

Migrações na Fronteira Sul da União Europeia: o Dever de Assistência dos Estados Europeus

Susana Ferreira

Doutorada em Relações Internacionais e Segurança Internacional pela Universidade Nova de Lisboa e pela Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Professora da Universidade Nebrija, Madrid, e Diretora do Mestrado em Gestão de Riscos em Conflitos. Investigadora do Grupo de Investigação em Segurança, Gestão de Riscos e Conflitos (SEGERICO), Investigadora Associada do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) da Universidade Nova de Lisboa e do Centro de Investigação de Segurança e Defesa do Instituto Universitário Militar (IUM). As suas áreas de investigação são as Migrações, Segurança Internacional, Segurança Marítima, Gestão de Fronteiras, Mediterrâneo e União Europeia, sobre as quais tem várias publicações nacionais e internacionais.

Resumo

O Mediterrâneo converteu-se neste século XXI num espaço de exceção através da implementação de medidas dissuasórias às migrações irregulares, dentro do quadro normativo da União Europeia (UE). A gestão das migrações nesta fronteira meridional da Europa é um dos desafios mais significativos que a UE e os seus Estados-membros enfrentam na atualidade, onde a procura de um equilíbrio entre a garantia dos direitos humanos e a manutenção da segurança interna é essencial para assegurar a gestão destes fluxos migratórios. A questão que se impõe é sobre o dever de assistência aos migrantes, independentemente do seu estatuto, por parte dos Estados europeus, respeitando os acordos e normativas internacionais. Assim, é nosso propósito analisar os principais desafios à segurança humana colocados pela gestão das migrações na fronteira meridional da UE, para compreender as suas limitações ao nível da proteção dos indivíduos.

Palavras-chave: Gestão Migratória; União Europeia; Fronteira Sul; Mediterrâneo.

Artigo recebido: 06.10.2021

Aprovado: 07.11.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.05>

Abstract

Migrations at the Southern Border of the European Union: the Duty of Assistance of European States

In this 21st century, the Mediterranean has become a space of exception through the implementation of deterrence measures against irregular migration, within the normative framework of the European Union (EU). Managing migration on this southern border of Europe is one of the most significant challenges the EU and its Member States face today, where the search for a balance between guaranteeing human rights and maintaining internal security is critical to ensure the management of these migratory flows. The question that arises is regarding the duty of European states to assist migrants, regardless of their status, respecting international law and agreements. Thus, it is our purpose to analyze the main challenges to human security posed by the management of migration in the EU's southern border, in order to understand its limitations in terms of the protection of individuals.

Keywords: migration management; European Union; southern border; Mediterranean.

Introdução

A interceção de várias embarcações no Algarve com migrantes a bordo desde 2019 – apesar do número de migrantes ser reduzido e pouco significativo, as estimativas falam de menos de uma centena de migrantes em total –, reforça a importância geoestratégica de Portugal nas rotas migratórias, pela sua proximidade com as costas africanas, e suscita receios sobre a possibilidade de Portugal se tornar um destino preferencial para os migrantes irregulares na sequência do reforço dos controlos fronteiriços na costa espanhola. Estes eventos, cada vez menos isolados, põem em relevo a transcendência da fronteira marítima europeia na gestão das migrações internacionais.

A dimensão marítima está associada aos fluxos migratórios contemporâneos e cobra especial relevância no contexto europeu, com um grande número de Estados que fazem fronteira com o Mediterrâneo. O corredor migratório do Mediterrâneo apresenta um ecossistema marcado por desigualdades de desenvolvimento e assimetrias demográficas, onde confluem fatores de instabilidade interna e internacional. Isto traduz-se num sistema migratório complexo, onde coexistem movimentos em diferentes sentidos e que obedecem a distintas motivações (Ferreira e Rodrigues, 2020, pp. 118-121).

As dinâmicas migratórias variam e oscilam enquanto à sua direção, intensidade e composição ao longo do tempo, o que demonstra a fluidez e permeabilidade das rotas migratórias. Um Mediterrâneo em convulsão, com sucessivas tensões geopolíticas, traduziu-se numa crescente pressão migratória na fronteira sul da UE (União Europeia), questionando a eficácia dos mecanismos e políticas implementadas pela União, em particular ao nível da gestão das migrações e a sua capacidade de dar resposta a uma crise humanitária. Para além disso, a crescente pressão migratória nas fronteiras externas acentua os condicionalismos a que estão sujeitos os Estados-membros da linha da frente, assim como as crescentes dissensões entre os Estados-membros que procuram velar pelos seus interesses nacionais. Neste sentido, a estratégia europeia tem-se centrado numa dimensão de dissuasão e controlo que se traduziu numa securitização das políticas migratórias, com o objetivo de salvaguardar a segurança interna (Ferreira, 2019a).

A questão que se impõe é sobre o dever de assistência aos migrantes, independentemente do seu estatuto, por parte dos Estados europeus. Estes Estados são signatários de um conjunto de convenções internacionais que estabelecem um quadro normativo para assegurar a segurança humana dos migrantes, composto pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados,

o Direito Internacional Humanitário, assim como o Direito Penal Internacional¹. Deste modo, é nosso propósito analisar os principais desafios à segurança humana colocados pela gestão das migrações na fronteira meridional da UE, para compreender as suas limitações ao nível da proteção dos indivíduos.

Sob a forma de um ensaio predominantemente descritivo, com base numa investigação exploratória, faremos, num primeiro momento, uma aproximação à vulnerabilidade dos migrantes desde a ótica da segurança humana, que oferece uma abordagem global ao ciclo migratório, centrada no indivíduo. De seguida, trataremos a mudança de paradigma nas políticas migratórias, passando de uma lógica de controlo a uma de gestão. Os dois últimos pontos centram-se na resposta europeia, partindo de uma análise das principais estratégias e mecanismos implementados na UE, com um grande enfoque na contenção dos fluxos e impermeabilização das fronteiras, para depois ver de que forma os mecanismos internacionais oferecem uma resposta centrada na dimensão da segurança humana. Por último, apresentam-se as principais conclusões do estudo, em que se sublinha a necessidade de uma abordagem que enfatize a interrelação entre direitos, liberdades e controlo.

Compreender a Vulnerabilidade dos Migrantes de uma Perspetiva da Segurança Humana

A migração é um fenómeno complexo e multifacetado e um dos aspetos mais visíveis do nosso mundo globalizado. Os migrantes representam a face humana da globalização, no entanto, em muitos casos, a globalização também enfatiza os contextos ou situações cada vez mais precários em que se encontram os próprios migrantes, resultado do aumento das desigualdades em termos de estruturas económicas, contextos sociais ou inclusivamente devido à falta de coesão ou de estabilidade política. Portanto, uma aproximação desde a segurança humana às migrações promove a análise dos diferentes níveis de vulnerabilidade e a criação de condições para garantir um projeto migratório seguro, preservando os direitos humanos dos migrantes em todas as etapas do processo.

1 Entre os principais compromissos internacionais nestas áreas cabe destacar a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (de 1951) e o *Protocolo Adicional de 1967*, o *Protocolo contra o Crime Organizado Transnacional, Relativo ao Combate ao Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea* e o *Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*, que complementam a *Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Organizada Transnacional*.

O enfoque da segurança humana centra-se no indivíduo e nos danos que este pode sofrer. O relatório do PNUD de 1994 distingue entre dois elementos complementares da segurança humana: “liberdade do medo” (*freedom from fear*), que abrange ameaças de guerra, conflito e violência patrocinada pelo Estado; e, a “liberdade de necessidade” (*freedom from want*), relacionada com as doenças, dificuldades económicas, pobreza e outros (UNDP, 1994, p. 24). Portanto, a segurança humana tem como base a salvaguarda dos direitos humanos, centrando-se na criação e/ou manutenção de um ambiente seguro e satisfatório para o desenvolvimento dos indivíduos.

Uma perspetiva de segurança humana das migrações internacionais envolve o estudo dos fatores de impulso das migrações – sociais, políticos e económicos –, juntamente com “(...) uma análise das condições dos migrantes nas suas novas áreas de assentamento” (Mawadza, 2008, p. 1). Nas últimas décadas, a articulação entre migração e segurança tem-se materializado como uma reação às ameaças modernas, onde se amplia o objeto de segurança, pelo que o Estado já não é o único foco de insegurança, mas também o são as sociedades e os indivíduos. De todas as formas, continua a ser responsabilidade dos Estados a proteção de todos os indivíduos que vivem sob a sua jurisdição, pelo que estes são responsáveis por protegê-los de violações dos seus direitos, da sua dignidade e da sua segurança pessoais (Ferreira, 2019a, pp. 34-35). Portanto, conforme argumentado por Atak et al. (2018, p. 19), “a vulnerabilidade dos migrantes é em grande parte construída ou induzida por políticas e práticas estatais”.

Apesar de tudo, a abordagem mais comum às migrações, embora controversa, tem sido enquadrá-la dentro de uma lógica de securitização, com base nas abordagens dos governos para lidar com este fenómeno. Esta aproximação deriva de uma conceptualização dos fluxos migratórios, relacionando-os com ameaças à segurança externa e interna do Estado, que se traduz numa maior ênfase na dimensão da dissuasão através do reforço dos sistemas de vigilância das fronteiras (Ferreira, 2022). Nesse sentido, um conjunto significativo de académicos dentro dos estudos de securitização tem-se concentrado no fenómeno migratório, em particular no seu carácter marítimo, através das lentes da securitização (Huysmans, 2000; Bourbeau, 2011; Gerard, 2014). Esses referenciais teóricos concentraram-se principalmente na ‘incontrolabilidade’ desses movimentos e nas suas possíveis conexões com atividades criminosas, o que se traduziu na adoção de medidas urgentes de dissuasão para controlar os fluxos migratórios, em particular por parte da UE e dos seus Estados-membros, dos Estados Unidos América ou até do governo australiano.

Apesar da proliferação de trabalhos académicos sobre a securitização das migrações que vimos com a ‘crise dos refugiados’ de 2015, os discursos polarizados sobre as migrações irregulares muitas vezes limitam a adoção de uma abordagem equilibrada e crítica. Assim, para avançar no estudo das migrações internacionais e na

sua gestão, é necessário ter em conta a crescente complexidade deste fenómeno, com a intersecção dos perfis migratórios dentro das rotas e a natureza complexa desses fluxos (Ferreira, 2022).

Nos discursos mais recentes o indivíduo passa a ser objeto de segurança e ocupa um lugar central na análise (Azad, 2008; Ralby, 2016; Moreno-Lax e Papastavridis, 2017; McAuliffe e Mence, 2017). Desta forma, a dimensão da segurança humana privilegia a segurança dos indivíduos baseada no entendimento de que as pessoas têm necessidades diferentes das dos Estados.

Todas as pessoas têm direito à salvaguarda dos seus direitos fundamentais, consagrados nas convenções internacionais, independentemente do seu estatuto ou condição de regularidade. Assim, a segurança humana dos migrantes encontra-se em risco quando se lhes priva dos seus direitos fundamentais e não se consegue garantir o seu direito à vida, pondo em causa não só este direito humano central, mas também o direito ao asilo consagrado no Artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Desta forma, os migrantes são titulares de um conjunto de direitos fundamentais, os quais foram consagrados em vários instrumentos internacionais – de alcance universal, ou regional – e ratificados pela maioria dos Estados. Apesar disso, os migrantes continuam a ser vítimas de abusos e explorações, discriminação e outras violações dos direitos humanos, principalmente devido à ausência de mecanismos eficazes que garantam a implementação dos instrumentos internacionais (Ferreira, 2021).

No âmbito do direito internacional, o conceito de ‘proteção’ concerne “todas as atividades destinadas a obter o pleno respeito pelos direitos do indivíduo de acordo com a letra e o espírito dos instrumentos jurídicos relevantes (ou seja, Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Refugiados)”. Assim, a ‘proteção’ é concebida como um conceito abrangente em termos de quadro jurídico e ação estratégica (IASC, 1999). Dada a natureza mista e cada vez mais complexa dos fluxos migratórios, o regime migratório transnacional oferece uma abordagem mais global da ‘proteção’ devida aos migrantes, integrando diferentes áreas do direito internacional, que incluem o direito internacional do mar, o direito penal internacional e o direito internacional do trabalho, que se sumam às três dimensões previamente identificadas – Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados (Ferreira, 2021).

Neste sentido, uma abordagem das migrações centrada na segurança humana oferece uma análise interseccional que permite avançar no desenvolvimento de estratégias e políticas transversais, que permitam melhorar as estruturas de gestão migratória (Des Gasper e Sinatti, 2016). Ao permitir uma abordagem holística do indivíduo, consideram-se os direitos humanos assim como as idiosincrasias de cada caso.

Do Controlo Migratório à Gestão Migratória

Nas últimas décadas, intensificou-se o debate político sobre as migrações internacionais. No entanto, o nível de cooperação global institucionalizada nestas questões ainda é relativamente baixo e a pandemia afetou de forma significativa os pequenos avanços que se tinham alcançado até esse momento.

Dada a natureza transnacional deste fenómeno, que envolve países de origem, trânsito e destino, as migrações internacionais são um fenómeno interestatal complexo, pelo que a ação unilateral dos Estados não é suficiente para 'administrar' e regular este fenómeno. Assim, surgiu a 'governança global' das migrações internacionais, que inclui uma variedade complexa de atores e níveis de ação, que com frequência se sobrepõem. Esta abordagem centrada na 'governança global' visa responder aos novos desafios globais através de procedimentos de gestão coletiva, aplicando um conjunto de regras, práticas e mecanismos comuns (García Pérez, 2015, p. 17).

Nesse sentido, os Estados só recentemente reconheceram que não podem abordar essas questões individualmente, ao mesmo tempo que o debate académico se centrou num primeiro momento na criação de novas formas de colaboração e coordenação ao nível internacional (Betts, 2016; Ghosh, 1995, 2000; Overbeek, 2000; Straubhaar, 2000).

O novo discurso sobre a gestão das migrações parece ir além da lógica do controlo, que tem estado na base das políticas públicas de imigração. Como Geiger e Pécoud (2010, p. 15) apontam, pretende-se "(...) ir além das estreitas políticas orientadas para a segurança de controlo de fronteiras para prever e promover políticas proativas que organizam (ao invés de restringir) a mobilidade das pessoas". Nesse sentido, a gestão das migrações parece apontar para uma abordagem mais liberal, mais suave e realista dos fluxos migratórios, preocupada com garantir as necessidades e benefícios tanto para as áreas de origem quanto de destino (Kalm, 2010, p. 22).

No entanto, isso não significa que as migrações não precisem de ser reguladas, nem que deve haver total liberdade de movimento, o que seria uma versão bastante extrema da liberalização; pelo contrário, essas migrações devem ser guiadas e 'controladas', com o objetivo de orientá-las e não simplesmente de interrompê-las (Geiger e Pécoud 2010, p. 16; Kalm, 2010, p. 36). Desta forma, dentro da gestão migratória, as estratégias de 'controlo' procuram ir além das medidas de segurança adotadas para impedir as migrações irregulares, que têm como base uma perspetiva de 'lei e ordem' (Geiger e Pécoud, 2010, pp. 17-18). Assim, como destacam Geiger e Pécoud (2010, p. 15), a gestão das migrações "aponta para as complexas interações entre gestão, liberdade e controlo".

Dada a complexidade e imprevisibilidade destes fluxos, a governança global das migrações é cada vez mais necessária, mas também cada vez mais difícil de realizar. Assim, a governança migratória considera as diferentes dimensões das migra-

ções, nomeadamente o carácter misto dos fluxos, ao mesmo tempo que o relaciona com diferentes questões, como migrações, segurança e desenvolvimento. Embora as medidas de controle de fronteira possam transmitir o medo de governar ‘demais’ (Kalm, 2010, p. 37), as estratégias de gestão das migrações devem incluir uma mistura de incentivos e controlo, a fim de lidar com a constante mudança de configuração e intensidade dos movimentos migratórios. Assim, procura-se equilibrar o controlo com medidas complementares e pró-ativas para abordar as causas das migrações (Ghosh, 2000, p. 14).

Ao falar sobre a gestão da migração, devemos considerar os conceitos de ‘integração’ e ‘transregionalismo’. O primeiro conceito destaca a existência de uma governança explícita limitada nessa área, embora seja regulada por instituições que foram criadas com outra finalidade. Nesse sentido, há uma estrutura pré-existente, surgida após a Segunda Guerra Mundial, em torno da qual se dá o debate sobre as migrações internacionais (Betts, 2016, pp. 13-14). Além disso, de acordo com Betts (2016, p. 17), o transregionalismo é “[o] aspecto mais importante da governança da migração global emergente”. O autor afirma que a governança transregional é o meio pelo qual os países de destino controlam as migrações de e entre as áreas de origem e de trânsito, por meio de um complexo conjunto de mecanismos bilaterais, regionais e inter-regionais. Nesse sentido, “a governança transregional pode ser definida como conjuntos de instituições formais e informais que permeiam e conectam diferentes regiões geográficas, constituindo ou restringindo o comportamento de atores estatais e não estatais em um determinado campo de política” (Betts, 2016, p. 17). Assim, a governança global das migrações ocorre em diferentes níveis: regional, inter-regional, bilateral e até unilateral, e inclusivamente se dá na sua própria interação. Além disso, a governança transregional recorre a diferentes mecanismos de influência: “persuasão, que se relaciona com a mudança de crenças de outro ator; negociações, com o objetivo de induzir ou coagir outro ator por meio do uso de ‘cenouras e varas’; e emulação, que se relaciona com o estabelecimento de um modelo desejável a ser seguido” (Betts, 2016, pp. 29-30). Como veremos durante a nossa análise, todos estes mecanismos estão incorporados no modelo de governança das migrações da UE no Mediterrâneo.

No entanto, a investigação no âmbito da gestão das migrações ainda é escassa e concentra-se principalmente no desenvolvimento de uma estrutura para a governança migratória e as suas principais diretrizes.

A gestão migratória apresenta um esquema intrincado que envolve a interação de diferentes dimensões, níveis e atores. Dada a complexidade do ciclo migratório, este envolve diferentes conjuntos de ações a nível local, nacional e internacional (Ferreira, 2019a, p. 21). Assim, devido à complexidade do fenómeno migratório, até recentemente, os Estados têm evitado debater a gestão das migrações internacionais em fóruns globais.

Os passos mais significativos foram dados com a adoção da Declaração de Nova Iorque para Migrantes e Refugiados em 2016, onde os Estados-membros da ONU (Nações Unidas) reconheceram que os migrantes podem encontrar situações de vulnerabilidade ao longo das diferentes etapas de seu processo migratório: “(...) durante sua jornada, ao chegar a seu destino, ou enquanto constroem uma vida para si em um novo país” (UNHCR, 2017, p. 1). Desta forma, a noção de vulnerabilidade impulsiona o debate político atual sobre modelos avançados de governança das migrações.

O Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, conhecido como Pacto Global das Migrações – que se iniciou com a referida Declaração de Nova Iorque –, dá um passo à frente na governança das migrações, como o primeiro acordo global que abrange todas as dimensões das migrações internacionais – incluídas as migrações irregulares – através de uma abordagem abrangente. O Pacto visa reduzir as ameaças e vulnerabilidades que os migrantes enfrentam ao longo das várias fases do seu processo migratório (IOM, 2021). Esta estrutura que não é juridicamente vinculativa, baseia-se em princípios orientadores firmes – entendimento comum, responsabilidades compartilhadas e unidade de propósito –, define um conjunto de objetivos e compromissos para orientar a ação cooperativa.

O acordo sustenta a prevalência dos direitos humanos no centro das políticas de imigração, indo além de uma abordagem centrada no controlo estrito. Assim, favorece uma compreensão abrangente da vulnerabilidade que aborda as condições e restrições individuais, juntamente com as responsabilidades dos Estados de respeitar e proteger os migrantes (Ferreira e Rodrigues, 2020).

No cerne de uma abordagem baseada nos direitos humanos para a governança das migrações está o reconhecimento da vulnerabilidade dos migrantes. Mais ainda, desde esta perspetiva podemos centrar-nos na dignidade humana que está em cheque com a securitização das políticas migratórias. Nesse sentido, a criação de um regime específico, baseado no direito internacional dos direitos humanos e no direito internacional dos refugiados, visa fortalecer a proteção das diferentes categorias de migrantes. A adoção de uma lógica baseada nos direitos humanos no contexto das migrações leva a resultados mais inclusivos. Para isso, é necessário monitorizar a sua implementação e responsabilizar os *stakeholders*, de modo a garantir a salvaguarda dos direitos e liberdades consagrados nos tratados internacionais.

A Governança da Fronteira Sul Europeia: Impermeabilizar e Conter

No contexto europeu, a gestão das migrações no Mediterrâneo é concebida num quadro abrangente, que envolve não só políticas de gestão de fronteiras, asilo e imigração, mas também uma dimensão externa que engloba as relações da UE com

os países do Sul do Mediterrâneo. Portanto, devemos ter em consideração todas essas diferentes dimensões ao avaliar a sua implementação.

O desenvolvimento de uma ‘abordagem global das migrações’ priorizou a melhoria da gestão das fronteiras, prestando especial atenção às migrações irregulares com origem em África. Conforme apontado por Carrera (2007, p. 2):

(...) a estratégia que a UE parece estar a seguir consiste num reforço da lógica de segurança nas fronteiras territoriais externas comuns da UE – através do desenvolvimento de um nexu discursivo entre uma abordagem integrada das fronteiras (IBM) – e uma abordagem global das migrações.

Assim, as fronteiras marítimas meridionais da UE são de importância estratégica na gestão das fronteiras, uma vez que o Mar Mediterrâneo e os seus países costeiros meridionais são frequentemente concebidos como uma fonte de ameaças.

No quadro da União Europeia, a abolição das fronteiras internas coloca uma maior ênfase no controlo e salvaguarda das externas. Como pode a UE equilibrar a fortificação com a necessidade de suavizar os controlos nas fronteiras internas? E como equilibrar a necessidade de mobilidade com a necessidade de controlo? Ambas questões surgem quando se analisa a evolução da abordagem da União à gestão das migrações no Mediterrâneo.

A crescente pressão migratória enfrentada pelos Estados-membros do Sul na primeira década do século XXI, levou à adoção da comunicação de 2006 da Comissão sobre o Reforço da Gestão das Fronteiras Marítimas do Sul da UE (European Commission, 2006). Nesta comunicação, a Comissão propõe um conjunto de medidas para combater as migrações irregulares na costa sul da Europa e avalia a necessidade de reforçar o diálogo e a cooperação com os países terceiros.

A UE tem reforçado progressivamente a vigilância e o controlo na sua fronteira mediterrânica. Conforme identificado por Carrera (2007, p. 6), o controlo da fronteira marítima meridional tem duas dimensões: 1) medidas operacionais e o reforço do controlo e vigilância marítima para fazer face à migração irregular; e 2) uma dimensão externa que se concentra na cooperação com os países vizinhos. Neste sentido, a gestão das fronteiras da UE no Mediterrâneo está intimamente ligada às migrações, especialmente na sua vertente de irregularidade.

As preocupações com a segurança das fronteiras externas e internas da UE conduziram ao estabelecimento de parcerias com os seus vizinhos mediterrânicos, incluindo-os no controlo das fronteiras marítimas – e também das fronteiras terrestres, como nos casos de Ceuta e Melilha. Assim, conforme destacado por Wolff (2008, p. 261), “a cooperação com terceiros países tornou-se um dos componentes-chave da gestão fronteiriça”.

Por meio da cooperação com terceiros países, a “gestão da fronteira expande-se para o território marítimo de países terceiros em África” (Carrera, 2007, p. 25). Neste sentido, a UE assinou um conjunto de acordos com os seus parceiros africanos, centrados em questões de gestão migratória e controlo de fronteiras. A conclusão de acordos euro-mediterrânicos de associação com os parceiros do sul do Mediterrâneo proporciona uma estrutura adequada para o diálogo político Norte-Sul, definindo simultaneamente as condições para a cooperação. Neste contexto, a UE convida os seus parceiros a conceberem a sua legislação seguindo o exemplo europeu. Contudo, a cooperação bem-sucedida com países terceiros ocorre principalmente a nível bilateral, como é ilustrativo o caso da cooperação entre a Espanha e Marrocos – sempre pautada por momentos de tensão como os vividos durante este ano de 2021².

No entanto, ao mesmo tempo, a gestão das fronteiras tornou-se parte da estratégia de negociação dos parceiros mediterrânicos nas suas relações com a UE. Países como Marrocos utilizam a gestão das fronteiras para influenciar a política migratória da União e exercer pressão sobre a negociação de outras políticas, do seu próprio interesse, com os parceiros europeus. Como salientou Wolff (2008, p. 263), “esses países tiram proveito da incapacidade da UE de administrar as suas fronteiras por conta própria, explorando as suas preocupações de segurança”.

Para além dos acordos bilaterais, existem outros projetos de vigilância multilateral, como o *Seahorse Mediterranean* e o *Seahorse Atlantic*. Estes programas de vigilância marítima visam coibir as migrações irregulares e são desenvolvidos em colaboração com países como Espanha, Itália, França, Portugal, Chipre, Grécia, Líbia, Argélia, Tunísia, Egito e Marrocos. O objetivo desses projetos é estabelecer uma rede de comunicação por satélite entre os países envolvidos, a fim de diminuir a pressão migratória da África para a Europa (Ferreira, 2019a).

Desta forma, a UE capacitou os seus vizinhos com as ferramentas tecnológicas necessárias para o controlo e vigilância das fronteiras. No entanto, o crescente desenvolvimento de tecnologias de vigilância e fronteira nos países do Sul do Mediterrâneo pode ser considerado problemático, uma vez que existem países onde as normas de proteção de dados pessoais são questionáveis. No entanto, esses países têm vindo a adaptar as suas legislações para se aproximarem dos cânones da UE – por exemplo, Marrocos e a Argélia atualizaram a sua legislação de imigração na última década. Essas reformas visam aumentar a convergência da legislação entre as duas margens. Ainda assim, este é um desafio em países como a Líbia, onde não existe um Estado de Direito, nem as autoridades com competência para a sua aplicação (Ferreira, 2019a).

2 Veja-se neste sentido Ferreira (2021b).

Contudo, como apontado por Carrera (2007, p. 27), este processo de externalização da fronteira, que supõe mover a fronteira ou o processo de fronteira para fora da UE, apresenta dois dilemas. Por outro lado, numa ação preventiva, o migrante é imediatamente qualificado como ‘imigrante irregular’ ainda antes de cruzar a fronteira. Isso ignora que alguns migrantes podem ser requerentes de asilo ou refugiados, colocando em causa o respeito pelo direito internacional aplicável nestes casos concretos. Por outro lado, a vigilância pré-fronteiriça impede a aplicação da proteção europeia proporcionada pela própria fronteira, uma vez que os países que exercem o controlo não são abrangidos pelo Código das Fronteiras Schengen nem pela legislação da UE. Por conseguinte, esta dimensão externa da vigilância pré-fronteiriça, através da transferência de responsabilidades a Estados terceiros, não só põe em causa as garantias dos direitos humanos e direitos dos refugiados, nomeadamente os princípios da Convenção de Genebra relativa ao estatuto do Refugiado, mas também deixa a gestão das fronteiras num limbo jurídico, uma vez que já não se enquadra no quadro jurídico da União no domínio destas fronteiras. Esta tendência de externalização das fronteiras leva-nos a questionar de que forma podemos salvaguardar os direitos humanos dos migrantes e o seu direito de solicitar proteção internacional? Além disso, muitas das medidas adotadas pela UE e pelos seus Estados-membros para gerir a crise migratória, em particular os acordos de controlo e gestão das fronteiras com países terceiros, levantam uma série de questões jurídicas que requerem alguma reflexão.

O desenvolvimento de missões de gestão de fronteiras no mar pelos Estados-membros, ou no âmbito da Frontex – frequentemente em cooperação com países de trânsito –, levanta questões sobre a legalidade da interceção de imigrantes em águas internacionais e o seu regresso forçado (quando ocorre). No entanto, é certo que essas missões dão uma resposta de curto prazo às tragédias humanas no Mediterrâneo e contribuem para resolver a situação. De qualquer forma estas missões têm assumido um carácter de busca e salvamento (SAR, nas suas siglas em inglês) respondendo a dois princípios básicos do direito internacional: a assistência a pessoas em perigo no mar e o princípio de não expulsão (*non-refoulement*).

Este último, o princípio de *non-refoulement*, está consagrado na Convenção de Genebra que regula o estatuto do refugiado e determina que se deve proteger os requerentes de asilo da expulsão ou repulsão direta ou indireta, para um território onde a sua vida ou liberdade se encontrem ameaçadas (Nações Unidas, 1951). Nesse sentido, os Estados responsáveis pela operação têm o dever de assistir os migrantes, identificar possíveis casos de proteção internacional e preparar o processo de retorno, garantindo que esses indivíduos recebam tratamento humano no retorno aos seus países de origem ou trânsito, com base no princípio de *non-refoulement* (Ferreira, 2019a).

A primeira operação da Frontex no Mediterrâneo foi lançada em 2006 e, desde então, novas operações foram implantadas, melhorando as suas próprias capacidades e com objetivos diferentes, dependendo das pressões sentidas no momento. Em 2014, o ENP *Triton* foi implantado para substituir a missão italiana *Mare Nostrum*, uma grande operação SAR, que chegava ao seu fim. A operação conjunta *Triton* fundiu as operações *Hermes* e *Aeneas*, que desde 2007 e 2011 (correspondentemente) prestaram assistência à Itália, concentrando-se nos fluxos migratórios irregulares no Mediterrâneo Central. A operação visava apoiar os esforços italianos no Mediterrâneo Central, a fim de controlar os fluxos migratórios irregulares nas fronteiras marítimas externas. No entanto, ao contrário da missão *Mare Nostrum*, a *Triton* não tinha um caráter SAR *per se*. Como a Comissão Europeia destaca “[a] embora a Frontex não seja um organismo de busca e salvamento nem assuma as funções de um centro de coordenação de salvamento, ajuda os Estados-membros a cumprirem a sua obrigação ao abrigo do direito marítimo internacional de prestar assistência a pessoas em perigo” (European Commission, 2014). No entanto, este caráter um tanto híbrido da missão foi muito criticado, pois não evitou a perda de vidas humanas no mar, culminando com a morte de mais de 700 pessoas em 19 de abril de 2015 (Ferreira, 2019a).

Na sequência das tragédias humanitárias no Mediterrâneo no primeiro semestre de 2015, a Comissão Europeia adotou, como ação imediata de curto prazo para fazer face à crise, uma missão militar contra os traficantes de pessoas na Líbia – EUNAVFOR MED, Operação *Sophia*, agora substituída pela Operação *Irini*, que opera na rota do Mediterrâneo Central. Por meio da identificação de redes de contrabandistas e patrulhamento de águas internacionais, a missão teve como objetivo a busca e apreensão de navios suspeitos no mar e, somente com o apoio das Nações Unidas, nas águas territoriais da Líbia (Ferreira, 2019a).

Estas missões têm sido criticadas pelos possíveis danos colaterais que causam. A destruição destas embarcações elimina a única oportunidade que alguns migrantes têm de chegar à Europa, porque, embora seja uma rota perigosa, ainda existe alguma possibilidade de sucesso. Assim, a costa sul do Mediterrâneo torna-se um beco sem saída, onde o aumento da instabilidade pode ser uma armadilha, que põe em perigo a integridade física e a segurança pessoal dos migrantes. No entanto, a questão principal surge quando argumentamos que o objetivo central da EUNAVFOR MED é criar outro nível de gestão das fronteiras para aumentar as capacidades de que a UE dispõe para manter as ameaças fora da União. Isso faz parte de um padrão geral de escalada no fortalecimento dos controles de fronteira e da segurança na UE (Ferreira, 2019a).

Assim, o eixo central da gestão das migrações no Mediterrâneo é a cooperação com países terceiros, na qual podemos incluir os países de origem e de trânsito e que pode ser multilateral e/ou bilateral – por exemplo, UE-Turquia ou Espanha-Marro-

cos. Esta cooperação é essencial para desenvolver análises de risco para reunir informações sobre as rotas e redes criminosas, o que também irá facilitar a criação de perfis de países e indivíduos para a política de vistos e asilo. Resumindo, a gestão das migrações na região do Mediterrâneo resulta num emaranhado complexo e só através de uma abordagem verdadeiramente abrangente é que a UE pode avaliar todas estas diferentes dimensões para garantir a segurança humana dos migrantes.

O Paradigma da Gestão Migratória: Desafios à Segurança Humana

O modelo europeu de gestão migratória caracteriza-se pelo seu caráter reativo e restritivo. Reativo no sentido em que os avanços mais significativos são resultado de momentos de crise e respostas de curto e médio-prazo; e restritivo, porque predomina uma lógica de controlo. As preocupações com a segurança interna traduziram-se numa crescente securitização das políticas migratórias, em que os fluxos migratórios e consequente pressão migratória são percecionados como uma ameaça à estabilidade europeia.

A externalização da fronteira através da implementação de processos de ‘controlo’ remoto em cooperação com os países de origem e de trânsito, tornou-se numa das dimensões centrais da gestão migratória. Implementaram-se vários mecanismos fora das fronteiras europeias que impedem os migrantes de aceder à jurisdição europeia. Assim, os países de trânsito e de origem, como Marrocos, converteram-se em Estados tampão para aqueles migrantes que não conseguem alcançar o território de um Estado-membro da UE. Ao ‘deslocar’ o problema, estes países terceiros convertem-se nos guardiães das fronteiras da UE e são responsáveis por deter as migrações para a UE. Neste sentido, através da assinatura de acordos bilaterais – por exemplo entre Espanha e Marrocos – ou comunitários – como o acordo com a Turquia –, a UE e os seus Estados-membros delegam e dão a países terceiros as competências para gerir as suas próprias fronteiras, ao mesmo tempo que os encoraja com incentivos económicos (Ferreira, 2019a).

No entanto, esses acordos têm um custo, principalmente no que diz respeito à salvaguarda dos direitos dos migrantes. Por um lado, estamos a falar de cooperação com regimes não democráticos, conhecidos por violarem direitos humanos básicos – como no caso da Turquia, Líbia ou Marrocos. Contudo, dada a incapacidade da UE e dos Estados-membros para lidar com estas ameaças de forma autónoma, tal colaboração é considerada como um mal menor. Por outro lado, através da delegação de competências a países terceiros, a UE criou ‘Estados-tampão’, procurando evitar que os migrantes tenham a possibilidade de chegar ao território europeu. Além disso, a deslocação do problema para um país vizinho não resolve o problema em si. Na verdade, pode até piorar.

Apesar desta externalização da fronteira, também houve um movimento para dentro, através da adoção de instrumentos de controle interno, como são os processos extraordinários de regularização ou a aplicação de detenções e deportações. Em suma, as estratégias de gestão das migrações englobam elementos internos e externos, que passam pelo fortalecimento dos controles nas fronteiras externas e a ampliação dos controles internos.

Dado o caráter transnacional dos fluxos migratórios e a grande variedade de pessoas em trânsito, um grupo mais amplo de pessoas – tanto em termos numéricos como enquanto a grupos específicos – precisa de proteção e assistência especiais. Ante a complexidade das dinâmicas migratórias, a questão da proteção e garantia de direitos requer a adoção de uma abordagem multinível e o envolvimento de numerosos atores, a par de uma maior cooperação internacional.

O quadro jurídico internacional oferece uma estrutura para proteger e defender os direitos dos migrantes. Ainda assim, continua a haver lacunas na proteção dos migrantes, especialmente aqueles em situações vulneráveis. Nesse sentido, a gestão das migrações deve estar pautada pelos direitos humanos e pela proteção dos princípios jurídicos internacionais, prestando especial atenção à vulnerabilidade dos migrantes causada por circunstâncias diversas e distintas.

As políticas e estratégias de gestão das migrações centram-se na proteção dos direitos humanos dos migrantes, ao mesmo tempo em que reforçam a soberania do Estado, protegendo a segurança nacional e garantindo a ordem pública. No entanto, até muito recentemente, a lógica de controle dominava as políticas de migração – e ainda o faz em muitos casos, com os Estados a procurarem reduzir a emigração de países de baixa renda e privilegiando determinados tipos de migração –, envolvendo instrumentos jurídicos que sancionam a violação de regras por parte dos migrantes, detendo-os e deportando-os. No entanto, de acordo com o direito internacional, a detenção no contexto da migração deve ser sempre usada como último recurso, quando nenhuma outra alternativa se aplica (Ferreira, 2021).

A adoção e implementação do Pacto Global das Migrações apresenta-se como uma oportunidade para responder às chamadas ‘crises migratórias’ e promover uma gestão segura e ordenada dos fluxos. Apesar do documento não ser juridicamente vinculativo, tratando-se de *soft law* para regular as migrações internacionais, não deixa de ter impacto nas ações dos Estados aos quais ele se aplica. O pacto tem um grande potencial porque cria entendimentos e interpretações específicas a partir do direito internacional existente, ao mesmo tempo que garante as responsabilidades dos Estados de respeitar e proteger os migrantes.

Conclusões

Nas últimas décadas, os regimes de fronteira foram-se adaptando para incorporar novas estratégias de controlo migratório. Desta forma, a gestão das fronteiras tornou-se uma dimensão central na regulação dos fluxos migratórios na área do Mediterrâneo. O principal desafio que se coloca é encontrar o equilíbrio entre a manutenção da segurança humana, ao mesmo tempo que se garante a segurança humana dos migrantes, sublinhando o dever de assistência e proteção por parte dos Estados europeus.

Os fluxos migratórios irregulares na fronteira meridional representam um enorme desafio para a UE, especialmente para os Estados mediterrânicos. No entanto, a abordagem da UE à gestão destes fluxos tem sido principalmente reativa e de carácter restritivo, com um foco pronunciado na gestão das fronteiras, enfatizando a dimensão da dissuasão.

A UE permanece dividida na busca de uma solução comum para a gestão migratória. A falha na divisão de responsabilidades significa que alguns países destinatários sofrem uma maior pressão que outros. Assim, as noções de responsabilidade e solidariedade são fundamentais para o desenvolvimento de uma política de imigração e asilo coerentes. No entanto, a UE tem-se debatido por encontrar um equilíbrio na partilha de responsabilidades entre os Estados-membros na gestão destas matérias.

A solidariedade europeia tem estado marcada pelas preferências contraditórias dos seus Estados-membros. Assim, a gestão das migrações, particularmente no que concerne à sua dimensão fronteiriça, enfrenta lutas constantes entre os interesses nacionais de cada Estado. Neste sentido, os Estados-membros do Sul e Este da UE, que se vêm confrontados com crescentes fluxos irregulares, insistem nos conceitos de *burden-sharing* e de solidariedade ao abordar a gestão das migrações. Por sua vez, os países de destino mostram-se relutantes em proporcionar recursos financeiros ou aceitar um número mais elevado de migrantes. Estas divergências significativas entre os Estados da UE ao nível das estratégias adotadas traduzem-se diretamente no desenvolvimento das respetivas políticas de imigração e de asilo. Deste modo, são notáveis as tensões entre os países de chegada e trânsito e os países de acolhimento, com acusações constantes entre os parceiros europeus de falta de compreensão e solidariedade entre si.

Esta falta de solidariedade desafia o dever e responsabilidade dos Estados de assistência aos migrantes, principalmente aqueles que se encontram em situações de maior vulnerabilidade ou de insegurança humana. Neste sentido, a grande maioria dos Estados-membros da UE (com exceções como a Hungria) são signatários do Pacto Global e têm a obrigação política de implementar este acordo de modo a

assegurar uma migração segura e ordenada que tem na base a salvaguarda dos direitos humanos.

A adoção de um novo pacto migratório na UE, em setembro de 2020, que não tem progredido devido à pandemia, reconhece as falhas do atual modelo e apresenta-se como um compromisso no sentido de garantir os direitos humanos e assegurar condições dignas aos migrantes, através da adoção de novos mecanismos de cooperação. No entanto, muitas são já as críticas – por parte principalmente das organizações da sociedade civil – que apontam a uma oportunidade perdida pela UE, já que o foco continua a estar na manutenção da segurança das fronteiras externas. Entendemos que as estratégias de gestão migratória devem ir além de uma abordagem de segurança para impedir as migrações e enfatizar a inter-relação entre direitos, liberdades e controle. Neste sentido, o aprofundamento do pacto europeu sobre migração e asilo deve contemplar uma maior ênfase num quadro de proteção com normas europeias que eleve o modelo de gestão migratória vigente e promova o dever de assistência dos Estados europeus.

Referências

- Atak, I., Nakache, D., Guild, E., e Crépeau, F., 2018. Migrants in vulnerable situations and the Global Compact for Safe Orderly and Regular Migration. *Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper* No. 237/2018.
- Azad, A. K., 2008. The Marine Dimension of Human Security: Implications for Bangladesh. *BISS Journal*, 29(1), pp. 1-40.
- Betts, A., 2016. The Global Governance of Migration and the Role of Trans-Regionalism. In *The Politics of Global Migration* (pp. 7-42). In R. Kunz, S. Lavenex e M. Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership*. Nova Iorque: Routledge.
- Bourbeau, P., 2011. *The securitization of migration: A study of movement and order*. Routledge.
- Carrera, S., 2007. The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. *CEPS Working Documents*, 261(March).
- European Commission, 2006. Communication from the Commission to the Council. Reinforcing the Management of the European Union's Southern Maritime Borders. COM (2006) 733 final.
- European Commission, 2014. Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted Efforts to Manage Migration in the Central Mediterranean. *Memo*, 14(566).
- Ferreira, S., 2019a. *Human security and migration in Europe's southern borders*. Palgrave Macmillan.
- Ferreira, S., 2019b. Connecting Shores: Migration and Human Security in the Atlantic Basin. In N. S. Teixeira e D. Marcos (eds.), *Evolving Human Security Challenges in the Atlantic Space* (pp. 129-148). Jean Monnet Network on Atlantic Studies and Brookings Institution Press.
- Ferreira, S., 2021a (no prelo). Human (in)security in transnational migration, refugee situations and internal displacement. In Oberleitner, G. (ed.), *Research Handbook on International Law and Human Security*. Edward Elgar Publishing.
- Ferreira, S., 2021b. ¿Podemos confiar en los guardianes de la frontera? *The Conversation* [online], June 29, 2021, às 10.39 pm BST. Disponível em: <<https://theconversation.com/podemos-confiar-en-los-guardianes-de-la-frontera-162864>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- Ferreira, S., 2022 (no prelo). Humans at Sea: Migrants, Refugees and Transnational Responses. In Bosilca, R., Ferreira, S. e Ryan, B. (eds.), *Routledge Handbook of Maritime Security*. Routledge.
- Ferreira, S., e Rodrigues, T., 2020. El Mediterráneo: la frontera marítima a las migraciones irregulares. In I. Lirola Delgado, e R. García Pérez (eds.), *Seguridad y fronteras en el mar* (pp. 113-147). Tirant lo Blancg.

- Ferreira, S., e Rodrigues, T., 2021 (no prelo). Guaranteeing migrants' rights in a time of pandemics: The Portuguese exception. In L. Li, B. Stanford, e C. Espaliú, (eds.), *Global Crisis and Covid-19: Rights, Security and Law*. Routledge.
- García Pérez, R., 2015. Global Governance Failure. In T. Rodrigues, R. García Pérez, e S. Ferreira (eds.), *Globalization and International Security: An Overview* (pp. 15-30). Nova Science Publishers.
- Gasper, D., e Sinatti, G., 2016. Investigating migration within a human security framework. *Revista Migración y Desarrollo*, 14(27), pp. 19-63.
- Geiger, M., e Pécoud, A., 2010. The Politics of International Migration Management. In M. Geiger, e A. Pécoud (eds.), *The Politics of International Migration* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan.
- Gerard, A., 2014. *The securitization of migration and refugee women*. Routledge.
- Ghosh, B., 1995. Movements of People: The Search for a New International Regime. In *Issues in Global Governance. Papers written for the Commission on Global Governance* (pp. 407-424). Kluwer Law International.
- Ghosh, B., 2000. Towards a New International Regime for Orderly Movements of People. In B. Ghosh (ed.), *Managing Migration: Time for a New International Regime?* (pp. 6-26). Oxford University Press.
- Huysmans, J., 2000. The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). 1999. Protection of Internally Displaced Persons. *Inter-Agency Standing Committee Policy Paper*, December. Inter-Agency Standing Committee [online]. Disponível em: <<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/IASC%20Policy%20Paper%2C%20Protection%20of%20Internally%20Displaced%20Persons.pdf>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- International Organization for Migration (IOM), 2021. Global Compact for Migration. [online] Disponível em: <<https://www.iom.int/global-compact-migration>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- Kalm, S., 2010. Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In M. Geiger, e A. Pécoud (eds.), *The Politics of International Migration* (pp. 21-44). Palgrave Macmillan.
- López-Sala, A., 2015. Exploring Dissuasion as a (Geo)Political Instrument in Irregular Migration Control at the Southern Spanish Maritime Border. *Geopolitics*, 20(3), pp. 513-531.
- Lusa, 2007. SEF recusa que costa portuguesa seja alvo de imigração ilegal. *Público* [online] 18 de dezembro, às 14:37. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/sef-recusa-que-costa-portuguesa-seja-alvo-de-imigracao-ilegal-1314180>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].

- Mawadza, A., 2008. The nexus between migration and human security Zimbabwean migrants in South Africa. Institute for Security Studies Papers, 162.
- McAuliffe, M., e Mence, V., 2017. Irregular maritime migration as a global phenomenon. In M. McAuliffe, K. Koser (eds.), *A Long Way to Go. Irregular migration patterns, processes, drivers and decision-making* (pp. 11-48). Australian National University Press.
- Moreno-Lax, V., e Papastavridis, E., 2017. Tracing the Bases of an Integrated Paradigm for Maritime Security and Human Rights at Sea. In V. Moreno-Lax, e E. Papastavridis (eds.), *'Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach. Integrating Maritime Security with Human Rights* (pp. 1-16). Brill Nijhoff.
- Nações Unidas, 1951. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. Série Tratados da ONU, 2545(189).
- Overbeek, H., 2000. Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration. In B. Ghosh (Ed.), *Managing Migration. Time for a new international regime?* (pp. 48-74). Oxford University Press.
- Ralby, I. M., 2016. Maritime Security Cooperation in the Gulf of Guinea: Prospects and Challenges, by Kamal-Deen Ali. *Naval War College Review*, 69(3), pp. 144-146.
- Straubhaar, T., 2000. Why do we Need a General Agreement on Movements of People (GAMP). In B. Ghosh (ed.), *Managing Migration. Time for a new international regime?* (pp. 110-136). Oxford University Press.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2017. 'Migrants in vulnerable situations': UNHRC's perspective. [online] Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf>> [Acedido em: 8 Outubro 2021].
- United Nations Development Program (UNDP), 1994. *Human Development Report*. Nova Iorque: United Nations Development Program.
- Wolff, S., 2008. Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(2), pp. 253-270.