MAXCAP). pp.1-41. Disponível em: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_12_0.pdf [Consultado a 14 de Fevereiro de 2016]

Browning, C.S. & Joenniemi, P., 2007. Geostrategies of the European Neighbourhood Policy. *Danish Institute for International Studies*. Working Paper/ 9. pp. 1-33. Disponível em: <http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2007/WP-2007-9-FINAL%20til%20web.pdf>. [Consultado a 16 de Fevereiro de 2016]

Brady, Hugo. 2014. *Mare Europaeum?* Tackling Mediterranean migration. *European Union Institute for Security Studies*. pp. 1-4. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_25_Mare_Europaeum.pdf [Consultado a 10 de Março de 2016]

Bulmer, Simon.J. 1993, 'The Governance of the European Union: A New Institutional Approach'. *Journal of Public Policy*, 13(4), pp. 351–380. doi: 10.1017/S0143814X0000115X. [Consultado a 1 de Novembro de 2016]

Byrne, I. e Schamas, C. 2002. The Humans Rights Implications of the MEDA Programmes. *Euro-Mediterranean Human Rights Network*. pp. 1-88. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/7401886/euromedhrnetwork_2002_hr%20implications_med.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1475521380&Signature=9XdX77q2FLzT72065LCifeCvOJc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DThe_Human_Rights_Implications_of_the_MED.pdf [Consultado a 3 de Março de 2016]

Carrera, Sergio. 2011. The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean, Filling the Gaps in the Global Approach to Migration. *Centre for European Policy Studies*. 1-26. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-dialogue-migration-mobility-and-security-southern-mediterranean-filling-gaps>. [Consultado a 6 de Abril de 2016]

Carrera, Sergio, Hertog, Leonard den, Parkin Joanna. 2012. EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?, *MEDPRO (Mediterranean Prospects) project*. pp. 1-25. Disponível em: <https://www.ceps.eu/system/files/MEDPRO%20TR%2015%20EU%20Migration%20Policy%20in%20wake%20of%20Arab%20Spring.pdf> [Consultado a 2 de Junho de 2016]

Carrera, Sergio, Parkin, Joanna e Hertog, Leonhard den. 2013. EU Migration Policy After the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy. *Centre for European Policy Studies*. pp. 1-6. Disponível em: <https://www.ceps.eu/publications/eu-migration-policy-after-arab-spring-pitfalls-home-affairs-diplomacy> [Consultado a 5 de Julho de 2016]

Carrera, Sergio, Parkin, Joanna e Hertog, Leonhard. den, 2013. The Arab Spring and EU's Immigration Policy A Critical Sociology on the Global Approach to Migration and Mobility. *Middle East Institute*. pp.1–6. Disponível em: <http://www.mei.edu/content/arab-spring-and-eus-immigration-policy-critical-sociology-global-approach-migration-and> [Consultado a Junho de 2016].

Carrera, Sergio, Blockmans, Steven, Gros Daniel e Guild, Elspeth. 2015. The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities. *Centre for European Policy Studies*. 1-22. Disponível em: https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf [Consultado a 1 de Junho de 2016]

Carrera, Sergio e Guild, Elspeth. 2015. The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020 Subverting the 'Lisbonisation' of Justice and Home Affairs?. *Centre for European Policy Studies*. pp. 1-55. Disponível em: http://aei.pitt.edu/58408/1/Essay_No_13_SC_EG_AFSJ_Guidelines_2020.pdf [Consultado a 15 de Janeiro de 2016]

Cassarino, Jean-Pierre. 2009. EU Mobility Partnerships: Expression of a New Compromise. *Migration Policy Institute*. pp. 1–6. Disponível em: http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/10_03_MPI_Cassarino_EUMobilityPartnerships.pdf. [Consultado a 20 de Fevereiro de 2016]

Cassarino, Jean-Pierre e Lavenex, S., 2012. EU-Migration Governance in the Mediterranean Region: the promise of (a balanced) partnership?, *European Institute of the Mediterranean. Barcelona*. Disponível em:

http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2012/cassarino_Lavenex_en.pdf [Consultado a 17 de Julho de 2016]

Caviedes, A. 2016. European integration and the governance of migration. *Journal of Contemporary European Research*, 12(1). 552–565. Disponível em: <http://www.icer.net/index.php/icer/article/viewFile/701/574>. [Consultado a 3 de Outubro de 2016]

Chou, M. & Riddervold, M., 2014. Intergovernmental Policies Through Expertise. *Arena Working Paper 03/2*, University of Oslo. pp. 1-22 Disponível em: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2003/wp03_2.pdf [Consultado a 5 de Setembro de 2016]

Collet, Elizabeth. 2007. *The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?*. European Policy Centre. pp. 1-4. Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/339002765_Global%20Approach%20to%20Migration.pdf. [Consultado a 2 de Abril de 2016]

Collet, Elizabeth. 2014. Future EU policy development on immigration and asylum: Understanding the challenge. Migration Policy Institute Europe. pp. 1-11. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/research/future-eu-policy-development-immigration-and-asylum-understanding-challenge> [Consultado a 5 de Janeiro de 2016]

Colombo, Silvia e Abdelkhalik, Nur. 2012. The European Union and Multilateralism in the Mediterranean: Energy and Migration Policy. *MERCURY E-paper* N. 18. pp. 1-37. Disponível em: http://www.europa.ed.ac.uk/data/assets/pdf_file/0017/206900/Mercury-Paper-18.pdf [Consultado a 6 de Fevereiro de 2016]

Del Sarto, R. e Schumacher, T., 2005. From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? *European foreign affairs review*, 10(1), pp.17–38. Disponível em: <http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/> [Consultado a 7 de Abril de 2016]

Di Bartolomeo, Anna, Jaulin, Thibaut e Perrin, Delphine. 2010. *CARIM- Migration Profile: Tunisia*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. pp. 1-10. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22447/Migration%20profile%20Tunisia%20EN%20-%20links.pdf?sequence=1> [Consultado 8 de Julho de 2016]

Di Bartolomeo, Anna, Jaulin, Thibaut e Perrin, Delphine. 2011. *CARIM – Migration Profile: Libya*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. pp. 1-14. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22438/Migration%20profile%20EN%202011%20Libya%20with%20links.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consultado a 8 de Julho de 2016]

Dias, V.A., 1993. Política Europeia de Vizinhança práticas imperiais na fronteira. *Relações Internacionais*, 43, pp.75–84. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n43/n43a07.pdf> [Consultado a 17 de Julho de 2017].

Di Bartolomeo, Anna, Jaulin, Thibaut e Perrin, Delphine. 2011. *CARIM- Migration Profile: Lybia*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. 1-15. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22438/Migration%20profile%20EN%202011%20Libya%20with%20links.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consultado a 7 de Maio de 2016]

Dimitriadi, Angeliki. 2015. Burden sharing, where art thou?. *European Council Foreign Affairs Relations*. 1-33. Disponível em: http://www.ecfr.eu/article/commentary_burden_sharing_where_art_thou5003.1-5. [Consultado a 30 de Abril de 2016]

- Doukouré, O. e Oger, H. 2007. The EC External Policy: The Case of the MENA Countries. CARIM Research Report 6. Florence. European University Institute. *Robert Schuman Centre for Policy Studies*. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7991/CARIM-RR_2007_06.pdf;jsessionid=8BA14EB58231D70A136D798E33D4C250?sequence=1 [Consultado a 20 de Julho de 2016]
- Eisele, K., 2013. The External Dimension of the EU ' s Migration Policy – Towards a Common EU and Rights-Based Approach to Migration? *Maastricht Graduate School of Governance*, No. 17, pp.1–7. Disponível em: www.merit.unu.edu/publications/uploads/1387544160.pdf. [Consultado a 23 de Fevereiro de 2016]
- Ette, A e Faist, T. 2007. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. *PALGRAVE MACMILLAN*. pp.3–31. Disponível em: <http://www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/view/10.1057/9780230800717>. [Consultado a 5 de Janeiro de 2016]
- Fargues, Philippe. 2014. Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, but How?. *Migration Policy Centre*. 1-5. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29919/MPC_PB_2014_01.pdf?sequence=3. [Consultado a 1 de Junho de 2016]
- Fargues, Philippe e Fandrich, Christine. 2012. Migration After the Arab Spring. *Migration Policy Centre*. 1-22. Disponível em: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf> [Consultado a 5 de Junho de 2016]
- Fargues, Philippe e Fandrich, Christine. 2012. The European Response to the Syrian Refugee Crisis What Next?. *Migration Policy Centre (MPC) Research Report*, MPC Research Report 2012/14, Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI). 1-35. Disponível em: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2014.pdf> [Consultado a 20 de Junho de 2016]
- Fioretos, Orfeo. 2011. Historical Institutionalism in International Relations. *International Organization*, 65(2), pp.367–399. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/23016816>. [Consultado a 20 de Novembro de 2016]
- Geddes, Andrew. 2001. Immigration and European integration: towards fortress Europe?. *Refugee Survey Quarterly*. Vol. 20 (1). pp. 229-229.
- Geddes, Andrew. 2001. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration*, Vol. 39(6), pp.21–42. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2435.00177> [Consultado a 4 de Agosto de 2016].
- Geddes, Andrew. 2003. Migration and the Welfare State in Europe. *The Political Quarterly* Vol. 74 (1). pp. 150–162. Disponível em: doi:10.1111/j.1467-923X.2003.00587.x [Consultado a 4 de Agosto de 2016]
- Geddes, Andrew. 2003. Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy. *Ideas*. Disponível em: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,5268,en.pdf> [Consultado a 4 de Junho de 2016]
- Geddes, Andrew. 2007. The Europeanization of What? Migration, Asylum and the Politics of European Integration. In T. Faist & A. Ette, eds. *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. London: Palgrave Macmillan UK, pp. 49–70. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1057/9780230800717_3. [Consultado a 3 de Setembro de 2016]

Geddes, Andrew. 2013. The Transformation of European Migration Governance. *KFG Working Paper Series*, N. 56, November 2013, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin. Disponível em: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_56.pdf. [Consultado a 2 de Dezembro de 2015]

Givens, T. e Luedtke, A., 2004. The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization. *Policy Studies Journal*, 32(1), pp.145–165. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1541-0072.2004.00057.x>. [Consultado a 10 de Dezembro de 2015]

Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Garlick, Madeline e Moreno- Lax, Violeta. 2015. The 2015 Refugee Crisis in the European Union. *Centre for European Policy Studies Policy Brief* No.332, Setembro de 2015. 1-6. Disponível em: https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf [Consultado a 1 de Junho de Julho de 2016]

Guild et al. 2011. Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies". Study for the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. *Centre for European Policy Studies*. pp. 12-115. Disponível em: <https://www.ceps.eu/system/files/book/2011/10/EU%20Charter%20of%20Fundamental%20Rights%20and%20EU%20Home%20Affairs%20Agencies.pdf> [Consultado a 4 de Fevereiro de 2016]

Guiraudon, Virginie. 2000. European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38 N. 2. pp. 251-271. Disponível em: https://www.unc.edu/~fbaum/teaching/articles/Guiraudon_JCMS_2000.pdf [Consultado a 7 de Março de 2016]

Haddad, Emma. 2008. The External Dimension of EU Refugee Policy: A New Approach to Asylum? *Government and Opposition*. 43 (2). pp. 190-205. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00250.x> [Consultado a 5 de Fevereiro de 2016]

Hall, Peter. A. 2000. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics. Center for European Studies. pp.1-41. Disponível em: https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjGnP-61d_RAHUMIsAKHR_RDH4QFggrMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ibrarian.net%2Fnavon%2Fpaper%2FAligning_Ontology_and_Methodology_in_Comparative_.pdf%3Fpaperid%3D104364&usg=AFQjCNFZ_OBBN88Y9jwQXXb-P-PO8nb0Sw&bvm=bv.145063293,d.ZGg. [Consultado a 4 de Setembro de 2015]

Hall, Peter. A. e Thelen, Kathleen. 2006. Varieties of Capitalism and Institutional Change. *APSA European Politics & Society: Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association*, 5/1: 1. pp 3-4. Disponível em: <http://www.apsanet.org/~ep/newsletter.html>. [Consultado a 6 de Novembro de 2015]

Hamood, Sara. 2008. EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants. *Journal of Refugee Studies*, 21 (1). pp. 19-42. <https://doi.org/10.1093/jrs/fem040> [Consultado a 8 de Março de 2016]

Herz, Dietmar. 2003. *European Immigration and Asylum Policy: Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization*. Paper apresentado na 8 EUSA Conference, March 27-29. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/7061/1/000431.PDF>. [Consultado a 19 de Janeiro de 2016]

Hoffmann, Stanley. 1966. Obstinate or Obsolete ? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), pp.862–915. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20027004> [Consultado a 20 de Novembro de 2016]

Hollis, Rosemary. 2012. No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring'. The Royal Institute of International Affairs. Vol. 88. 81-94. DOI:10.1111/j.1468-2346.2012.01058.x. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224396/evidence-rosemary-hollis-europe-and-the-arab-spring.pdf [Consultado a 5 de junho de 2016]

House of Lords. 2012. The EU's Global Approach to Migration and Mobility. *House of Lords*. HL Paper 91. pp. 6-85. Disponível em: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/91/91.pdf> [Consultado a 21 de Janeiro de 2016]

Jaulin, T., 2010. The Impact of EU Migration Policy in the Southern and Eastern Mediterranean. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. pp.1-18. Disponível em: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-39.pdf> [Consultado a 15 de Maio de 2016]

Jeandesboz, J. e Pallister-Wilkins, P. 2016. Crisis, Routine, Consolidation: The Politics of the Mediterranean Migration Crisis. *Mediterranean Politics*, 21(2), pp.316-320. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13629395.2016.1145825>. [Consultado a 3 de Agosto de 2016]

Jiménez, Gemma Pinyol. 2012. The Migration- Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union. *Amsterdam Law forum VU University of Amsterdam*. pp. 36-57. Disponível em: <http://amsterdamlawforum.org/article/view/255/442> [Consultado a 5 de Janeiro de 2016]

Johansson-Nogués, E., 2007. The (Non-)Normative Power EU and the European Neighbourhood Policy: An Exceptional Policy for an Exceptional Actor? *European Political Economy Review*, 7(7), pp.181-194. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/8366/1/johansson.pdf>. [Consultado a 22 de Março de 2016]

Jupille, Joseph e Caporaso, James A. 1999. Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. Vol 2. Pp. 409-425. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.429. [Consultado a 6 de Novembro de 2016]

Kasack, Christiane Kraft e Shisheva, M. 2008. The Communitarization of Asylum and Immigration Policy at Amsterdam: A Liberal Intergovernmentalist Account. *Hertie School of Governance Working Papers* N.31. pp. 1-21. Disponível em: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2013/4246/pdf/31.pdf>. [Consultado a 27 de Março de 2016]

Kelley, J., 2006. New Wine in Old Wineskins: Policy Adaptation in The European Neighbourhood Policy. *Journal of Common Market Studies*, 44(1), pp.29-55. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:New+Wine+in+Old+Wineskins+Policy+Adaptation+in+The+European+Neighborhood+policy++Judith+Kelley#1>. [Consultado a 15 de Maio de 2016]

Klepp, S. 2010. A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. *J. Migration & L. European journal of Migration and Law*, 21(12). pp.1-21. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233647149_A_Contested_Asylum_System_The_European_Union_between_Refugee_Protection_and_Border_Control_in_the_Mediterranean_Sea [Consultado a 10 de Maio de 2016]

Lavenex, Sandra. & Schimmelfennig, Frank. 2009. EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp.791-812. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760903087696>. [Consultado a 9 de Abril de 2016]

- Lavenex, Sandra. 2006. Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*. Vol. 29(2), pp.329–350. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500512684>. [Consultado a 11 de Abril de 2016]
- Lavenex, Sandra. 2008. A governance perspective on the European neighbourhood policy: integration beyond conditionality? *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, no. 6, pp. 938-955. <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:76481>. [Consultado a 16 de Abril de 2016]
- Lesser, Ian, et al. 2015. The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic. *The German Marshall Fund of the United States, Foreign and Security Policy Program*. pp.1-9. Disponível em: <http://www.gmfus.org/publications/refugee-crisis-perspectives-across-europe-and-atlantic> [Consultado a 17 de Junho de 2016]
- MacMullen, Andrew. 2004. Intergovernmental functionalism? The council of Europe in European integration. *Journal of European Integration*. Vol 26(4). pp. 405-429. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/0703633042000306544>. [Consultado a 5 de Julho de 2016]
- Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp.235–258. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00353/pdf> [Consultado a 2 de Janeiro de 2016]
- Marchetti, Andreas. 2006. The European Neighbourhood Policy, Foreign Policy at the EU's Periphery. ZEI Discussion Papers C158. *Center for European Integration Studies*. pp. 1-29. Disponível em: http://aei.pitt.edu/6830/1/dp_c158Marchetti.pdf [Consultado a 23 de Junho de 2016]
- Marchetti, Chiara. 2012. *Framing emergency. Italian response to 2011 (forced) migrations from Tunisia and Libya*. Paper presented at the “RSC 30th Anniversary Conference: Understanding Global Refugee Policy”, Oxford, pp. 6-7 Dezembro de 2012. Disponível em: http://www.academia.edu/2309681/Framing_emergency_Italian_response_to_2011_forced_migrations_from_Tunisia_and_Libya. [Consultado a 26 de Junho de 2016]
- Marks, John. 1996. High hopes and low motives: the New Euro-Mediterranean Partnership Initiative. *Mediterranean Politics*. Vol. 1. pp. 1-24. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13629399608414564> [Consultado a 1 de Março de 2016]
- Maroukis, T. & Triandafyllidou, A., 2013. Mobility Partnerships: A convincing tool for the EU's Global Approach to Migration. *Policy Paper - Notre Europe*, 76 (March). pp.1–6. Disponível em: <http://www.institutdelors.eu/media/mobilitypartnerships-maroukistriandafyllidou-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok>. [Consultado a 17 de Março de 2016]
- Martin, Marie. 2013. The rise of xenophobia and the migration crisis in Greece, The Council of Europe's wake-up call: “Europe cannot afford to look away”. *Statewatch Analysis*. pp. 1-11. Disponível em: <http://www.statewatch.org/analyses/no-218-greece-coe.pdf>. [Consultado a 8 de Maio de 2016]
- McMahon, Simon. 2012. North African Migration And Europe's Contextual Mediterranean Border In Light Of The Lampedusa Migrant Crisis of 2011. *EUI Working Papers*. Department of Political and Social Sciences. *European University Institute*. pp. 1-17. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24754/SPS_2012_07.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado a 13 de Julho de 2016]
- Mehregani, Mehrdad e Mayer, Mathias. M. 2008. Beyond crisis management. *Bertelsmann Stiftung, Vision Europe Summit*. pp. 1-23. Disponível em: <http://www.bertelsmannstiftung.de/en/publications/publication/did/beyond-crisis-management/> [Consultado a 6 de Maio de 2016]

Miranda, Liliana. 2013. A ação externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE. Online. *SciELO*. N. 40. pp. 97-109. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n40/n40a07.pdf>. [Consultado a 8 de Junho de 2016]

Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp.473. Available at: <http://ezproxy.lib.ed.ac.uk/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=9406230041&site=eds-live%5Cnhttp://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>. [Consultado a 5 de Outubro de 2016]

Ostrand, Nicole. 2015. The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom and the United States. *Journal on Migration and Human Security*. JMHS Volume 3 N° 3 (2015). pp. 255-279. Disponível em: <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/51> [Consultado a 21 de Julho de 2016]

Oltean, Priscilla e Iov, Claudia Anamaria. 2015. Lampedusa Tragedy from October 2013 and the European Union response: More accessible or more restrictive migration policies? *Research and Science Today, Supplement* No. 3/2013. pp. 56-68. Disponível em: <http://search.proquest.com/openview/1c3cc4e220b1f08f6e998cf99c5aee71/1.pdf?pq-origsite=gscholar> [Consultado a 26 Junho de 2016].

Orsi, R., 2015. The Politics of the Humanitarian Crisis in Europe. [Online] *E-International Relations*. pp.1–10. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2015/06/02/the-politics-of-the-humanitarian-crisis-in-europe/> [Consultado a 15 de Junho, 2016].

Ostrand, Nicole. 2015. The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States. *Center for Migration Studies of New York. Journal on Migration and Human Security*. Vol. 3. pp. 255-279. Disponível em: <http://jmhs.cmsny.org/index.php/jmhs/article/view/51> [Consultado a 8 de Abril de 2016]

Pace, Michelle. 2007. Norm shifting from EMP to ENP: the EU as a norm entrepreneur in the south?. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 20, N° 4. pp. 659-675. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09557570701680704>. [Consultado a 14 de Março de 2016]

Pace, Michelle. Seeberg, Peter. e Cavatorta, Francesco. 2009. The EU's democratization agenda in the Mediterranean: a critical inside-out approach. *Democratization*, 16(1), pp.3–19. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13510340802575783?needAccess=true>. [Consultado a 16 de Março de 2016]

Pace, Michelle. 2010. The European Union, security and the southern dimension. *European Security*, 19(3), pp.431–444. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09662839.2010.534462?needAccess=true> [Consultado a 25 de Maio de 2016]

Pascouau, Yves. 2014. The future of the area of freedom, security and justice, Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run. *European Policy Centre*. pp. 1-43. Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4092_discussion_paper.pdf. [Consultado a 8 de Abril de 2016]

Pascouau, Yves. 2012. The Arab Spring and Migration: Will the New Global Approach to Migration and Mobility Respond to the Challenges?, in Sven Biscop et al. (eds.), *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, “*Egmont Papers*”, No. 54, 2012a, pp. 57-63. [Consultado a 13 de Julho de 2016]

- Pierson, Paul. 1994. The Path to European Integration : A Historical Institutional Perspective. *Program for the Study of Germany and Europe Working Paper* No. 5.2. pp. 1-29. Disponível em: http://aei.pitt.edu/63633/1/PSGE_WP5_2.pdf. [Consultado 21 de Novembro de 2016]
- Pierson, Paul. 1996. The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Science Studies*. Vol 29 (2). pp. 123-163. [Consultado a 21 de Novembro de 2016]
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Association*. Vol. 94 N.2. pp. 251-67. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2586011> [Consultado a 12 de Novembro de 2016]
- Polat, Celal. 2006. The Immigration Policy and Process of European Integration : Supranationalism Versus Intergovernmentalism? *Ankara Review of European Studies* Vol. 6 N°1. pp. 69–80. Disponível em: <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1123/13221.pdf>. [Consultado 2 de Novembro de 2016]
- Pollack, Mark .A. 1996. The New Institutionalism and EU Governance: The Promise and Limits, of Institutional Analysis. *Governance*, Vol.9/4. pp. 429-458. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1996.tb00251.x [Consultado a 25 de Novembro de 2016]
- Pollack, Mark. A., 2008. The New Institutionalism and European Integration. *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*. pp. 1-25. Disponível em: https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb1-2008.pdf. [Consultado a 18 de Dezembro de 2016]
- Reslow, N. 2012. Deciding on EU external migration policy: The member states and the mobility partnerships. *European Intergration*. Vol. 34 (3). pp. 223-39. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2011.584346> [Consultado a 15 de Maio de 2016]
- Ripoll Servent, A. & Trauner, F., 2014. Do supranational EU institutions make a difference? EU asylum law before and after “communitarization.” *Journal of European Public Policy*, 21(8). 1142–1162. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.906905>. [Consultado a 28 de Janeiro de 2016]
- Schain, M.A., 2009. The state strikes back: Immigration policy in the European Union. *European Journal of International Law*, 20(1). 93–109. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/20/1/1776.pdf>. [Consultado a 6 de Fevereiro de 2016]
- Scharpf, Fritz.W. 1988. *The Joint-Decision Trap Lessons from German Federalism and European Integration*. Public Administration, Vol 66 (3). pp. 239-278. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x [Consultado a 4 de Janeiro de 2016]
- Schimmelfennig, Frank. 2001. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, Vol 55(1), pp. 47–80. doi: 10.1162/002081801551414. [Consultado a 4 de Junho de 2016]
- Schimmelfennig, Frank. 2010. Integration Theory. In *Research in Agendas in the EU: Stalking the Elephant*. Palgrave Studies in European Politics. Egan, Michelle, Hill, Christopher, Radaelli, Claudio M. 2010. pp. 3759. Disponível em: <http://www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/view/10.1057/9780230279445>. [Consultado a 3 de Julho de 2016]
- Schimmelfennig, Frank. 2012. Europeanization beyond Europe Imprint. *Living Reviews in European Governance* Vol. 7(1), pp.1–31. Disponível em: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2014/5275/pdf/lreg_2012_1Color.pdf [Consultado a 7 de Outubro de 2016]

Schmitter, Philippe. 2002. The 'Ideal' Research Proposal. *European University Institute*. pp. 1-50. Disponível em: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/IdealResearchProposal.pdf> [Consultado a 6 de Janeiro de 2015]

Schumacher, Tobias. 2016. Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition. *College of Europe*. pp. 1-16. Disponível em: <https://www.coleurope.eu/research-paper/back-future-new-enp-towards-southern-neighbourhood-and-end-ambition> [Consultado a 14 de Julho de 2016]

Smith, Karen E. 2005. The outsiders: the European neighbourhood policy. *International Affairs*. Vol. 81(4). pp.757–773. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2005.00483.x/full>. [Consultado a 16 de 20 de Julho de 2016]

Somer, Marie de. 2012. Migration Studies Unit Working Papers Enhanced competences for the European Court of Justice : “Re-shuffling” the dynamics of EU. *Migration Studies Unite Working Papers*. pp. 1-23. Disponível em: http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2012_01.pdf. [Consultado a 9 de Agosto de 2016]

Soravilla, Roberto. 2006. La Democratización y el Proceso de Barcelona en la Nueva Perspectiva del Gran Oriente Medio. In Una década del proceso de Barcelona evolución y futuro. *Monografías del CESEDEN*. N° 86. pp. 23-94. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=562672> [Consultado a 4 de Junho de 2016]

Streeck, Wolfgang e Thelen, Kathleen. 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In Streeck e Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Nova Iorque. *Oxford University Press*. pp. 1-39. <https://www.chicagobooth.edu/research/workshops/orgs-markets/docs/Thelen-chapter.pdf> [Consultado a 8 de Novembro de 2016]

Tabur, Canan.E. 2013. Renewed Inter-institutional (Im)balance after the Lisbon Treaty? The External Dimension of the EU's Migration Policy. Perceptions. *Centre for Strategic Research*, Vol. 18(3). pp. 13–32. Disponível em: <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2014/02/Canan-Ezel-Tabur.pdf> [Consultado a 16 de Fevereiro]

Triandafyllidou, Anna. 2009. Attempting the Impossible? The Prospects and Limits of Mobility Partnerships and Circular Migration. Thesis 1/2009. *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP)*. Athens. 1-4. Disponível em: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/en/2009/02/eliamep-thesis-1-2009-triandafyllidou.pdf>. [Consultado a 14 de Maio de 2016]

Triandafyllidou, Anna e Ambrosini, Maurizio. 2011. Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market. *European Journal of Migration and Law* 13 (2011). pp. 251–273. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24734/EMIL_013_03_251-274_TriandafyllidouAndAmbrosini2011.pdf?sequence=1. [Consultado a 30 de Junho de 2016]

Triandafyllidou, Anna. 2014. Multi-levelling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands. *Island Studies Journal*, Vol. 9, No.1. pp. 7-22. Disponível em: <http://www.islandstudies.ca/sites/islandstudies.ca/files/ISJ-9-1-Triandafyllidou.pdf> [Consultado a 2 de Agosto de 2016]

Triandafyllidou, Anna e Dimitriadi, Angeliki. 2014. Deterrence and Protection in the EU's Migration Policy. *The International Spectator*. 49:4. 146-162. DOI: 10.1080/03932729.2014.956280. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2014.956280> [Consultado a 6 de Agosto de 2016]

Triandafyllidou, Anna e Dimitriadi, Angeliki. 2014. Governing Irregular Migration and Asylum at the Borders of Europe: Between Efficiency and Protection. *Istituto Affari Internazionali*, No. 6. pp. 1-33. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2602712 [Consultado a 30 de Julho de 2016]

Tömmel, I. 2013. The EU's New Neighbourhood Policy : An Appropriate Response to the Arab Spring ? [Online] *E-International Relations*. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2013/05/29/the-new-neighbourhood-policy-of-the-eu-an-appropriate-response-to-the-arab-spring/>. [Consultado a 15 de Junho de 2016].

Uçarer, Ernek.M. 2001. From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(5), pp. 1–20. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-005.pdf>. [Consultado a 5 de Julho de 2016]

Veebel, Viljar e Markus, Raul. 2015. Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective. *Journal of Politics and Law*, Vol. 8, No. 4; 2015. Published by Canadian Center of Science and Education. 254-262. Disponível em: <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jpl/article/view/54524>. [Consultado a 17 de Agosto de 2016]

Vysotskaya, Alena. 2005. The Limits of the EU's Structural Foreign Policy in the Context of a New External Border: The Case of Belarus. *Chair Interbrew – Baillet Latour Working Papers* No. 26. pp. 1-15. Disponível em: <https://soc.kuleuven.be/web/files/11/74/WP26-Vysotskaya.pdf> [Consultado a 17 de Julho de 2016]

Weinar, A., 2011. EU Cooperation Challenges in External Migration Policy. EU-US Migration Systems. N. 2. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute. 2011. pp. 1-25. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17756/EU-US%20Immigration%20Systems2011_02.pdf?sequence=1 [Consultado a 20 de Julho de 2016]

Wesselink, Edzard e Boschma, Ron. 2012. Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures. *Utrecht University Repository*. pp. 1-57. Disponível em: <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/279180> [Consultado a 26 de Junho de 2016]

Zapata-Barrero, Ricard. 2013. The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol 2. pp. 1–36. Disponível em: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/91/81>. [Consultado a 18 de Junho de 2016]

Dissertações

Akar, Gonenç. 2011. *Eplaining The Evolution of EU Migration Policies from Past To Present : Towards an Eclectic Approach*. Dokuz Eylül University. pp. 1-81. Disponível em: <http://acikerisim.deu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/12345/10766/280771.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [Consultado a 10 de Junho de 2016]

García, Alberto.R. 2015. *La evolución de la Política Europea de Vecindad en pos de las revueltas árabes*. Universidade Carlos III de Madrid. pp. 1-35. Disponível em: http://www.academia.edu/15574691/La_evolución_de_la_Política_Europea_de_Vecindad_en_pos_de_las_revueltas_árabes. [Consultado a 20 de Junho de 2016]