

**ENTRE VALORES HUMANITÁRIOS  
E CONSIDERAÇÕES SECURITÁRIAS  
E GEOPOLÍTICAS: A RESPOSTA  
DA UE À CRISE PROLONGADA  
DE REFUGIADOS**

Maria Raquel Freire & Daniela Nascimento



# ENTRE VALORES HUMANITÁRIOS E CONSIDERAÇÕES SECURITÁRIAS E GEOPOLÍTICAS: A RESPOSTA DA UE À CRISE PROLONGADA DE REFUGIADOS<sup>1</sup>

Maria Raquel Freire & Daniela Nascimento<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O debate em torno dos fluxos migratórios crescentes, em particular a questão dos refugiados, tem assumido relevância no cenário internacional nos últimos anos. De facto, os fluxos de pessoas que se veem forçadas a fugir dos seus países de origem por razões de perseguição e/ou conflito violento ou em busca de melhores condições de vida têm aumentado significativamente, tornando-se uma das mais dramáticas e preocupantes tendências a nível mundial. Os países do Sul e da periferia do sistema internacional, em especial os mais marcados pela pobreza, instabilidade, conflito e crises humanitárias prolongadas, são os mais particularmente afetados por estas tendências. Mas com o regresso da guerra territorial à Europa, e a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022, que agudiza o contexto de violência, a extensão desta questão assume novos contornos e coloca novos desafios. De entre estes, novas questões e dilemas emergem em torno das respostas que deveriam ser dadas pelos Estados de acolhimento a estes fluxos migratórios, e que serão aqui objeto de análise.

Desde o momento em que o fluxo de refugiados e migrantes aumentou significativamente em direção à Europa, em particular na sequência de violências e de guerras na Síria, Líbia e Eritreia, mas também noutros contextos do Grande Médio Oriente e da África Subsaariana, até aos dias de hoje, a resposta da União Europeia (UE) não só tem sido limitada e de algum modo incoerente, como em vários momentos contrária aqueles que são os princípios basilares do projeto europeu e que passam pelo respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais do ser humano, da sua segurança e dignidade. A dificuldade em acordar e implementar uma estratégia comum de resposta a estes fluxos migratórios revela não apenas diferenciais entre os Estados Membros (EM), mas denota também uma certa incapacidade insti-

---

<sup>1</sup> Este texto tem por base, atualiza e estende a problemática de uma reflexão feita em Freire, Maria Raquel & Nascimento, Daniela (2016), "Desafiar a agenda?: Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE: um olhar sobre os fluxos de refugiados", *Debater a Europa*, 15, 133-147.

<sup>2</sup> A presente publicação resulta de trabalho desenvolvido pelas autoras com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, ao abrigo do Financiamento Plurianual de Unidade I&D (UIDP/50012/2020).

tucional de desenhar medidas criativas e sustentáveis capazes de gerar consenso e de responder às necessidades prementes do ponto de vista da crise humanitária que estes fluxos têm vindo a representar, nomeadamente quando têm origem em espaços fora da Europa. Por outro lado, a vaga de refugiados que resultou da invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022 resultou num enquadramento e resposta significativamente diferentes, incluindo a ativação, pela primeira vez, da Diretiva Europeia de Proteção Temporária, a qual foi agilizada de forma muito rápida em praticamente todo o espaço da UE, refletindo uma dimensão claramente mais humanitária da sua atuação. A vaga de refugiados provenientes da Ucrânia em resultado da guerra é já considerada como a maior crise humanitária alguma vez enfrentada no espaço europeu desde o final da Segunda Grande Guerra Mundial (Schroeder & Sherer, 2022) e coloca, por isso, novos desafios e questões relacionadas tanto com o quadro normativo como com a prática da UE em matéria de acolhimento e proteção de quem é forçado a sair dos seus países de origem por motivos de força maior.

A dimensão desta questão é incontornável e a pressão humanitária nas fronteiras da UE, bem como em países adjacentes, como a Turquia, o Líbano, e até em algum momento, a Bielorrússia, tem sido evidente. Neste contexto, parecem-nos necessário destacar e analisar esta questão tendo como base duas linhas de reflexão: em primeiro lugar, a necessidade de desconstruir uma narrativa política excludente com base na natureza diferenciada dos fluxos massivos de população que se concretiza em práticas de exclusão e que parece contradizer não apenas os princípios europeus, mas também o discurso e a prática que se aplica aos diferentes fluxos de refugiados; em segundo lugar, a importância de posicionar a UE na triangulação humanitário/securitização/geopolítica e que nos parece estar a assumir contornos mais delineados. Com este pano de fundo, este artigo procura mapear as respostas e medidas implementadas pela UE, procurando perceber que implicações têm tido do ponto de vista da promoção, ou não, de políticas de inclusão e integração de todos os que procuram na UE um refúgio face à violência.

## **ENTENDER AS DIFERENÇAS: REFUGIADO E MIGRANTE**

Apesar de muitas das pessoas que, nos últimos anos têm procurado chegar à UE, encaixarem na categoria de migrantes forçados, frequentemente de natureza económica, e irregular, na medida em que procuram melhores condições de vida do ponto de vista socioeconómico e que não conseguem obter nos seus países de origem em virtude da pobreza ou mesmo da violência, a maioria

são refugiados, ou seja, pessoas que fogem à guerra e/ou à perseguição no seu país de origem e nacionalidade. Para efeitos deste artigo, esta distinção é importante no sentido em que no caso dos migrantes económicos irregulares, e independentemente das suas expectativas e vontade legítimas em termos de busca de melhores oportunidades de vida, a legislação internacional existente apenas genericamente lhes confere um certo nível de proteção, não impondo contudo obrigações legais concretas, permitindo uma maior margem de manobra aos países de destino no que diz respeito à gestão de fluxos migratórios desta natureza.<sup>3</sup> Nestes casos, os Estados definem políticas migratórias próprias que podem estabelecer limites à entrada e à legalização, o que pode deixar muitas pessoas em situação irregular e vulnerável do ponto de vista da sua segurança e proteção mais alargada, seja no que toca a direitos sociais e económicos básicos, seja relativamente à sua segurança física, na medida em que poderão ser mais vulneráveis à ação de redes criminosas e de tráfico de pessoas (Althaus, 2015).

No que diz respeito aos refugiados, contudo, existe uma base de proteção legal e obrigatória definida internacionalmente e concretizada na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 (em vigor a partir de 1954), a qual não só define o estatuto de refugiado e os parâmetros de proteção que este estatuto garante, como estabelece “uma ‘proteção contratual’ a uma escala sem precedentes” (Grahl-Madsen, 1966) com o compromisso dos Estados (atualmente, são 145 os Estados-parte) e cuja matriz de proteção dos refugiados é, assumidamente, centrada nos direitos humanos e/ou no humanitarismo (Tuitt, 1997: 66-67; Sztucki, 1999).<sup>4</sup> O refugiado é definido, no artigo 1º, A, 2), da Convenção de 1951, como,

*qualquer pessoa: Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 [na Europa], e receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país [...].*

ONU (1951)

<sup>3</sup> Os refugiados beneficiam de um regime de proteção legal internacional que lhes garante proteção internacional à luz da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto de Refugiado e na qual está previsto o direito de asilo no país de chegada e o respeito dos seus direitos e liberdades fundamentais, à semelhança de qualquer outro cidadão/nacional desse Estado. Relativamente a outros migrantes, é importante sublinhar que são igualmente sujeitos de direitos humanos, tanto nos países de origem como de trânsito ou destino, independentemente das leis e políticas migratórias em vigor nos países de destino. Contudo, a prática tende a ser de limitações à migração dita irregular e associada a questões económicas, sobretudo em contextos de maior pressão migratória (Althaus, 2015).

<sup>4</sup> A Convenção de Genebra foi posteriormente completada com o Protocolo Adicional de 1967.

À luz desta Convenção, aceite e ratificada por todos os EM da UE, estabelece-se uma responsabilidade de resposta, acolhimento e proteção de todos aqueles que cumpram estes critérios. Ainda assim, a evolução do sistema internacional a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a par da proliferação de guerras internas e maioritariamente concentradas no chamado Sul Global foram ditando um certo afastamento relativamente aquelas que são as responsabilidades dos países de acolhimento à luz das normas de direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos. De facto, fomos assistindo, ao longo das últimas décadas e em particular no contexto europeu, a um crescente fechamento das fronteiras a migrantes forçados, incluindo refugiados numa alusão à imagem da ‘Europa Fortaleza’ e refletindo políticas europeias mais restritivas e mais securitizadas face a estes fluxos migratórios (ver Jünemann, Scherer & Fromm, 2017).

### **INSTRUMENTOS DE RESPOSTA DA UE AOS FLUXOS MIGRATÓRIOS: ENTRE OS VALORES HUMANITÁRIOS E AS CONSIDERAÇÕES GEOPOLÍTICAS E SECURITÁRIAS?**

Ao longo dos últimos anos, a UE tem procurado lidar com estas tendências e dinâmicas, através da criação de mecanismos e agências de controlo dos fluxos migratórios em direção à Europa-UE. Por exemplo, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), foi estabelecida em 2004 com o objetivo de

*coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realizar análises de risco; acompanhar a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoiar os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e facultar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso.*

FRONTEX (s.d.); BBC (2016)

Mais tarde, em 2005, é aprovada a *Agenda Global das Migrações*, promovendo uma lógica de controlo sobre todos os migrantes e abrindo caminho para a aprovação, em 2008 no quadro do Conselho Europeu, do *Pacto Europeu sobre a*

*Imigração e o Asilo* (Conselho Europeu, 2008), o qual integra e elenca os princípios que devem orientar as futuras políticas da UE em matéria de asilo, imigração e gestão de fronteiras. Contudo, os desafios que o fluxo massivo de refugiados e migrantes constituiu, desde então, para a Europa, e para a UE em particular, levou a que fossem tomadas algumas medidas adicionais com vista a responder aquela que era concebida como uma ameaça imediata representada por estes movimentos alargados de populações. Nesse sentido, *A Agenda Europeia para as Migrações*, aprovada em 2015, visa a gestão das migrações no quadro da UE, particularmente face a um contexto de crescente pressão sobre as fronteiras externas da União, com a instabilidade no grande Médio Oriente, na África Subsaariana e no Afeganistão, entre outros, a promover a deslocação de milhares de pessoas (*A European Agenda on Migration*, 2015).

A *Agenda para as Migrações* define objetivos de curto e médio-longo-prazo. Medidas de resposta imediata preveem o reforço de missões de busca e salvamento, programas de proteção e desenvolvimento regional, atenção particular às zonas fronteiriças dos Estados Membros mais afetados pelas vagas de refugiados e migrantes, e a criação de um centro multifunções no Níger em colaboração com a Organização para as Migrações e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). São medidas a diferentes níveis e que preveem também um alcance de resposta diferenciado, quer ao nível dos mais afetados, nomeadamente quem se desloca, quer ao nível das redes de tráfico, quer ainda em termos de medidas locais e regionais que possam acautelar violações e promover respostas mais eficientes. Além do mais, foram decididas medidas de reforço da segurança através do combate ao tráfico ilegal, e a missão militar EUNAVFOR MED, aprovada em maio de 2015 e que iniciou a sua atividade a 22 de junho de 2015, é parte dos esforços para identificar, capturar e dismantelar barcos usados para o tráfico ilegal de pessoas (Council Decision, 2015). De notar que a decisão de avançar com esta missão representa consenso no seio da UE face à necessidade de agir e não apenas reagir, perante um fenómeno que não é novo nas suas motivações, mas cuja escala excedeu a capacidade instalada de resposta.

No médio-longo-prazo, os objetivos são organizados em quatro áreas principais de intervenção: 1) reduzir os incentivos à migração irregular procurando responder às causas estruturais que lhe subjazem, bem como proceder ao dismantelamento de redes de tráfico e desenho de formas de aplicação de políticas de retorno; 2) salvar vidas e proteger as fronteiras exteriores desenvolvendo medidas de solidariedade e aumentando a eficácia das travessias fronteiriças; 3) fortalecer políticas de asilo comum, atentar ao princípio da proteção internacional, e implementar medidas de monitorização siste-

mática; e 4) desenvolver uma nova política sobre migração legal de modo a atrair trabalhadores que a UE necessita, facilitando a entrada destes e o reconhecimento das suas qualificações (A European Agenda on Migration, 2015).

Estas medidas assumem um cariz transversal não só porque sustentam muitas das medidas mais imediatas, como também alertam para a necessidade de olhar as causas profundas da violência, direta e indireta, que motiva estes movimentos populacionais. A dimensão preventiva tem ganho relevância no quadro de atuação da UE, e esta questão parece sublinhar a premência da aposta em mecanismos de alerta antecipado e de diplomacia preventiva.

De forma mais concreta, e como resposta à pressão crescente, as medidas já adotadas incluem um mecanismo de realocização, em particular para fazer face à pressão que países da União, como a Itália e a Grécia foram fazendo pelo facto de se terem tornado portas de entrada dos refugiados e migrantes; e um mecanismo de reinstalação, que ficou conhecido como ‘mecanismo das quotas’ e que prevê a reinstalação dos refugiados nos vários países da UE como forma de evitar a excessiva concentração de pessoas em apenas alguns países. É também neste contexto que se reforça a importância das Parcerias para a Mobilidade e se enquadra a *Agenda Comum sobre Migração e Mobilidade*, refletindo e concretizando a lógica crescente de externalização de fronteiras encetada pela UE, na medida em que o que está previsto é que países terceiros assumam a responsabilidade pela proteção, readmitindo migrantes e refugiados que aí tenham transitado, aumentando o controlo fronteiriço ou multiplicando centros de detenção que colocam estas pessoas em condições muito questionáveis do ponto de vista da sua segurança e direitos. De facto, ainda que na narrativa oficial da UE se enfatize o propósito de proteger os migrantes em contexto de travessias perigosas, a prática destaca a delegação de responsabilidades em países terceiros, como a Turquia, a Líbia ou o Níger, e a falta de interesse em explorar soluções centradas nos migrantes enquanto pessoas e sujeitos de direitos e liberdades fundamentais (Martins & Strange, 2019).

Um claro exemplo destas práticas, suscitando importantes considerações morais, é o Acordo UE-Turquia, assinado em 2016 e renovado em 2021 para pôr termo à migração irregular de migrantes que chegam à Turquia e pretendem entrar na UE (Conselho Europeu, 2016). No essencial, a UE compromete-se a apoiar financeiramente a Turquia, num total de cerca de oito mil milhões de euros, para que retenha os migrantes e refugiados no seu território. Segundo a Comissão Europeia, o acordo é demonstrativo do modo como a UE está comprometida com a Convenção de Genebra e o direito de asilo (Comissão Europeia, 2016). Contudo, a pressão que a Turquia tem



feito na associação dos princípios acordados com o processo de liberalização de vistos para cidadãos turcos nas suas visitas à UE, tem criado ruído. Além do mais, os montantes financeiros associados à implementação do acordo têm sido lidos como parte de um processo de desresponsabilização da UE, que se compromete a receber um refugiado por cada migrante reenviado para a Turquia, mas que parece colocar a gestão do problema fora das suas fronteiras. Em finais de fevereiro de 2020, em contexto de relações tensas com a UE, a Turquia denunciou o acordo e permitiu que dezenas de milhares de refugiados se dirigissem para a Grécia e Bulgária, criando atritos políticos e aumentando a pressão nestes países europeus face às desavenças dentro da UE para o acolhimento destes refugiados (EuroNews, 2020). Em 2021 a UE renovou o seu apoio financeiro e projetos educativos na Turquia, continuando a financiar a ideia de deslocalização da questão. O Comissário Europeu para a Vizinhança e o Alargamento, Olivér Várhelyi, comentou na altura:

*Este novo financiamento para refugiados e comunidades de acolhimento na Turquia mostra que a União Europeia continua a cumprir os seus compromissos. Isso garantirá que centenas de milhares de crianças refugiadas possam continuar a frequentar a escola receber educação de qualidade, o que é fundamental para garantir perspectivas futuras de emprego e tendo em vista a recuperação socioeconómica geral. Também concedemos financiamento às autoridades para enfrentar os desafios migratórios e aumentar a proteção das fronteiras, principalmente face à evolução da situação na fronteira oriental da Turquia.*

European Commission (2021)

Estes mecanismos têm sido objeto de enorme contestação interna entre os EM da UE, cujo desacordo se prende com números e compromissos face à chegada destas pessoas – para alguns países traduz-se num peso financeiro, político e social adicional que não pretendem abarcar, para outros trata-se de uma questão humanitária e que à luz da legislação internacional merece ser tratada no quadro da proteção jurídica, sinalizando maior abertura à receção destas pessoas. A falta de consenso a este nível marcou negativamente a imagem da UE na sua dimensão externa (ver por exemplo Berry, Garcia-Blanco & Moore, 2016), e não deixou de sublinhar os diferenciais que continuam a marcar determinados temas da agenda europeia, em particular num contexto de múltiplas crises que atravessa o velho continente.

Deste modo, a letra do texto e as dinâmicas de implementação de medidas têm estado longe da devida articulação necessária face à chegada de um número sem precedentes de refugiados e migrantes à Europa, e em particular, à UE, com o pico da crise em 2015-2016, mas com notícias recorrentes de nau-

fráguas no Mediterrâneo a fazerem títulos nos meios de comunicação social ainda em 2023 (Sic Notícias e Lusa, 2023; EuroNews, 2023). Os ideais de inclusão e diversidade parecem rapidamente dar lugar a políticas mais securitárias nas suas abordagens. Onde foi mais fácil encontrar acordo entre os EM foi ao nível da definição de um plano de ação contra o tráfico de migrantes, incluindo a identificação de embarcações suspeitas (a operação militar no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa é exemplo), maior cooperação e partilha de informação com instituições financeiras para detectar fontes de financiamento e procurar limitar as mesmas, e a cooperação com fornecedores de serviços de internet por forma a bloquear *websites* de promoção de atividades ilícitas relacionadas com esta questão – o transporte ilegal de refugiados e migrantes, por exemplo, que tem resultado em milhares de mortes no Mediterrâneo.

Contudo, medidas como estas, aprovadas por maioria, não escondem na morosidade da decisão e na qualidade da mesma, os problemas que a questão dos refugiados e migrantes levantam no quadro interno da UE. Nem escondem as práticas claramente diferenciadas que a UE tem adotado na resposta à crise humanitária resultante do enorme fluxo de refugiados ucranianos para a Europa. Neste caso, a UE tem adotado medidas de proteção imediatas, como referido, além de procedimentos formais facilitadores de integração, como por exemplo, o câmbio de moeda ucraniana para euros à chegada sem custos adicionais, e até um valor aproximado de 310 euros por pessoa, e acordos de comunicação permitindo chamadas gratuitas ou a baixo custo entre refugiados ucranianos na UE e o território ucraniano. Bruxelas está ainda a apoiar os EM que estão a acolher refugiados de guerra ucranianos de modo a assegurar condições dignas de alojamento, educação e saúde (European Council, 2023).

Estas notas remetem para o que se pode considerar ser a predominância de uma agenda marcadamente securitária e de cariz geopolítico no contexto europeu em matéria de gestão de fluxos migratórios, numa espécie denexo entre questões humanitárias e de segurança, mas que coloca a dimensão humanitária refém das questões de segurança. Este nexoponta para a necessidade de definir procedimentos de resposta a diferentes níveis e com o envolvimento de múltiplos atores, o que tem constituído dificuldade acrescida no desenho de políticas e na ação no terreno, apesar da narrativa institucional de que não existe um tratamento diferenciado de refugiados (Esposito, 2022). Isto tem implicações na triangulação entre as dimensões humanitária, securitizadora e geopolítica no tratamento de refugiados e migrantes. Neste contexto, são três as ideias principais que gostaríamos de sublinhar.

Em primeiro lugar, os desafios à coesão interna da UE tornam-se claros e visíveis nas políticas de alguns Estados Membros que se vêm tornando cada vez mais restritivas e excludentes, assentes em discursos nacionalistas, entendidos aqui de forma negativa. Um desses exemplos é Itália, sobretudo a partir de 2018 com a postura do governo ultraconservador e de direita que resultou da coligação entre o Movimento Cinco Estrelas e a Liga Norte. O Vice-Primeiro Ministro e Ministro do Interior de então, Matteo Salvini, foi particularmente ativo na defesa de fronteiras fechadas à imigração em território italiano e responsável por alguma da legislação mais restritiva e repressiva nesse sentido. Nesse contexto, a Itália aceitou, por exemplo, financiar o estabelecimento de centros de detenção na Líbia, onde os migrantes aguardam retorno voluntário ou forçado aos seus países de origem de forma a dar uma resposta ao problema da chamada migração ‘ilegal’ para a Europa, em clara violação dos princípios internacionais de proteção dos refugiados e requerentes de asilo (Human Rights Watch, 2019). Destacam-se ainda as medidas de criminalização da assistência prestada por organizações humanitárias às embarcações que procuravam atracar nas fronteiras externas da UE, através do Sul de Itália, o encerramento de portos italianos a embarcações ilegais, as fortes restrições para a obtenção de vistos humanitários e a expulsão de imigrantes considerados “um perigo social” (Carta Capital, 2018), ou as restrições aos desembarques que, recentemente, foram recuperadas e até agravadas com o novo governo de extrema-direita liderado pela Primeira-Ministra Georgia Meloni, líder do partido *Fratelli d’Italia* (Expresso, 2023a; DW, 2023). Mas também o curso político que a Hungria e a Polónia, em particular, seguiram na direção do fecho de fronteiras e do fecho ao diálogo relativamente ao acolhimento de não-europeus. Viktor Orban, primeiro-ministro húngaro, deixou bem claro em vários momentos que é importante “manter a Europa cristã”, justificando com base nesse princípio a construção de muros com países vizinhos como a Sérvia e a Croácia, com o objetivo de “estancar” a passagem de refugiados e/ou migrantes pelo país (Rev, 2015). Este tipo de narrativa política demoniza os refugiados como ‘o outro’, onde princípios de inclusão ou diversidade tão presentes na narrativa de construção europeia, se esvaziam e perdem sentido (Huysmans, 2000: 757). Isto significa que ao invés de ‘abrir fronteiras’, estamos perante um processo de ‘fecho de fronteiras’ e de construção de muros e barreiras, não só geográficas e físicas, mas mais ainda políticas, culturais e simbólicas. Já face ao fluxo massivo de refugiados ucranianos desde o início da invasão russa em larga escala, a Polónia alterou a sua narrativa de exclusão e fecho, e atuou numa lógica de abertura e acolhimento destas pessoas, sendo talvez a principal porta de entrada destes refugiados na UE, e mantendo a Polónia um

papel fundamental não só em matéria humanitária, mas também logística e no apoio ocidental ao esforço de guerra. A agenda humanitária foi reescrita com esta ameaça próxima de fronteiras e causada por um vizinho que Varsóvia teme desde há muito (Klaus, 2017; Klaus, 2020). De facto, no caso dos refugiados ucranianos, a narrativa polaca revelou-se em sentido oposto e numa lógica de reaproximação, ainda que limitada a uma realidade muito particular, aos valores humanitários. As barreiras mantiveram-se, contudo, a todos os que, não sendo ucranianos, procuravam também fugir da guerra, com a Polónia a recusar a entrada a muitos estrangeiros, de nacionalidades variadas, nomeadamente africanos, brasileiros e até portugueses de ascendência africana, que se encontravam a trabalhar e/ou a estudar na Ucrânia (Jornal de Notícias, 2022; Visão, 2022).

Segundo, o debate da potência normativa *versus* a pressão da geopolítica e de narrativas mais securitizadas, tem polarizado opiniões. Com base nos documentos, como a *Estratégia Global* de 2016 ou a *Bússola Estratégica* de 2022, a par da Presidente da Comissão se referir a uma ‘Comissão geopolítica’, parece-nos que a articulação entre uma agenda de cariz mais geopolítico, não tem necessariamente de excluir a dimensão mais humanitária e civil de atuação da UE. O exemplo dos refugiados ucranianos mostra isso mesmo. A visão geopolítica, de acordo com a Presidente da Comissão, visa refletir a importância de alianças e coligações de modo a que a UE possa promover os seus valores, reforçar cooperação e assegurar dinâmicas comerciais justas e abertas, promovidas pela União da forma como esta as entende. Von der Leyen adiciona “Esta é a Comissão geopolítica que tenho em mente e de que a Europa necessita urgentemente” (European Commission, 2019). No contexto de guerra na Ucrânia, as palavras da Presidente da Comissão tomaram forma na resposta à invasão russa de 24 de fevereiro de 2022, quer na definição da assistência alargada à Ucrânia, incluindo pela primeira vez o apoio bélico a um Estado terceiro, quer na consensualização de vários pacotes de sanções à Rússia (ver Alcaro, 2022). Mas este alinhamento tem implicações na leitura da UE enquanto um ator em transformação e cuja agenda humanitária parece querer complementar-se de uma agenda de segurança mais vinculada.

Por fim, e em terceiro lugar, a questão essencial das implicações destas movimentações além UE. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2022), a Turquia já recebeu mais de 3 milhões de refugiados, o Líbano 1.1 milhões, e a Jordânia mais de 600 mil. Para que as necessidades de refúgio e acolhimento diminuam, as causas mais estruturais da violência e a densidade destes fluxos populacionais têm de ser combatidas e respondidas de forma mais integrada e coesa. Se as medidas definidas para

o curto, médio e longo prazo podem efetivamente ajudar a minimizar a crise prolongada, as mesmas carecem de uma União efetivamente unida na procura de respostas concertadas. O efeito dominó na construção de barreiras e muros no seio da UE é ilustrativo dos diferenciais existentes nos últimos anos e que a guerra na Ucrânia veio desafiar. A securitização do ‘migrante’ como a ameaça apenas contribui para distorcer alinhamentos, quando o tratamento da questão de forma pragmática e eficiente deveria contribuir, ao invés, para reforçar direitos fundamentais e estabilidade interna e nas fronteiras da União.

A forma desadequada e moralmente discutível como a UE e os países europeus têm respondido aos fluxos migratórios provenientes do Grande Médio Oriente e da África Subsaariana nos últimos anos, em particular desde 2015, contrasta radicalmente com a resposta que deram à vaga de refugiados provenientes da Ucrânia imediatamente após o início da invasão russa. De facto, nos primeiros dias da guerra foram milhares os ucranianos, maioritariamente mulheres e crianças, que fugiram para os países europeus vizinhos – em particular Polónia, Roménia, Alemanha e República Checa – em busca de proteção e segurança. E, contrariamente ao que se havia verificado nos anos anteriores perante vagas massivas de pessoas em fuga, as fronteiras da UE não se fecharam. Abriram-se, aliás, de forma muito generosa e solidária – e como deveria ser – perante a escalada da violência e a escala do sofrimento que esta gerava, motivando a ativação, pela primeira vez a 4 de março de 2022 e por unanimidade no Conselho Europeu, da Diretiva Europeia de Proteção Temporária, um mecanismo de emergência que pode ser aplicado no caso de afluxo maciço de pessoas e que visa conceder uma proteção imediata e coletiva (ou seja, sem necessidade de análise de pedidos individuais) a pessoas deslocadas, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem. O objetivo era o de aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e permitir que as pessoas deslocadas beneficiassem de direitos harmonizados em toda a UE, incluindo residência, o acesso ao mercado de trabalho e à habitação, a assistência médica e o acesso das crianças à educação (Council of the EU, 2022). Estima-se que tenham chegado aos países da UE cerca de 8 milhões e 100 mil refugiados, estando cerca de 4 milhões e 890 mil registados no âmbito do esquema de proteção temporária à luz da diretiva europeia de emergência ou de outros quadros nacionais (UNHCR, 2023).

Ora, esta foi uma resposta que nunca foi sequer ponderada para responder à dita ‘pressão’ e ‘crise’ migratória, em particular entre 2015 e 2016, deixando milhões de pessoas de fora dos mecanismos de proteção e acolhimento da UE e resultando na morte de cerca de 27 mil pessoas no Mediterrâneo

nos últimos dez anos (Expresso, 2023b), mais de 3000 só em 2021 (ONU News, 2022) perante uma total passividade e falta de vontade política por parte da UE de assumir a sua responsabilidade e implementar medidas e mecanismos de resposta a uma situação humanitária indiscutível.

## NOTAS CONCLUSIVAS

É nosso entender que as respostas diferenciadas da UE e dos seus Estados Membros aos fluxos migratórios nos últimos anos, aqui analisadas de forma breve, mostram bem a tensão entre a proteção de refugiados e migrantes, e a questão do reforço da segurança nas fronteiras do bloco europeu, apontando para a triangulação humanitarismo, securitização e geopolitização, que tem estado em curso e até dominado a agenda europeia. As autoridades europeias afirmam que não há tratamento desigual, contudo as diferentes formas como os países da UE e a própria União têm gerido os mais recentes e significativos fluxos de refugiados e migrantes não têm sido necessariamente coerentes.

As questões migratórias e de refugiados na e para a UE têm estado indiscutivelmente e permanentemente na agenda da União nos últimos anos, ao nível das várias instituições europeias e nas discussões entre os Estados Membros. No quadro do Conselho são inúmeras as resoluções e declarações em torno da necessidade de uma estratégia abrangente nestes domínios, em conformidade com os princípios de direitos fundamentais e valores da UE, destacando sempre a ideia de reforço da ação externa nesta matéria, o enfoque nas questões do regresso e readmissão, o combate ao tráfico e às redes criminosas, mas mantendo sempre a linguagem centrada na necessidade de controlo das fronteiras externas da UE para a sua própria segurança, e com poucas ou nenhuma considerações ou preocupações pela segurança e proteção daqueles que procuram chegar à Europa em condições de enorme vulnerabilidade. Contudo, pouco dessas intenções tem passado do papel e do plano das intenções, suscitando dúvidas relativamente ao real compromisso por parte da UE em efetivamente implementar as mudanças necessárias nas políticas de asilo e migração de maneira a responder de forma coerente, humanista e solidária aos fluxos migratórios para o território europeu, particularmente os motivados por guerras e violência. De facto, a estratégia da UE de externalizar cada vez mais as suas políticas e instrumentos de controlo migratório e de confiar esta responsabilidade a países vizinhos que têm servido de ‘tampão’ tem sido frequentemente justificada à luz de repostas necessárias à criminali-

dade que pode decorrer destes fluxos migratórios crescentes e descontrolados, mas a verdade é que, na prática, tem-se revelado preocupante e condenável numa perspetiva humanitária e de direitos humanos (Nascimento & Sousa, 2020; Andersson & Keen, 2019).

Um regime de proteção sólido e eficaz, tanto a nível internacional como europeu, depende em larga medida de novas formas de cooperação internacional, ou seja, de uma maior vontade política para responder aos principais desafios e necessidades de todos aqueles que se veem obrigados a abandonar os seus países de origem, em particular, os refugiados (Betts, 2009). Neste sentido, em vez de contrariarem e/ou violarem, de forma direta ou indireta, as garantias de proteção internacional estabelecidas, desde a Convenção de 1951 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem passando por outros documentos legais internacionais nesta matéria, parece-nos clara a necessidade de respostas integradas, coerentes e estruturais que permitam que os objetivos definidos na Agenda Europeia não passem apenas disso, mas se concretizem enquanto políticas e práticas. A forma como se respondeu à guerra na Ucrânia, em particular ao nível da resposta aos refugiados da guerra mostra que não se trata de incapacidade ou inexistência de instrumentos e que a UE pode, quando quer, responder de forma adequada, responsável e solidária com o sofrimento humano de quem se vê obrigado a fugir do seu país. É essa a resposta que se espera da UE, sempre.

## Referências bibliográficas

- A European Agenda on Migration (2015). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Agenda On Migration, Brussels, COM(2015) 240 final, 13 maio. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>.
- ALCARO, Riccardo (2022). “The EU and the Ukraine War: Making Sense of the Rise of a “Geopolitical” Union”, IAI Commentaries, Istituto Affari Internazionali (IAI), 12 março.
- ALTHAUS, Anne (2015). “Migrant or Refugee: what’s the difference?”, *World Economic Forum*. Disponível em <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/reclaiming-the-term-migrant/>.
- AMNESTY International (2014). *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations against Migrants*. London: Amnesty International.
- ANDERSSON, Ruben & Keen, David (2019). “Partners in crime? The impacts of Europe’s outsourced migration controls on peace, stability and rights”. Londres: Saferworld. Disponível em <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1217-partners-in-crime-the-impacts-of-europeas-outsourced-migration-controls-on-peace-stability-and-rights>.
- BBC (2016). “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts”, *BBC News*, 4 março. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
- BUZAN, Barry; Waever, Ole & De Wilde, Jaap (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- BERRY, Mike; Garcia-Blanco, Inaki & Moore, Kerry (2016). “Press coverage of the refugee and migrant crisis in the EU: a content analysis of five European countries” [Project Report]. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em <http://www.unhcr.org/56bb369c9.html>.
- BETTS, Alexander (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- CARTA Capital (2018). “Itália endurece política migratória e reduz proteção humanitária”, 24 setembro. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/mundo/italia-endurece-politica-migratoria-e-reduz-protecao-humanitaria/>.
- CHADWICK, Vince (2015). “The top 10 wackiest anti-refugee remarks”, *Politico*, 19 outubro.
- COLOMBO, Silvia (2016). “Judy asks: Can Europe Agree on Immigration?”, *Carnegie Europe*. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63755>.



- COMISSÃO Europeia (2016). Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers, Brussels, 4 abril. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1221\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm).
- CONSELHO Europeu (2016). Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016, Comunicado de Imprensa, 18 março. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- CONSELHO Europeu (2008). Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, Conselho da União Europeia, 13189/08, 24 setembro. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pt/pdf>.
- COUNCIL Decision (2015). Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), 18 maio. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0778>.
- COUNCIL of the EU (2022). Ukraine: Council unanimously introduces temporary protection for persons fleeing the war, press Release, 4 março. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>.
- DW (2023). “Itália de Meloni deverá impor maiores obstáculos a migrantes, 25 outubro. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/it%C3%A1lia-de-meloni-dever%C3%A1-impor-maiores-obst%C3%A1culos-a-migrantes/a-63555361>.
- ESPOSITO, Addie (2022). The Limitations of Humanity: Differential Refugee Treatment in the EU, *Harvard International Review*, 14 setembro. Disponível em <https://hir.harvard.edu/the-limitations-of-humanity-differential-refugee-treatment-in-the-eu/>.
- EURONEWS (2023). ONU alerta para a ilusão da redução do tráfico humano e admite agravamento dissimulado, 24 janeiro. Disponível em <https://pt.euronews.com/2023/01/24/onu-alerta-para-a-ilusao-da-reducao-do-trafico-humano-e-admite-agravamento-dissimulado>.
- EURONEWS (2020). Acordo UE-Turquia sobre migração em detalhe, 9 março. Disponível em <https://pt.euronews.com/my-europe/2020/03/09/acordo-ue-turquia-sobre-migracao-em-detalle>.
- EUROPEAN Commission (2021). EU continues supporting education of refugees and addressing migration in Turkey with additional €560 million, Press Release, 21 dezembro. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_6931](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6931).

- EUROPEAN Commission (2019). Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme, 27 novembro. Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408).
- EUROPEAN Council (2023). EU solidarity with Ukraine, EU response to Russia's invasion of Ukraine, 2 março. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#refugees>.
- EXPRESSO (2023a). “Migrações: organizações humanitárias criticam novas regras de Itália sobre resgates no mar”, 5 janeiro. Disponível em <https://expresso.pt/internacional/2023-01-05-Migracoes-organizacoes-humanitarias-criticam-novas-regras-de-Italia-sobre-resgates-no-mar-aa6f6b1f>.
- EXPRESSO (2023b). “Cemitério Mediterrâneo: 26 mil mortos em dez anos”, 26 fevereiro. Disponível em <https://expresso.pt/internacional/uniao-europeia/2023-02-26-Cemiterio-Mediterraneo-26-mil-mortos-em-dez-anos-06640962>.
- FRONTEX (s.d.). “Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas”. Disponível em [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/frontex/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_pt.htm).
- GRAHL-MADSEN A (1966). “The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law”, *Journal of Peace Research*, 3(3), 278-288.
- HUMAN Rights Watch (2019). *World Report 2019*. Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/hrw\\_world\\_report\\_2019.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf).
- HUYSMANS, Jef (2000). “The European Union and the securitization of migration”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777.
- IOM (2016). International Organization for Migration. Disponível em <http://www.iom.int/>.
- JORNAL de Notícias (2022). “Nigéria condena discriminação de refugiados africanos no acesso à fronteira com a Polónia”, 28 fevereiro. Disponível em <https://www.jn.pt/mundo/nigeria-condena-discriminacao-de-refugiados-africanos-no-acesso-a-fronteira-com-a-polonia-14635139.html>.
- JÜNEMANN, Annette; Scherer, Nikolas & Fromm, Nicolas (2017). (eds.) *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*. Wiesbaden: Springer.
- KLAUS, Witold (2020). “Between closing borders to refugees and welcoming Ukrainian workers. Polish migration law at the crossroads”, in Elżbieta M. Goździak, Izabella Main, Brigitte Suter (eds.) *Europe and the Refugee Response. A Crisis of Values?* London: Routledge, 74-90.

- KLAUS, Witold (2017). “Security First: The New Right-Wing Government in Poland and its Policy towards Immigrants and Refugees”, *Surveillance & Society*, 15(3/4), 523-528.
- MARTINS, Bruno Oliveira & Strange, Michael (2019). “Rethinking EU external migration policy: contestation and critique”, *Global Affairs*, 5(3), 195-202.
- NASCIMENTO, Daniela; Sousa, Inês (2020). “Miopia: O Desencontro entre os mecanismos externos de gestão de fronteiras da UE e a responsabilidade de proteção humanitária de migrantes”, in Fernando Ludwig; Luciano Stremel Barros (org.), (Re)Definições de Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu, Brasil: Editora IDESF, 21-38.
- ONU (1951). *Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf).
- ONU (2015). “Conditions of Syrian refugees in Lebanon worsen considerably, UN reports”, UN News Centre. Disponível em <https://news.un.org/en/story/2015/12/518882>.
- ONU News (2022). “Mais de 3 mil migrantes morreram em 2021 tentando chegar à Europa pelo mar”, 29 abril. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2022/04/1787722>.
- REV, Istvan (2015). “Hungary’s Politics of Hate”, *The New York Times*, 25 setembro.
- REVIEW of the ENP (2015). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, JOIN(2015) 50 final, 18 novembro. Disponível em [ec.europa.eu/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf).
- SCHROEDER, Andrew & Sherer, Paul M. (2022). “Ukraine War Is Becoming the Fastest-Growing Humanitarian Crisis Since World War II”, Reliefweb, 16 março. Disponível em <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-war-becoming-fastest-growing-humanitarian-crisis-world-war-ii>.
- SIC Notícias e Lusa (2023). “Migrações: Naufrágio no mar Egeu faz pelo menos cinco mortes”, 11 março. Disponível em <https://sicnoticias.pt/mundo/2023-03-11-Migracoes-Naufragio-no-mar-Egeu-faz-pelo-menos-cinco-mortes-561bd7f4>.
- SZTUCKI, J. (1999). Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete?, in F. Nicholson & P. Twomey (eds.), *Refugee rights and realities: evolving international concepts and regimes*. New York: Cambridge University Press.
- TUITT, P. (1997). “Human rights and refugees”, *The International Journal of Human Rights*, 1(2), 66-80.

- UNHCR (2023). Ukraine Refugee Situation, Operational Data Portal, 7 março. Disponível em <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
- VISÃO (2022). “‘Africanos, não!’ Militares ucranianos travam portugueses na fronteira por serem negros e dão prioridade aos brancos”, 28 fevereiro. Disponível em <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/guerra-na-ucrania/2022-02-28-africanos-nao-militares-ucranianos-travam-portugueses-na-fronteira-por-serem-negros-e-dao-prioridade-aos-brancos/>.
- WÆVER, Ole (1995). “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie Lipschutz (ed.) *On Security*. New York: Columbia University Press, 46-86.



