

The European Union, migrations and (in)security: strategies, vulnerabilities and challenges

A União Europeia, migrações e (in)segurança: estratégias, vulnerabilidades e desafios

Ana Isabel Xavier, Nova University of Lisbon

Abstract—Since March 2015, the European Union (EU) has been confronted with unprecedented migratory pressure from the Mediterranean and Balkan routes, which is already considered the greatest humanitarian crisis since the end of the Second World War. A detailed analysis of the question leads us to two empirical evidences. The first is an apparent securitization of European immigration and asylum policy with the progressive strengthening of the external dimension of the Union's internal security. Second, a growing politicization of migratory movements and expansion of Islamism by some extremist populist parties and movements a little throughout Europe. This article is intended to contribute to the debate on securitization / politicization vs. migration flows, outlining the course, impact and effectiveness of the EU approach as a security actor, as well as exploring the current vulnerabilities and challenges facing the EU and the Member States, Member States (MS) in this field.

Keywords—European Union, Securitization, Politization, Immigration, Asylum.

Resumo—Desde Março de 2015, a União Europeia (UE) tem sido confrontada com uma pressão migratória sem precedentes a partir das rotas do Mediterrâneo e dos Balcãs, naquela que é já considerada a maior crise humanitária desde o final da segunda guerra mundial. Uma análise detalhada da questão conduz-nos a duas evidências empíricas. A primeira, uma aparente securitização da política de imigração e asilo europeia com o progressivo reforço da dimensão externa da segurança interna da União. A segunda, uma crescente politização dos movimentos migratórios e expansão do islamismo por alguns partidos e movimentos com pendor populista extremista um pouco por toda a Europa. Assim, este artigo pretende dar um contributo ao debate securitização/politização vs fluxos migratórios, traçando o percurso, impacto e eficácia da abordagem da UE como ator de segurança, bem assim explorando as vulnerabilidades e desafios atuais que se oferecem à UE e aos Estados-membros (EM) neste domínio.

Palavras-Chave—União Europeia, Securitização, Politização, Imigração, Asilo.

Submitted—20-05-2016. **Accepted**— 22-04-2017.



*“Dai-me os vossos fatigados,
os vossos pobres. As vossas massas amontoadas*

*que anseiam por respirar em liberdade. O refugio
infeliz da vossa costa apinhada. Enviei-me esses
sem-abrigo assolados pela tormenta.”*

Emma Lazarus

- **Ana Isabel Xavier**, Department of Political Studies of the Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon (FCSH-UNL).
E-mail: xavier.anaisabel@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.80>

1 Introdução

ESTE excerto do poema “O novo colosso” encontra-se gravado na Estátua da Liberdade em Ellis Island (EUA), mas é bem representativo da tragédia humanitária em torno do maior fluxo populacional para a Europa desde a Segunda Guerra mundial. Segundo dados oficiais (International Organization for Migration 2017), em 2016 chegaram à Europa 363 401 pessoas. Só em Janeiro de 2017, chegaram por mar 5 483 pessoas (4 292 às costas de Itália e 1 192 às ilhas gregas (International Organization for Migration 2017). Registaram-se neste mesmo período 253 mortes ou desaparecimentos sendo que, até 19 de dezembro de 2016, 4901 pessoas morreram só no Mediterrâneo (o que representa 67,5% do total de mortes de migrantes no mundo, para lá do Sahara e Norte de África e fronteira EUA-México). No final de 2015, e segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹, existiam 65,3 milhões de deslocados internos e 16,1 milhões de refugiados no mundo² (excluindo os 5,2 milhões de Palestínianos), metade dos quais com menos de 18 anos. Não obstante, no top 10 dos países do mundo que mais refugiados ou situações equiparadas acolheram até ao final do ano de 2015, não figura nenhum Estado-membro da UE, liderando a Turquia (2 541 352 milhões, incluindo 1,8 milhões de sírios e 21 mil iraquianos), seguindo-se o Paquistão (1 561 162), o Líbano (1 070 854), o Irão (979 437), a Etiópia (736 086), a Jordânia (664 118), o Quênia (553 912), o Uganda (477 187), a República Democrática do Congo (383 095) e, finalmente, o Chade (369 540 milhões). Os números oficiais do EUROSTAT também comprovam que, desde Março de 2015, é da Síria que chegam a maioria dos refugia-

dos (distanciando-se claramente dos que são originários do Afeganistão e Iraque³).

A Organização Internacional das Migrações confirma esta tendência mas apenas no que concerne à chegada à Grécia entre 2015 e 2016. No caso de Itália, dominam como nacionalidades nestes anos os Nigerianos e Eritreus.) fugidos do Líbano e da Jordânia onde se encontravam desde o início da guerra civil em 2011 e o agravamento da falta de bens de primeira necessidade (Parkes e Pauwe 2017, 1).

Este enquadramento permite olharmos para esta realidade na perspectiva da política comum de imigração e de asilo como parte integrante de um modelo europeu de segurança. Para além disso, permite problematizar que, se a UE sempre enquadró a gestão do fluxo regular e irregular dos que procuram a Europa no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça (previsto pelo Tratado de Maastricht no primeiro pilar e progressivamente incorporado no terceiro pilar dedicado à cooperação em matéria de justiça e assuntos internos), os acontecimentos recentes revelam como progressivamente foram adotadas outras medidas mais próximas do domínio da política de segurança e defesa (segundo pilar de Maastricht).

Neste sentido, o argumento subjacente é que, também impulsionada pelo fim da divisão inter-pilares com o Tratado de Lisboa, a política de imigração e asilo deixou de ser enquadrada apenas no âmbito da cooperação em matéria de justiça e assuntos internos, mas também (ou sobretudo) como política de segurança (Wolff, Wichmann, e Mounier 2009, 21). Para o efeito, a UE mobilizou missões civis e operações militares de gestão de crises, desagregando em definitivo a distinção entre segurança e defesa, por via da internalização das ameaças externas e externalização das ameaças internas (Brandão 2015). Estaremos assim perante uma “securitização” (Buzan, Waeber, e Wilde 1998) da mobilidade populacional⁴, que sempre fora tratada como parte dos pilares da con-

1. Consultar o website UNHCR.

2. Para este efeito, considera-se como válida a distinção subscrita pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) entre: (1) deslocados internos, que não atravessaram nenhuma fronteira internacional, mas permaneceram no seu país de origem sob a proteção de seu próprio governo (mesmo que este governo possa ser a causa da fuga) e (2) refugiados, estatuto jurídico concedido de acordo com as disposições plasmadas na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Esta convenção foi adotada a 28 de Julho de 1951, encontra-se em vigor desde 22 de abril de 1954 e foi completada pelo Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (adotado a 31 de Janeiro 1967, em vigor desde 4 de Outubro de 1967).

3. Dados completos desenvolvidos no website da Comissão Europeia “Asylum quarterly report – Eurostat statistics explained”

4. A mobilidade populacional é parte intrínseca da história da própria humanidade, tal como ilustrado no mapa interactivo “Origins and destinations of the World’s Migrants, from 1990-2015”, do Pew Research Center.

strução europeia e da concretização do mercado comum.

Acresce que, perante o gap entre a falta de consenso por parte dos EM em implementarem estratégias e políticas de acolhimento e integração e as expectativas de uma ação mais concertada por parte da UE enquanto tal (Toje 2008), verificou-se quer um reforço do policiamento e militarização das fronteiras internas dos Estados-membros (mesmo que alegadamente por razões de segurança nacional, não dissociando na sua génese a legalidade da ilegalidade desses movimentos e a sua potencial associação com os atentados terroristas), quer a disseminação de sentimentos nacionalistas e anti-imigração, que muitos partidos políticos eurocéticos têm já instrumentalizado em sede de campanhas eleitorais.

Assim, fazendo jus ao subtítulo deste capítulo, o mesmo irá dividir-se em três pontos: das estratégias (onde se identificam os principais marcos da UE rumo a uma política comum de imigração e asilo a partir da Estratégia Europeia das Migrações); das vulnerabilidades (especial enfoque nas missões e operações da UE); e dos desafios (politização e associação dos fluxos migratórios com os atentados terroristas sofridos nos últimos dois anos). Espera-se deste modo contribuir para a problematização e implicações entre dimensão interna e externa da UE nesta matéria, concluindo estarmos perante um caso de teste de pressão para as Instituições e EM na delimitação de uma verdadeira “diplomacia de fronteiras” (Parkes 2016b).

2 Das Estratégias

Quando, em 1993, nasceu formalmente a União Europeia como nova personagem política alicerçada em três pilares, as matérias relacionadas com o espaço de liberdade, de segurança e justiça estavam confinadas ao primeiro pilar (Comunidades Europeias), incluindo a política de Imigração, o Acordo

de Schengen⁵ e o acolhimento de Refugiados. O art.^o2 TUE plasmava então que:

”A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”

De facto, o espaço de liberdade, segurança e justiça foi enquadrado pelo título V e pretende assegurar:

”a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. (art.^o29 TUE).”

Neste âmbito, foram previstas medidas no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (originalmente Justiça e Assuntos Internos), nomeadamente no que diz respeito ao tráfico de droga e de armas, o terrorismo, o tráfico de Pessoas, o crime organizado, a corrupção e a criminalidade transfronteiriça (Eurojust). Entre os Tratados de Maastricht (1993) e de Lisboa (2009), este espaço foi sendo progressivamente reforçado pelos programas de Tampere⁶ (1999-

5. A 14 de Junho de 1985 foi assinado, em Schengen, um acordo de abertura de fronteiras e livre circulação de pessoas a que, aos cinco países fundadores, se juntaram entretanto mais 25 (todos integrantes da União Europeia, exceto Irlanda e Reino Unido) a Islândia, a Noruega e a Suíça. O acordo prevê expressamente que todos os controlos podem ser reativados temporariamente caso sejam considerados necessários para a manutenção da ordem pública ou da segurança nacional.

6. O Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de Outubro de 1999 reuniu em sessão extraordinária, em Tampere, para debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia.

2004), Haia⁷ e Estocolmo⁸ (2010-2014). Com Lisboa, o terceiro pilar relativo à Cooperação no domínio da justiça e assuntos internos (CJAI) foi absorvido na estrutura consolidada da União Europeia (Monar 2013, 150), sem divisão interpilares, nos novos arts.⁹ 67 a 80.

Também em 2010, o Conselho Europeu apresentou a “Estratégia de segurança interna da União Europeia Rumo a um modelo europeu de segurança” (Conselho Europeu 2010a) e é neste documento que podemos encontrar a assunção de um conceito amplo de segurança em que a dimensão externa e interna de segurança (com consequências práticas para a gestão do espaço de liberdade, segurança justiça) se diluem face às ameaças contemporâneas (Eriksson e Rhinard 2009, Pastore 2001, Lutterbeck 2007, Trauner 2011, Bossong e Rhinard 2013).

O conceito de segurança interna deve ser entendido como um conceito amplo e completo que se estende a múltiplos sectores a fim de fazer face a essas graves ameaças e a outras que tenham um impacto direto na vida, na segurança e no bem-estar dos cidadãos, incluindo as catástrofes naturais e as provocadas pelo homem, tais como os incêndios florestais, os terremotos, as inundações e as tempestades. (Conselho Europeu 2010a, 8).

No entanto, é só na sequência das trágicas mortes ocorridas no Mediterrâneo na noite de 19 de Abril de 2015 (quando quase 700 migrantes, transportados numa embarcação entre as costas da Líbia e a ilha de Lampedusa em Itália, perderam a sua vida) que a Comissão Europeia

apresentou respostas imediatas e a longo prazo para os desafios que a Europa enfrenta neste domínio. Assim, logo a 13 de Maio, foi apresentada formalmente a Agenda Europeia para as Migrações (Comissão Europeia 2015b), alicerçada em quatro pilares fundamentais: reduzir os incentivos à imigração ilegal; construir uma política de asilo sólida; definir uma nova política em matéria de migração legal; e salvar vidas humanas e garantir a segurança das fronteiras externas.

Por sua vez, na reunião informal dos Chefes de Estado e de Governo de 23 de setembro e 15 de outubro de 2015, foi aprovado um conjunto de ações a adotar nos seis meses seguintes para implementar a Agenda Europeia para as Migrações: ações a curto prazo (para estabilizar a situação) e medidas de mais longo prazo (para criar um sistema sólido que possa resistir à prova do tempo em termos operacionais, apoio orçamental e aplicação da legislação da UE). Neste seguimento, foram reforçadas medidas concretas em cinco dimensões: primeiro, a recolocação⁹ (mecanismo de resposta de emergência para ajudar a Itália e a Grécia); segundo, a reinstalação (num período de dois anos, de 20 000 pessoas oriundas de países terceiros que a ACNUR identificou como necessitando claramente de proteção internacional, com base numa chave de repartição); terceiro, um plano de ação contra o tráfico de migrantes (incluem-se a elaboração de uma lista de embarcações suspeitas, a utilização de plataformas especializadas para melhorar a cooperação e o intercâmbio de informações com as instituições financeiras, e a cooperação com os fornecedores de serviços Internet e as redes sociais para assegurar que os conteúdos publicados na Internet pelos passadores para dar a conhecer as suas atividades sejam rapidamente detetados e suprimidos); quarto, orientações sobre a recolha de impressões digitais dos migrantes aquando da sua chegada (para garantir a eficácia

7. Adotado no Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004, o Programa plurianual de Haia enumera 10 prioridades da União tendo em vista reforçar o espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os próximos cinco anos: 1) Reforçar os direitos fundamentais e a cidadania; 2) Lutar contra o terrorismo; 3) Definir uma abordagem equilibrada sobre a migração; 4) desenvolver uma gestão integrada das fronteiras externas da União; 5) instaurar um procedimento comum em matéria de asilo; 6) Maximizar o impacto positivo da imigração; 7) Encontrar um justo equilíbrio entre o respeito da vida privada e a segurança na partilha de informações; 8) Elaborar um conceito estratégico para a criminalidade organizada; 9) Garantir um verdadeiro espaço europeu de justiça; 10) Partilhar as responsabilidades e assegurar a solidariedade (2004-2009).

8. A 4 de Maio de 2010 foi aprovado o Programa de Estocolmo – uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (Conselho Europeu 2010b) que, para além de identificar as prioridades políticas, os instrumentos e os meios para a prevenir e responder, foca-se na Europa dos direitos fundamentais, do direito e da justiça.

9. Para uma análise mais detalhada do mecanismo de recolocação, sugere-se a leitura de Peers (2015).

do Sistema Europeu Comum de Asilo¹⁰); e quinto, uma consulta pública sobre o futuro da Diretiva Cartão Azul (permitindo aos nacionais de países terceiros altamente qualificados entrar mais facilmente na UE para efeitos de trabalho como se de um fast track procedure se tratasse).

A 26 de Outubro, o Presidente Juncker convocou uma Reunião sobre a Rota Migratória dos Balcãs Ocidentais com os Chefes de Estado e de Governo da Albânia, Áustria, Bulgária, Croácia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, Alemanha, Grécia, Hungria, Roménia, Sérvia e a Eslovénia. Um acordo em forma de plano de ação de 17 pontos é então firmado com o objetivo de melhorar a cooperação em matéria de gestão das fronteiras e intensificar a prestação de ajuda humanitária aos requerentes de asilo ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais, incluindo o estabelecimento de pontos de contacto para assegurar uma troca permanente de informações, o fornecimento de abrigo aos refugiados, a gestão conjunta dos fluxos migratórios e o reforço dos esforços para gerir as fronteiras¹¹.

Por sua vez, a 15 de Dezembro, a Comissão Europeia adota um conjunto de medidas destinadas a proteger o Espaço Schengen sem fronteiras internas, para gerir mais eficazmente os fluxos migratórios, melhorar a segurança interna da União Europeia e garantir o princípio da livre circulação de pessoas. A Comissão propõe, nomeadamente, que seja criada uma Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras¹² a fim de assegurar uma gestão rigorosa e partilhada das fronteiras

10. Não sendo objeto de estudo detalhado deste artigo, sugere-se a leitura de Comissão Europeia (2014) e as conclusões da reunião do Conselho Europeu de 22 e 23 de junho de 2017, em que se abre caminho uma reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Segundo o parágrafo 23, “o sistema tem de ser eficiente, ser capaz de suportar a pressão migratória, eliminar os fatores de atração e os movimentos secundários, em conformidade com o direito internacional, combater os abusos e prestar o apoio adequado aos Estados-Membros mais afetados”

11. Paralelamente, a 18 de Novembro de 2015, a Comissão Europeia e a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança anunciam as principais linhas da revisão da Política Europeia de Vizinhança (PEV), definindo a abordagem renovada da União em relação aos seus vizinhos orientais e meridionais. A nova PEV procurará também envolver outros atores regionais, para além dos seus vizinhos, se for caso disso, para fazer face aos desafios regionais.

12. Como iremos ver mais à frente, o Conselho daria a sua aprovação final à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira a 14 de setembro de 2016.

externas. Com vista a reforçar a segurança dos cidadãos europeus, a Comissão propõe igualmente que sejam introduzidos controlos sistemáticos que incluam a consulta de bases de dados relevantes relativamente a todas as pessoas que entram ou saem do espaço Schengen.

Na viragem de 2015 para 2016 sucedem-se uma série de medidas de reforço da dimensão externa da segurança interna da União Europeia. De facto, logo a 7 de Janeiro de 2016, a Comissão Europeia adotou uma série de programas de cooperação transfronteiriça, no montante total de mil milhões de euros, em apoio ao desenvolvimento económico e social das regiões de ambos os lados das fronteiras externas da UE. Para além disso, a 19 de Janeiro, a Comissão apresenta uma proposta para facilitar o intercâmbio na UE dos registos criminais de nacionais de países terceiros através de melhorias no Sistema europeu de informação sobre os registos criminais (o ECRIS, instituído em 2012). Trata-se, aliás, de uma ação crucial prevista na Agenda Europeia para a Segurança (Comissão Europeia 2015a), cujo objetivo consiste em melhorar a cooperação entre as autoridades nacionais na luta contra o terrorismo e outras formas graves de criminalidade transnacional.

Mas a medida mais significativa e com maior impacto em termos de ponto de viragem refere-se ao acordo firmado a 7 de Março de 2016 entre os chefes de Estado e de governo da UE e da Turquia¹³ que simultaneamente prevê a entrada na Europa pelos canais juridicamente legais e combate o modelo de negócio dos traficantes que exploram a miséria humana. Nesse sentido, pretende assegurar-se a readmissão de todos os

13. Mais de um ano depois, a implementação da Declaração UE-Turquia continua a apresentar resultados concretos, apesar das difíceis circunstâncias. O número de travessias diárias da Turquia para as ilhas gregas diminuiu, passando de 10 000 pessoas num único dia, em outubro de 2015, para 43 pessoas por dia atualmente. De um modo geral, as chegadas diminuíram 98%. O número de mortes no Mar Egeu diminuiu também drasticamente desde o início da aplicação da Declaração, passando de 1100 (durante o mesmo período em 2015-2016) para 70. As operações de regresso prosseguiram, com um total de 1 487 regressos desde o início da aplicação da Declaração. No entanto, o número de chegadas continua a ser superior ao número de regressos da Grécia para a Turquia, intensificando a pressão sobre as ilhas gregas. Só para garantir o acesso à educação das crianças sírias na Turquia e a distribuição de alimentos, a Comissão desbloqueou o quadro deste acordo, 95 milhões de euros.

migrantes em situação irregular que cheguem à Grécia e que não se qualifiquem para proteção internacional, bem assim a readmissão de sírios reenviados das ilhas gregas na lógica de que estes podem requerer asilo na Turquia¹⁴. O entendimento entre ambas as partes conclui assim que, por cada sírio readmitido, outro será recolocado na UE diretamente da Turquia.

Mas este acordo acaba por surgir no seguimento de antecedentes importantes em matéria negocial. Em Outubro do ano anterior, a UE tinha já desbloqueado um apoio financeiro à Turquia na ordem dos 500 milhões de euros para criar mais centros de acolhimento de migrantes¹⁵ e maior controlo de fronteiras para combater redes criminosas. Ao ambicionar criar uma segunda fronteira do espaço europeu, a moeda de troca era clara: o relançamento das negociações da adesão à UE, tal como assinalado na reunião de 18 de Novembro 2015, em que a Comissão Europeia avaliou se os países dos Balcãs Ocidentais e a Turquia se encontravam preparados para cumprir os critérios de adesão. Para além de reconhecer que o processo de alargamento é fundamental para reforçar a estabilidade económica e política da região, nesta reunião a Comissão admite ainda ceder às pressões do Kosovo e da Turquia para desbloquear o mecanismo de vistos para o espaço Schengen (Trauner 2017).

Por sua vez, o Conselho Europeu de 17 e

14. Só para garantir o acesso à educação das crianças sírias na Turquia e a distribuição de alimentos, a Comissão desbloqueou o quadro deste acordo, 95 milhões de euros.

15. Não foi só no caso da Turquia que a UE desbloqueou ajuda de emergência para apoiar diretamente a gestão do elevado afluxo de requerentes de asilo. Já a 23 de Dezembro de 2015, a Comissão informava da atribuição de 35 milhões de euros à Suécia, 8 milhões à Finlândia e 5 milhões à Bélgica. No âmbito deste acordo de cooperação com a Turquia, autores como Betts e Collier (2017) e Betts et al. (2016) alertam para a problemática das migrações forçadas e Siegfried (2015) sugere que a fixação de uma segunda fronteira europeia parece conduzir a uma externalização ou outsourcing da política de asilo da UE. Em sede de Parlamento Europeu, a questão da externalização do tratamento dos pedidos de asilo e das operações de busca e salvamento para países terceiros foi também discutida a 20 de Abril de 2015, conforme relato disponibilizado em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2015-000039+0+DOC+XML+V0//PT> (último acesso a 20 de junho de 2017). Para além disso, o acordo parece agravar a questão da legalidade vs moralidade face às obrigações imputadas aos EM pela Convenção de Genebra de 1951. Esta parece ser a tese de Wooley (2012) ao recuperar as lições aprendidas do caso australiano.

18 de Março de 2016 confirmou a estratégia global da UE de controlar as fronteiras externas e salientou seis pontos principais de ação: primeiro, prosseguir o trabalho no que respeita aos centros de registo; segundo, recorrer a todos os meios para apoiar a capacidade da Grécia no que se refere ao regresso dos migrantes irregulares à Turquia no contexto do protocolo de readmissão Grécia-Turquia e do acordo de readmissão UE Turquia, a partir de 1 de junho de 2016; terceiro, prestar apoio de emergência para ajudar a Grécia a fazer face à situação humanitária; quarto, acelerar a recolocação a partir da Grécia, o que inclui a realização dos controlos de segurança necessários; quinto, apoiar a Jordânia e o Líbano na proteção dos refugiados e nas comunidades de acolhimento em ambos os países; e sexto, reforçar a cooperação com os países dos Balcãs Ocidentais na resposta à crise migratória e na prossecução dos objetivos do Conselho Europeu.

A 9 de Setembro, no seu discurso sobre o Estado da União, Jean-Claude Juncker apresenta cinco medidas com o fito de defender as fronteiras da UE através de controlos rigorosos de quem as quer atravessar: primeiro, a já referida edificação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia que prestará apoio aos Estados-Membros ao identificar e, se necessário, corrigir as deficiências antes que estas se tornem problemas graves; segundo, a definição de um sistema de Entrada/Saída (EES) da UE que recolherá informações, como a identidade, os documentos de viagem e os dados biométricos, e registará as entradas e saídas no ponto de passagem; terceiro, a implementação de um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) com objetivos semelhantes aos do bem conhecido sistema ESTA dos EUA; quarto, o reforço da Europol, dotando-a dos recursos suplementares necessários para satisfazer as suas necessidades e as expectativas nela depositadas; quinto, e o reforço de documentos de viagem seguros para uma melhor gestão da livre circulação, da migração e da mobilidade assenta em sistemas sólidos destinados a prevenir os abusos e as ameaças à segurança interna provocados pela facilidade com que alguns documentos podem ser falsificados.

Já a 25 de Janeiro deste ano, foi aprovado um novo “pacote” em matéria de migração e

segurança composta por quatro documentos principais: uma comunicação comum do Parlamento Europeu, Conselho Europeu e o Conselho sobre Migração na rota do Mediterrâneo Central – “Managing flows, saving lives”; uma proposta para uma decisão a ser implementada pelo Conselho sobre uma Recomendação para prolongar o controlo de fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que coloquem em risco o funcionamento da área de Schengen - COM (2017) 040 final - 2017/014 (NLE); um relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho sobre a operacionalização e uma Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia - COM (2017) 042 final; e uma comunicação da Comissão o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho – quarto relatório de progresso em direção a uma União de segurança eficaz e sustentável.

Mais recentemente, a 2 de Março, a Comissão apelou a novos esforços no sentido de pôr em prática medidas de solidariedade no quadro da Agenda Europeia da Migração. O primeiro Vice-Presidente da Comissão Europeia, Frans Timmermans, revelava nesta ocasião que os esforços de recolocação e reinstalação devem andar de mãos dadas com a operacionalização da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e uma colaboração contínua com a Turquia. Também o Comissário Dimitris Avramopoulos, responsável pela Migração, Assuntos Internos e Cidadania recordou como todas as medidas assentam no princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros (Comissão Europeia 2017).

3 Das Vulnerabilidades

Em Abril de 2011, 250 pessoas desapareceram num naufrágio junto à ilha italiana a sul da Sicília de Lampedusa. No verão de 2011 e de 2012, dezenas de imigrantes naufragaram ou morreram desidratados na sua viagem da Líbia para a Itália. A 3 de outubro de 2013, 360 imigrantes morrem quando a embarcação onde viajavam naufragou ao tentar chegar a Lampedusa (dados oficiais Frontex, Dinheiro Vivo 2015).

É neste contexto que o governo italiano lança, a 18 de outubro de 2013, a primeira operação naval e aérea conduzida pela Marinha italiana perto

da costa da Líbia com o objetivo de enfrentar o aumento da imigração para a Europa. Esta operação foi nomeada de Mare Nostrum (nome romano que designa o Mar Mediterrâneo) e terminou a 31 de outubro de 2014. Os números indicam que, durante a operação, pelo menos 150 000 migrantes conseguiram chegar com segurança à Europa provenientes de África e do Médio Oriente. Só a 27 de Agosto de 2014, a marinha italiana resgatou mais de 3 800 imigrantes indocumentados. No entanto, não obstante a Comissão Europeia ter canalizado 1,8 milhões de euros do Fundo para as Fronteiras Externas para o apoio a esta operação, o naufrágio de embarcações de imigrantes ilegais não parou de chegar ao sul da costa de Lampedusa e estima-se que 2000 a 3000 pessoas perderam as suas vidas (Ibidem).

Nesse sentido, a 01 de Novembro de 2014, a Operação Mare Nostrum foi substituída pela Operação Frontex Triton, que apresenta algumas importantes diferenças: primeira, a Triton está mais centrada na proteção das fronteiras e menos na proteção humanitária de busca e salvamento; segunda, o comando operacional continua a ser do governo Italiano, mas a Triton passa a ser coordenada pela agência europeia do controlo de fronteiras Frontex; terceira, enquanto na Mare Nostrum só a Eslovénia enviou meios para apoiar a missão, no caso da Triton vinte EM disponibilizaram recursos humanos e logísticos para a operação; quarta, com a alteração de paradigma de intervenção do salvamento e proteção à vigilância, o campo de ação mudou também da costa da Líbia (Mare Nostrum) para se limitar às fronteiras do espaço Schengen junto à costa italiana; e quinta e última diferença: na passagem da Mare Nostrum para a Triton, verificou-se uma significativa redução orçamental (nove milhões de euros para três milhões de euros por mês), logística (recursos humanos foram reduzidos) e operacional (manteve-se apenas um terço do número de navios).

Neste sentido, e como Brady (2014, 1) sublinha:

“(...) the new joint border surveillance mission is a critical test for the governance and sustainability of the EU’s passport-free Schengen area. It will not only be a major operational challenge for the Union’s small border agency, Frontex. The

support given by individual member states to the mission will show outsiders where the EU is at in terms of delivering an overall border, asylum and immigration policy for the Schengen zone.”

No entanto, a cronologia de acontecimentos desde o início da missão culminou com um naufrágio, a 20 de abril de 2015, de 700 pessoas, crescendo a pressão da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) para a restauração imediata da operação de busca e salvamento de imigrantes e refugiados conduzida pelas autoridades italianas.

A declaração final que sai da reunião extraordinária do Conselho Europeu de 23 de Abril¹⁶ tomou em consideração esta realidade e comprometeu-se a reforçar a presença da UE nessa região, combater os traficantes em conformidade com o direito internacional e envidar esforços para identificar, capturar e destruir as embarcações antes de serem utilizadas pelos traficantes. Também a Comissão Europeia reconheceu a importância de reforçar os meios técnicos e humanos (10 meios marítimos, 33 terrestres, 8 aéreos e 121 efetivos (Comissão Europeia 2015d) do novo plano operacional e alargar a área geográfica da Triton para Sul, até às fronteiras da zona de busca e salvamento de Malta, de modo a cobrir a zona da Mare Nostrum. Estas alterações revelavam-se cruciais para ultrapassar algumas insuficiências estruturais, visto que

”The European Union has put in place a highly complex matrix of laws and policies on visa, borders, asylum and immigration, resulting in a fragmented, dispersed and sometimes underutilised common framework. International organisations, civil society actors and scholars have emphasised that little attention has been devoted to opening up legal channel.” (Carrera, Gros, e Guild 2015, 2)

Por sua vez, a 9 de Outubro do mesmo ano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas

adotou a Resolução 2240 (2015), que autoriza os Estados-Membros, no período de um ano, a inspecionar navios em águas internacionais, junto da costa líbia, suspeitos de estarem a ser utilizados em redes de imigração ilegal e tráfico de seres humanos. Neste seguimento, após ter sido aprovado, a 18 de Maio, o Crisis Management Concept para uma operação de gestão de crises para dismantlar as redes de tráfico humano no Mediterrâneo sul (Decisão do Conselho 2015/778), o Conselho Europeu lançou formalmente a 22 de Junho de 2015 uma operação militar naval no domínio da gestão de crises – a EUNAVFOR Med – com o objetivo de identificar, capturar e destruir navios e bens utilizados, ou sob suspeita de serem utilizados por passadores ou traficantes de migrantes. No âmbito desta missão está subjacente a mobilização de todos os esforços para, em cooperação com os países de origem e trânsito, prevenir as perdas de vidas humanas e ir ao encontro das raízes estruturais e profundas da emergência humanitária no mediterrâneo, originado pelo fluxo massivo de migrantes.

A primeira fase da operação foi lançada a 22 de junho de 2015 com o objetivo de apoiar a deteção e a monitorização das redes de migração através da recolha de informações e do patrulhamento em alto mar. O empenho operacional da EUNAVFOR MED não se reduz a uma fase mas consiste em três fases sequenciais, em conformidade com os requisitos de direito internacional (art.º 2, Decisão 2015/778) sendo que, numa segunda fase, prevê duas importantes ações: primeiro, a subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar de navios suspeitos de serem utilizados na introdução ilegal de migrantes ou no tráfico de seres humanos; segundo, em conformidade com as resoluções aplicáveis do CSNU ou com o consentimento do Estado costeiro em causa, a subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar, ou nas águas territoriais ou interiores do Estado em causa, de navios suspeitos de serem utilizados na introdução ilegal de migrantes ou no tráfico de seres humanos, nas condições previstas nessas resoluções ou no consentimento. Numa terceira fase, em conformidade com as resoluções aplicáveis do CSNU, ou com o consentimento do Estado costeiro em causa, toma todas as medidas necessárias contra um navio ou bens conexos,

16. Vide página oficial da reunião (Comissão Europeia 2015c).

inclusive através da sua destruição ou inutilização, suspeitos de serem utilizados na introdução ilegal de imigrantes ou no tráfico de seres humanos no território desse Estado, nas condições previstas nessa resolução ou no consentimento.

A 23 de Julho foi atingida a capacidade operacional plena da fase I, tendo o Comandante da Operação (Enrico Credentino) considerado estarem reunidas as condições para a transição para a segunda fase. A Conferência de Geração de Forças realizou-se a 16 de Setembro e a transição oficial da fase 1 para a fase 2-A da Operação ocorreu a 7 de Outubro. A 9 de Outubro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 2240 (2015) que autoriza a operação, por um período de um ano, a proceder à subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar, de navios suspeitos de estarem a ser utilizados na introdução ilegal de migrantes ou no tráfico de seres humanos. A 13 de Outubro, o Conselho ajustou o nome da operação para EUNAVFOR MED Sophia, em homenagem ao nome atribuído ao bebé nascido num navio da operação, após o resgate da sua mãe a 22 de Agosto, ao largo da costa da Líbia.

Em resumo, esta operação enquadra-se numa abordagem global e integrada da UE para as migrações, tanto orientada para os sintomas como para as causas profundas (conflitos, pobreza ou as alterações climáticas), com o fito de limitar a margem de ação das redes de contrabando que são responsáveis pela perda de vidas humanas no mar. Numa perspetiva de fomento do multilateralismo e capacitação regional, a missão prevê ainda como objetivos o reforço da parceria com a União Africana e as organizações regionais africanas, os países de origem e trânsito dos fluxos migratórios mistos, a OIM, o ACNUR e outros parceiros. Prevê igualmente a presença da UE no Mediterrâneo, nomeadamente através das operações da FRONTEX no Mediterrâneo, Triton e Poseidon, o apoio à gestão das fronteiras na região, nomeadamente através das missões da PCSD, reforçando a EUCAP SAHEL Niger, o apoio da UE que subjazem às estruturas de cooperação regional e, em particular, o Rabat e processos de Cartum, e a cooperação com os países de trânsito em controlar os fluxos e combate contrabandistas de forma mais eficaz.

A Operação é financiada de acordo com as

regras definidas na Decisão do Conselho referente ao mecanismo Athena, estando os custos comuns da operação em 2016 orçamentados em cerca de 5, 4 milhões de euros, para o período de 1 de Janeiro a 26 de Julho de 2016. Parte deste investimento é canalizado para o reforço da segurança, direitos humanos e desenvolvimento nos países de origem e de trânsito.

A 20 de Junho de 2016, o Conselho prorrogou o mandato da Operação Sophia até 27 de Julho de 2017 focada na formação da guarda costeira e da marinha da Líbia e na implementação do embargo de armas da ONU no alto mar ao largo da costa da Líbia.

4 Dos Desafios

Os resultados do inquérito Eurobarómetro Standard do Outono de 2015¹⁷ revelavam que a imigração consolidou a sua posição como o problema mais importante com que a UE se depara, tendo subido 20 pontos percentuais nos últimos seis meses. Ao mesmo tempo, o apoio público à livre circulação de pessoas no interior da União Europeia continua a ser forte, mostrando assim que a opinião pública reconhece a diferença entre migração e livre circulação de pessoas. O inquérito revela igualmente o terrorismo como uma fonte de preocupação crescente, na sequência dos atentados de Paris.

Um ano depois, no Inquérito Eurobarómetro Standard do outono de 2016¹⁸, os cidadãos continuam a citar predominantemente a imigração como o principal problema com que a UE se depara (45 %, ou seja menos 3 pontos percentuais desde a primavera de 2016)¹⁹. Para além disso, 69% dos europeus dizem-se a favor de uma política europeia comum em matéria de migração e 61% diz ter uma opinião positiva sobre a migração de pessoas provenientes de outros Estados-Membros da UE. Todavia, 56% têm uma opinião negativa

17. Dados na íntegra podem ser consultados em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098> (último acesso a 10 de Março de 2017).

18. Dados na íntegra podem ser consultados em <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2131> (último acesso a 10 de Março de 2017).

19. O terrorismo (com 32 %, ou seja menos 7 pontos percentuais) continua a ser o segundo elemento mais referido.

sobre a imigração de pessoas provenientes do exterior da UE.

Estes resultados revelam como as questões da imigração e do terrorismo preocupam os cidadãos Europeus, num período de tempo (2015 e 2016) em que o fluxo populacional para a Europa foi acompanhado por um aumento de atentados terroristas tentados e concretizados em solo europeu, nomeadamente em França (7 de Janeiro e 13 de Novembro de 2015 em Paris, 14 de Julho de 2016 em Nice), Bélgica (22 de Março de 2016) e na Alemanha (Julho e Dezembro de 2016). Tal conduziu a uma manifesta incapacidade de dissociar entre a motivação económica dos movimentos migratórios e os direitos que internacionalmente assistem os requerentes de asilo e os refugiados. Paralelamente, a associação entre estes movimentos migratórios e a expansão do islamismo²⁰ na Europa tem sido politicamente aproveitado por alguns partidos e movimentos eurocéticos com pendor populista de extrema direita (Greven 2016) que têm favorecido sentimentos nacionalistas e anti-imigração. São exemplo da expansão do seu eleitorado, tendo por base esta narrativa, Front National (França), UKIP (Reino Unido), Lega Nord (Itália), Aurora Dourada (Grécia), Partido da Liberdade (Holanda), Jobbik (Hungria), Democratas Suecos (Suécia), Partido do Progresso (Noruega), Finns (Finlândia), Danish People's Party (Dinamarca), Partido da liberdade (Austria), Swiss People's Party (Suíça) e Alternative for Germany (Alemanha).

De facto, quando olhamos para os acontecimentos dos últimos dois anos na Europa é necessário tentar perceber como é que esta narrativa foi sendo alimentada. A título de exemplo, entre 18 e 24 de Julho de 2016, registaram-se uma série de atentados na Alemanha (o país da UE que mais refugiados recebeu), em que os headlines não deixaram de noticiar o estatuto e origem dos responsáveis: um refugiado afegão feriu 5 pessoas com um machado num comboio (dia 18); um refugiado iraniano matou 9 pessoas em Munique (dia 22); um refugiado sírio matou uma mulher com um machado em Reutlingen (dia 24) e em Ans-

bach, um ataque suicida em que a única vítima foi o atacante, um refugiado sírio (dia 24). Também o atentado na Praça Breitscheid em Berlim a 19 de dezembro foi alegadamente encabeçado por Anis Amri, um tunisino que tinha o seu pedido de asilo rejeitado desde junho de 2016 e que utilizou 14 identidades diferentes para receber benefícios sociais e confundir os serviços de informações para não ser expulso (já que nenhum país reconheceu a sua cidadania).

Esta correlação, abusiva e generalizada, é ainda difundida por três factos incontornáveis sobre a expansão do Islão na Europa (relativos a 2010) que importa recuperar²¹ primeiro, a população da União Europeia era constituída por 13 milhões de imigrantes muçulmanos, sendo que a França (7,5%) e a Alemanha (5,8%) apresentavam a maior percentagem de população muçulmana entre os países membros da União Europeia; segundo, a idade média dos muçulmanos em toda a Europa era oito anos mais jovem do que a média dos cidadãos europeus; terceiro, com a tendência de crescimento que se tem verificado, estima-se que em 2030 os muçulmanos representem 8% da população total da Europa. Logo, a narrativa da islamização da Europa' não encontra evidência de sustentação empírica, para além de ignorar a necessidade de atrair jovens ativos para fazer face a uma Europa cada vez mais envelhecida, com consequências claras em termos de perda de competitividade geopolítica (ESPAS 2012).

Paralelamente, receando que a incapacidade de gestão da ilegalidade dos movimentos migratórios se confunda com a capacidade de ação de Jihadistas radicais e outros membros de células terroristas na Europa, vários países têm vindo a construir muros²² para controlar as fronteiras com um objetivo inequívoco: impedir o fluxo de imigrantes que tentam alcançar a Europa ocidental provenientes da rota dos Balcãs ou do mediterrâneo.

Perante tudo isto, parece fazer sentido uma alteração

"from a security-centric focus towards a 'multi-sector policy approach

20. Não obstante, em abril de 2015, a UE contribui com 10 milhões de euros para o combate à radicalização no Sahel-Magrebe e para deter o fluxo de combatentes estrangeiros do Norte de África, do Médio Oriente e dos Balcãs Ocidentais.

21. Adaptado de Hackett(2016).

22. A salientar os casos dos 32 km de muro entre a Bulgária e a Turquia, o muro de Evros entre a Grécia e a Turquia de 12,5 km, ou os 175 km de fronteira entre a Hungria e a Sérvia.

guaranteeing a balanced setting of priorities across all relevant policy sectors such as development cooperation, foreign affairs, trade, economic, as well as social and employment considerations. All these responses should fully guarantee a fundamental human rights compliant focus, so that their effects over individuals' well-being and lives are properly and systematically prioritized over other sectoral policy considerations and interests. This is a central condition for ensuring the legitimacy of the EU both inside its borders as well as when engaging in effective cooperation and partnerships with third countries (Carrera et. al. 2015, 20-21)."

De facto, perante toda a realidade a que fomos dando relevo ao longo deste artigo e continuando os movimentos migratórios a fazer parte da história da humanidade com fortes impactos em termos de tendências para a geopolítica global (Parkes 2016a), mais do que reinventar a sua política comum de imigração e asilo, à União Europeia é exigida uma nova “diplomacia de fronteiras” (Parkes 2016b) baseada numa tripla estratégia: nos países de origem (através da prevenção e luta contra as raízes estruturais da conflitualidade), nos países de trânsito (através da prevenção do radicalismo e luta contra as redes de imigração ilegal) e nos países de destino (através de mais políticas de integração em detrimento das de assimilação). Acresce a necessidade de reforçar o sentido de solidariedade e *burden sharing* entre os Estados-membros da UE, não sendo admissível nem a sua demissão desta responsabilidade partilhada, nem que milhares de refugiados continuem a permanecer na Turquia, Grécia ou Sérvia à espera de concertação e cooperação entre todos os atores envolvidos ou de uma solução política viável nos países de origem para onde estes milhares de pessoas desejam decerto voltar nas melhores condições de segurança.

5 Conclusão

Segundo dados do EUROSTAT, em 2014, 170 mil pessoas foram resgatadas nas travessias do mediterrâneo, tendo sido detetadas 283 532 passagens irregulares das fronteiras, com um aumento

de 164% em relação a 2013. Foram ainda apresentados 626 715 pedidos de asilo, com um aumento de 45% em relação ao ano anterior sendo que, só em Maio de 2014, os 28 Estados-membros, a Suíça e a Noruega receberam 74 000 novos casos. A partir de 2015, os números foram-se avolumando e revelando cada vez mais como, perante a maior crise humanitária desde o final da segunda guerra mundial, a Europa demonstrou uma incapacidade real de se posicionar politicamente de forma unida e concertada e os seus Estados-membros agirem de forma solidária e responsável.

Ora, ao dividirmos este capítulo entre estratégias, desafios e vulnerabilidades, pretendemos não só apresentar um estado da arte da situação atual, mas também perceber os antecedentes conducentes à adoção de estratégias e posições comuns, bem assim os desafios que, três anos depois, continuam a moldar o próprio projeto europeu em matéria de imigração e asilo. Argumentámos que os acontecimentos a que fomos fazendo referência foram despoletando uma progressiva securitização do espaço de liberdade, segurança e justiça (com maior pendor para as questões de segurança) e, conseqüentemente, aceitando que parte da resposta europeia se fizesse através do destacamento de missões civis e operações militares no âmbito da gestão de crises internacionais.

Considerámos também que tal conduziu, em última instância, ao reforço da dimensão externa da segurança interna ou à internalização das ameaças externas e externalização das ameaças internas, confirmando que os nexos segurança/defesa, interno/externo ou segurança/desenvolvimento não podem ser dissociados de uma abordagem que a UE apregoa nas suas estratégias e posições comuns como sendo global.

Paralelamente, vimos também como os acontecimentos dos últimos três anos revelaram um gap estrutural entre expectativas e consensos, precipitando uma politização da narrativa securitária para efeitos eleitorais um pouco por toda a Europa. Porventura residirá nesta questão do contributo concreto dos movimentos populacionais para o crescimento crescente de movimentos e partidos extremistas o aspeto mais interessante de análise académica, já que a securitização e a politização das migrações não foram propriamente despoletadas com este fluxo populacional em con-

creto. Assim, será expectável que o verdadeiro impacto desta tendência agora revelada seja ainda sentido ao longo dos próximos anos, quer nas eleições legislativas ou presidenciais dos diferentes Estados-membros, quer na condução da negociação do Brexit quer, não de menos importância, nas próximas eleições europeias agendadas para Maio de 2019.

Assim, concluímos que as estratégias e políticas existentes e já consolidadas em letra de tratado não têm permitido afrontar e gerir eficaz e eficientemente o fluxo migratório, sendo necessária uma nova “diplomacia de fronteiras” (Parkes 2016b) na qual a UE se (re)posicione como um verdadeiro ator de segurança capaz de gerar consensos políticos e de estar à altura das expectativas dos pais fundadores do projeto europeu de, para além de unir os Estados, unir os povos.

A política de imigração e asilo reveste-se, assim, como um caso de teste de pressão para o presente e futuro da UE enquanto ator de segurança, assumindo decerto um lugar de relevo no debate lançado pela Comissão Europeia em 2016, a pretexto da apresentação do Livro Branco sobre o futuro da Europa, e com os olhos postos em 2025. Se nesse futuro próximo, teremos um cenário mais minimalista de continuidade, ou um cenário intermédio de mais (a diferentes velocidades) ou de menos (com maior eficiência) ou, ainda, um cenário mais ambicioso de verdadeira partilha e responsabilização de poderes, recursos e tomada de decisão, só aos EM caberá essa iniciativa e proatividade. Mas que não restem dúvidas que hoje, os cidadãos europeus querem mais e melhor segurança, liberdade e justiça, alimentando a expectativa que os governos nacionais e instituições europeias sejam provedores desse desiderato numa lógica de cooperação concertada em prol do espaço de paz e prosperidade que continua a atrair milhares de pessoas diariamente às fronteiras da Europa.

References

- [1] Betts, Alexander, e Paul Colier. 2017. *Refuge: Transforming a broken refugee system*. UK: Penguin Allen Lane.
- [2] Betts, Alexander, Louise Bloom, Josiah Kaplan, e Naokiho Omata. 2016. *Refuge Economies: Forced Displacement and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- [3] Bossong, Raphael, e Mark Rhinard. 2013. “The EU Internal Security Strategy – towards a more coherent approach to EU security?” *Studia Diplomatica* LXVI-2.
- [4] Brady, Hugo. 2014. “Mare Europaeum: tackling Mediterranean migration.” *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*. Brief issue 25.
- [5] Brandão, Ana Paula. 2015. “O nexó interno-externo na narrativa securitária da União Europeia.” *JANUS.NET e-journal of International Relations* 6(1).
- [6] Buzan, Barry, Ole Waever, e Jaap Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers.
- [7] Carrera, Sergio, Stevens Blockmans, Daniel Gros, e Elspeth Guild. 2015. “The EU’s Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities”. In CEPS Commentary. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.
- [8] Carrera, Sergio, Daniel Gros, e Elspeth Guild. 2015. “What priorities for the new European agenda on migration?”. In *CEPS Commentary*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.
- [9] Comissão Europeia. (n/d) “Asylum quarterly report – Eurostat statistics explained”. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Where_do_they_come_from.3F (último acesso a 4 de abril de 2017).
- [10] Comissão Europeia. 2017. “Comissão apela a novos esforços no sentido de pôr em prática medidas de solidariedade no quadro da Agenda Europeia da Migração”, Press Release, 2 de março. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-348_pt.htm (último acesso a 30 de março de 2017).
- [11] Comissão Europeia. 2015a. *Agenda Europeia de segurança*. Bruxelas: European Commission.
- [12] Comissão Europeia. 2015b. *A agenda europeia para as Migrações*. Bruxelas: European Commission.
- [13] Comissão Europeia. 2015c. “Reunião extraordinária do Conselho Europeu, 23/04/2015”, Reuniões, 23 de abril. <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2015/04/23/> (último acesso a 23 março de 2017).
- [14] Comissão Europeia. 2015d. “Comissão Europeia faz progressos na Agenda da Migração” Press Release, 27 de maio. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-348_pt.htm (último acesso a 30 de março de 2017).
- [15] Comissão Europeia. 2014. *Sistema Europeu Comum de Asilo*. Luxemburgo: European Commission.
- [16] Conselho Europeu. 2010a. *Estratégia da Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um Modelo Europeu de Segurança* (5842/2/10rev 2).
- [17] Conselho Europeu. 2010b. *Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Proteja os Cidadãos* (2010/C115/01).
- [18] Dinheiro Vivo. 2015. “Cronologia dos principais naufrágios no Mediterrâneo”, Dinheiro Vivo, 20 de abril. <https://www.dinheirovivo.pt/economia/cronologia-dos-principais-naufragios-no-mediterraneo/> (último acesso a 10 de março de 2017).
- [19] Eriksson, Johan, e Mark Rhinard. 2009. “The Internal-External Security nexus – Notes on an emerging research agenda.” *Cooperation and conflict: Journal of Nordic International Studies Association* 44(3): 243:267.
- [20] ESPAS - European Strategy and Policy Analysis System. 2012. *Global trends 2030 – Citizens in an interconnected and polycentric world*. European Union Institute for Security Studies (EUISS).

- [21] Greven, Thomas. 2016. *The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States - a Comparative Perspective*. Washington D.C.: Friedrich Ebert Stiftung.
- [22] Hackett, Conrad. 2016. "5 facts about the Muslim population in Europe", Pew Research, 19 de julho. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/07/19/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/> (último acesso a 22 de março de 2017).
- [23] International Organization for Migration. 2017. "Mediterranean Update - Migration Flows Europe: Arrivals and Fatalities" (January 31).
- [24] Lutterbeck, Derek. 2007. "Blurring the dividing line: the convergence of internal and external security in Western Europe." *European Security* 14(2): 231-253.
- [25] Monar, Jörg. 2013. "The EU's growing role in the external AFSJ domain: factors, framework and forms of action." *Cambridge Review of International Affairs* 27(1): 147-166.
- [26] Parkes, Roderick, e Annelies Pauwels. 2017. "The EU migration crisis Getting the numbers right." Brief issue 9. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- [27] Parkes, Roderick. 2016a. "People on the move - The new global (dis)order." European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- [28] Parkes, Roderick. 2016b. "The internal-external nexus: Re-bordering Europe." European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- [29] Pastore, Ferruccio. 2001. "Reconciling the Prince's two 'arms' - internal-external security policy coordination." Institute for Security Studies (EUISS).
- [30] Peers, Steve. 2015. "Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy". EU Law Analysis Blog. <http://eulawanalysis.blogspot.fi/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html> (último acesso a 20 de março de 2017).
- [31] Pew Research Center. 2016. "Origins and destinations of the World's Migrants, from 1990-2015." Global Attitudes Trends, 17 de maio. <http://www.pewglobal.org/2016/05/17/global-migrant-stocks/?country=us&date=2015> (último acesso a 30 de março de 2017).
- [32] Siegfried, Kristy. 2015. "Outsourcing asylum". <http://www.irinnews.org/analysis/2015/03/17/outourcing-asylum> (último acesso a 12 de março de 2017).
- [33] Toje, Asle. 2008. "The consensus expectations gap: explaining Europe's Ineffective Foreign Policy." *Security Dialogue* 39(1): 121-141.
- [34] Trauner, Florian. 2017. "The EU visa suspension mechanism." European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- [35] Trauner, Florian. 2011. "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?" European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- [36] UNHCR. n/d. "Figures at a glance". <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (último acesso em 30 de Março de 2017).
- [37] Wolff, Sarah, Nicole Wichmann, e Gregory Mounier. 2009. "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?" *Journal of European Integration* 31(1): 9-23.
- [38] Woolley, Agnes. 2012. "Outsourcing responsibilities: Australia's punitive asylum regime." www.opendemocracy.net/5050/agnes-woolley/outourcing-responsibilities-australias-punitive-asylum-regime (último acesso em 30 de Março de 2017).



Ana Isabel Xavier is an Assistant Professor in the Department of Political Studies of the Faculty of Social Sciences and Humanities of Nova University of Lisbon (FCSH-UNL). Researcher at the Portuguese Institute of International Relations (IPRI) and Associate Researcher at the Center for Research and Development of the Military University Institute (CISDI-IUM). PhD in Internationale

Relations (specialization in European Studies) from the Faculty of Economics of the University of Coimbra (2011). Coordinator of the European Studies section of APCP - Portuguese Association of Political Science. Her current research interests are Human Security, European Security and Defense Policy, Human Rights, Globalization and National Defense. From March 2015 to February 2017 she served as Deputy Director General of National Defense Policy at the Ministry of National Defense.