

Os limites da solidariedade europeia no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo

Emanuel Filipe Pires de Vilares Morgado

Orientadora: Professora Doutora Andreia Soares e Castro

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Relações Internacionais

Lisboa
2023

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Os limites da solidariedade europeia no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo.

Emanuel Filipe Pires de Vilares Morgado

Orientadora: Professora Doutora Andreia Mendes Soares e Castro

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Relações Internacionais

Júri:

Presidente: Doutora Maria Francisca Alves Ramos de Gil Saraiva,
Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da
Universidade de Lisboa;

Vogais: Doutora Andreia Mendes Soares e Castro, Professora Auxiliar
do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da
Universidade de Lisboa, na qualidade de Orientadora;

Doutora Ana Isabel Xavier, Professora Associada do
Departamento de Relações Internacionais da Universidade
Autónoma de Lisboa Luís de Camões.

Lisboa
2023

Ao meu irmão André.

Nunca te esquecerei.

Agradecimentos

À Professora Doutora Andreia Soares e Castro, a quem sinto a necessidade de dirigir as primeiras palavras, não por mera convenção social, mas para um genuíno agradecimento. Estimulou a minha curiosidade e fez-me procurar novos caminhos, por vezes distantes daqueles que pensava estarem traçados à partida. Com as suas questões, ajudou-me a escrever uma dissertação que espero, esteja à sua altura. Mas, acima de tudo, quero deixar-lhe o meu profundo agradecimento pela motivação transmitida quando ela não existia e pela forma humana como me ajudou a superar esta fase. Esse é o papel de formador de um verdadeiro Professor. Por isso, um obrigado muito especial. Sem si, este trabalho não seria possível.

Rita, ajudaste-me em todo o percurso, mas foi na fase mais negra, aquela que teima em não acabar, que mais senti a tua presença. Francisco e Filipe, espero que o exemplo permaneça. A adversidade não é, nem pode ser, uma desculpa. O conhecimento forma-nos enquanto pessoas e ajuda-nos a respeitar o próximo, a sermos mais justos, mais retos, melhores seres humanos. *Sapere aude!*

Aos meus pais e restante família, devo-vos o apoio constante. Não apenas neste passo, mas ao longo de toda uma vida. Pais, a sorte de ter nascido numa família estruturada deve-se ao vosso esforço e só isso explica este momento. A exigência e a fasquia elevada de ter dois irmãos que viram no ensino uma forma de realização pessoal e profissional não me deu muita margem para ficar parado. A promessa foi feita, estou a cumpri-la. Maria, Enrique, Tiago, Miguel, Nuno e Tiago, espero que, juntamente com os vossos primos, ponham quanto são, no mínimo que fazem, porque “assim em cada lago a lua toda brilha, porque alta vive”.

João Pedro, Duarte e Ana, amigos que são colegas e que me ajudaram ao longo deste período, aturando-me nos bons e maus momentos, mas sempre presentes. Agradeço-vos o estímulo, a lealdade, o “chatear” na hora certa.

Uma palavra final para os que me ajudaram a conseguir as entrevistas e aos que me concederam o privilégio de, através deles, poder perceber meandros que nem sempre são do conhecimento geral. Verónica Nogueira, Ema Pacheco e Ana Estrela, sem a vossa intervenção o trabalho teria ficado infirmado e sem uma parte que me deu tanto gozo a fazer. Kleine-Tebe, Mário Pedro, López Aguilar e demais entrevistados que pretenderam manter o anonimato, o

vosso contributo foi deveras importante, esclarecendo dúvidas e despertando-me para questões que nem sempre estiveram presentes.

A todos, muito obrigado!

Resumo

A presente dissertação discute o conceito de solidariedade proposto no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, propondo-se aferir se responde de forma adequada às necessidades e aos objetivos da União Europeia nesta matéria. A importância deste documento político e pacote legislativo associado decorre da incapacidade de adotar uma solidariedade permanente que permita gerir a migração e o asilo.

Seguindo uma abordagem fundamentalmente qualitativa, com carácter descritivo e dedutivo, são analisados o contexto da crise migratória de 2015/16 e as suas consequências para a União; as perspetivas de solidariedade presentes na Agenda Europeia da Migração, de 2015, e no Novo Pacto, de 2020; as disparidades na resposta à gestão da migração prevista na Agenda Europeia da Migração; e as diferentes abordagens ao processo negocial no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo.

A investigação conclui que o Novo Pacto é incapaz de unir todos os Estados-membros na implementação de um equilíbrio entre solidariedade e partilha equitativa das responsabilidades. Este insucesso demonstra como os limites da solidariedade se encontram bem definidos, não permitindo que os interesses da União vão para além dos dos Estados-membros. É o travão imposto por estes últimos, marcadamente intergovernamental, que impossibilita uma verdadeira revisão do SECA e do Regulamento de Dublin. Esta revisão é essencial para alterar o critério de determinação do Estado-membro responsável pela análise dos pedidos de asilo, motivador das desigualdades entre os diferentes sistemas nacionais de asilo. A existência de mecanismos de solidariedade demasiado complexos e de difícil aplicação também impedem a implementação desse equilíbrio.

Assim, apesar de constituir um avanço notável, nomeadamente numa perspetiva neofuncionalista de integração europeia, dado o carácter transnacional do fenómeno migratório obrigar a uma solução concertada entre Estados-membros, o Novo Pacto não responde na totalidade às necessidades e objetivos da União Europeia.

Palavras-chave: Crise migratória; União Europeia; Agenda Europeia da Migração; Novo Pacto; Solidariedade.

Abstract

This dissertation duels on the concept of solidarity proposed in the New Pact on Migration and Asylum to assess whether it responds adequately to the needs and objectives of the European Union. The importance of this policy document and associated legislative package stems from the EU's inability to adopt permanent solidarity to manage migration and asylum successfully.

Following a fundamentally qualitative approach, in a descriptive and deductive nature, the dissertation analyzes the context of the migration crisis of 2015/16 and its consequences for the Union; the perspectives of solidarity present in the European Agenda on Migration of 2015 and in the 2020 New Pact; the disparities in migration management foreseen in the European Agenda on Migration; and the different approaches to the negotiation process in the New Pact on Migration and Asylum.

The research concludes that the New Pact is unable to unite all Member States in striking a balance between solidarity and a fair sharing of responsibility. This failure demonstrates that the limits of solidarity are well defined, not allowing the Union's interests to go beyond those of the Member States. It is this markedly intergovernmental stance that makes a true CEAS and Dublin Regulation's review impossible. This reevaluation is essential to change the criteria determining the Member State responsible for asylum applications, which is the main driver of the inequalities experienced between the national asylum systems of the first entry countries and those of the remaining countries. The existence of solidarity mechanisms that are too complex and difficult to implement also hinders the balance between solidarity and a fair sharing of responsibilities.

Despite being a step forward, particularly in a neofunctionalist perspective of European integration, given the transnational nature of the migration phenomenon, the New Pact does not fully meet the needs and objectives of the European Union.

Keywords: Migration Crisis; European Union; European Agenda on Migration; New Pact; Solidarity.

Índice

Índice de figuras	VIII
Índice de gráficos.....	VIII
Índice de tabelas.....	VIII
Siglas e Acrónimos.....	IX
1. Introdução	1
1.1. Identificação do problema e âmbito de estudo	1
1.2. Enquadramento teórico-conceptual	4
1.3. Opções Metodológicas.....	10
2. Contextualização da crise migratória de 2015/16 e suas consequências para a UE	12
2.1. Migração, migração económica e asilo	12
2.2. A ineficácia prática do Regulamento de Dublin	15
2.3. A gestão dos fluxos migratórios no pós-crise	19
3. Da Agenda Europeia da Migração de 2015 ao Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo de 2020.....	23
3.1. Do conceito de solidariedade na União Europeia	23
3.2. Necessidades e objetivos em matéria de migração e asilo	27
3.3. Identificação da solidariedade na Agenda Europeia da Migração e no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo: da imposição à solidariedade flexível e efetiva	30
4. A Agenda Europeia da Migração e as diferentes respostas à gestão da migração.	36
4.1. Os blocos formais e informais dos Estados-membros	36
4.2. A sociedade civil e a pressão social sobre os atores formais	45
5. O Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo e as diferentes abordagens ao processo negocial	49
5.1. As instituições europeias	49
5.2. Os blocos formais e informais: as reminiscências do passado na aproximação ao Novo Pacto	54
5.3. O caso dinamarquês e a instrumentalização da migração	59
6. Conclusão	62
7. Bibliografia.....	68

8. Anexos.....	77
Anexo I – Entrevista a Mário Pedro	77
Anexo II – Entrevista a fonte de país destinatário de movimentos secundários que não pretende ser identificada	89
Anexo III – Entrevista a Kleine-Tebe	92
Anexo IV – Entrevista a fonte da Comissão Europeia que não pretende ser identificada	105
Anexo V – Entrevista a López Aguilar	116

Índice de figuras

Figura 1 – Países abrangidos pela Primavera Árabe em 2011	15
Figura 2 - Mapa de deteções de travessias ilegais nas fronteiras externas da UE em 2015 ...	37

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Candidatos a asilo por tipo de candidatura, nacionalidade, idade e sexo - dados anuais agregados	22
Gráfico 2 - Pedidos de asilo por milhão de habitante - valores de 2015.....	39

Índice de tabelas

Tabela 1 - Número de mortos e desaparecidos no Mar Mediterrâneo: 2014-2019	36
Tabela 2 - Top 5 de EM que registaram mais requerentes de asilo primários entre 2015 e 2021	44
Tabela 3 - ONG em missões de busca e salvamento no Mediterrâneo	46

Siglas e Acrónimos

Agenda	Agenda Europeia da Migração
ASGI	<i>Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione</i> Associação para os Estudos Jurídicos sobre a Imigração
AUEA	Agência da União Europeia para o Asilo
CE	Conselho Europeu
CESE	Comité Económico e Social Europeu
COM	Comissão Europeia
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CdR	Comité das Regiões Europeu
CUE	Conselho da União Europeia
DPT	Diretiva de Proteção Temporária
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
EM	Estados-membros
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
JAI	Justiça e Assuntos Internos
LIBE	Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
MED5	Grupo de 5 países do Mediterrâneo (Espanha, Itália, Malta, Grécia e Chipre)
Novo Pacto	Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo
OI	Organismos Internacionais
ONG	Organização não-governamental
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PI	Proteção Internacional
PICUM	<i>Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants</i> Plataforma para a Cooperação Internacional de Migrantes Indocumentados
PMA	Pacto em Matéria de Asilo
RPA	Regulamento de Procedimentos de Asilo
SECA	Sistema Europeu Comum de Asilo
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia [antes de dezembro de 2009, Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE)]
UE	União Europeia
UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
V4	Grupo de Visegrado – Hungria, Polónia, Chéquia e Eslováquia
V4+	Grupo de Visegrado mais Áustria, Estónia, Letónia, Croácia e Eslovénia

1. Introdução

1.1. Identificação do problema e âmbito de estudo

As migrações fazem parte da história da humanidade, tendo estado sempre presentes na nossa existência. As deslocações, voluntárias ou forçadas, para procura de sustento e de melhores condições de vida, para procura de refúgio ou para fornecimento de mão-de-obra, sempre fizeram parte da nossa sobrevivência enquanto espécie. Com a globalização e a massificação das viagens o fenómeno intensificou-se e adquiriu novas proporções que ultrapassam as deslocações de outrora.

A chamada “crise migratória de 2015/16” teve um forte impacto sobre a União Europeia, abalando os seus alicerces. Neste período foram apresentados mais de um milhão de pedidos de proteção internacional por ano na União Europeia e o seu impacto foi profundamente sentido nos chamados países de primeira linha¹, disseminando-se depois através de movimentos secundários² para os países com condições de acolhimento mais favoráveis. Episódios como o do pequeno refugiado sírio Alan Kurdi, de apenas três anos, cujo corpo sem vida deu à costa nas praias da Turquia a 2 de setembro de 2015, ou os que ocorreram previamente no mar Mediterrâneo na semana de 12 a 19 de abril do mesmo ano, em que o naufrágio de apenas dois navios provocou cerca de 1200 óbitos, mexeram com as consciências da sociedade civil e das instituições europeias. A resposta política foi obrigatória e traduziu-se na apresentação da *Agenda Europeia da Migração*, cujo objetivo foi o de “construir uma abordagem coerente e global que nos permita colher os frutos da migração e responder aos desafios que ela coloca” (Comissão Europeia, 2015, p.2).

São estes os factos que estão na génese da escolha do tema e que servem de mote à presente investigação académica na área científica das Relações Internacionais (RI) e dos estudos da União Europeia. A sua relevância é tão assinalável quanto a ideia creditada a Herman Van Rompuy, ex-Presidente do Conselho Europeu, de que

“a Comissão de Ursula von der Leyen tem três tarefas principais a desempenhar: o lançamento da transição ecológica, o relançamento da economia

¹ Os países da União Europeia que mantêm fronteiras externas marítimas e/ou terrestres com países terceiros.

² Movimentos em que o nacional de país terceiro ou apátrida circula entre Estados-membros e países associados ao Espaço Schengen beneficiando dos efeitos da livre-circulação, sem autorização prévia das autoridades competentes.

européia após a crise sanitária e a obtenção de soluções duradouras para a crise migratória iniciada em 2015. Destes três desafios, o terceiro pode ser o que colocará em maior risco a unidade política da União Europeia e a sua *raison d'être* enquanto comunidade de valores” (cit in Vignon & Brouwer, 2020, p. 1).

Perante a desaceleração do fenómeno migratório em causa, mas reconhecendo que a resposta fornecida pela UE a este desafio se encontra aquém do expectável e exigível, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, apresentou a 23 de Setembro de 2020 o Novo Pacto em Matéria de Imigração e Asilo, um documento que visa “construir da melhor forma um sistema de gestão e normalização da migração a longo prazo, plenamente assente nos valores europeus e no direito internacional (...) [proporcionando] um novo começo na persecução deste objetivo” (Comissão Europeia, 2020b, p. 1). Simultaneamente, procura ainda ultrapassar as “sérias lacunas” reveladas aquando da crise dos refugiados de 2015/16, “bem como a complexidade da gestão de uma situação que afeta diferentes Estados-Membros de modo diferente” (Comissão Europeia, 2020b, p. 1).

Entre os princípios fundamentais que norteiam o Novo Pacto constata-se os da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre Estados-membros, previstos e estabelecidos no Artigo 80º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE)³, no capítulo relativo ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. De salientar que, no entanto, “os conceitos de ‘solidariedade’ e de ‘partilha equitativa de responsabilidades’ para refugiados ou requerentes de asilo não estão definidos na legislação da UE” (Radjenovic, 2020, p. 1).

Não obstante as propostas da Comissão Juncker expressas na Agenda Europeia da Migração de 2015, os diferentes entendimentos sobre o conceito de solidariedade por parte dos Estados-membros evidenciaram a sua ausência e a incapacidade de responder adequadamente ao problema. As tensões entre os Estados e entre estes e as instituições manifestam-se assim desde a crise migratória de 2015, sem que tivesse sido possível obter uma resposta satisfatória em termos de solidariedade. A inoperância é de tal forma evidente que a própria Comissão reconhece “que nenhum Estado-Membro deve assumir uma

³ Artigo 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: “As políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio.”

responsabilidade desproporcionada e que todos os Estados-Membros devem contribuir para a solidariedade de forma constante” (Comissão Europeia, 2020b, p. 2).

Para responder a este problema a Comissão procura, através do Novo Pacto e da legislação anexa, proporcionar uma “abordagem abrangente” (Comissão Europeia, 2020b, p. 2) que desenvolve um “quadro comum para a gestão do Asilo e da Migração” (Comissão Europeia, 2020b, p. 3) e que promove uma solidariedade flexível e efetiva. O objeto de análise desta investigação é precisamente este Novo Pacto (Comissão Europeia, 2020b), apontando-se o foco ao conceito de solidariedade aí proposto.

Assim, e recorrendo a uma visão analítica e crítica, pretende-se, de modo geral, verificar se a solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde de forma adequada às necessidades e objetivos da União Europeia nesta matéria, pelo que a pergunta de partida que esta investigação se propõe responder é:

“Em que medida a Solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde às necessidades e objetivos da União Europeia?”

Esta dissertação tem ainda como objetivos específicos:

- Contextualizar a pressão migratória sentida pelos Estados-membros desde 2015 até ao momento atual, definindo e distinguindo os requerentes de proteção internacional de migrantes económicos;
- Analisar as medidas adotadas na Agenda Europeia da Migração para a crise de 2015/16 e as propostas elaboradas pela Comissão Europeia no Novo Pacto e legislação anexa, identificando os elementos distintivos de solidariedade existentes num e noutro caso;
- Analisar as respostas às propostas submetidas pela Comissão no período da crise de 2015/16, salientando as posições adotadas pelos Estados-membros e o papel da sociedade civil;
- Analisar o processo negocial em curso sobre o Novo Pacto entre os atores formais (a Comissão Europeia, o Conselho da UE, o Parlamento Europeu e os Estados-membros).

Dado que a crise migratória e a Agenda Europeia da Migração, resposta política inicial e de emergência fornecida pela Comissão Europeia, datam de 2015, o período temporal em

análise será de 2015 até ao culminar da Presidência Francesa do Conselho da União Europeia, que ocorreu a 30 de junho de 2022.

1.2. Enquadramento teórico-conceitual

A integração europeia tem sofrido diversos avanços e recuos desde o início do projeto europeu com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída pelo Tratado de Paris em 1951. A sua evolução desde então até ao momento presente, em que se vive sob a égide alargada de uma União Europeia com competências nos mais variados domínios da vida quotidiana dos seus cidadãos, tem sido objeto de estudo aprofundado da disciplina das Relações Internacionais. Tal resulta de estar-se perante

“um palco muito interessante (...) que foi para além das relações meramente inter-Estados – bem para além disso – e em que por essa mesma razão, se ampliaram de muitas formas numa arena internacional mais abrangente. Assim, se quiserem compreender alguns pontos básicos importantes sobre a ordem internacional, sobre as organizações internacionais, sobre a política externa e a diplomacia, então, têm na União Europeia um muito bom ponto de partida”⁴ (Smith, 2021).

Por ser objeto de um estudo intenso ao longo de mais de meio século, a integração europeia foi interpretada e avaliada através de diversos prismas tendo sido utilizadas distintas teorias sobre a sua construção e sobre o seu aprofundamento. Das teorias dominantes salientam-se o *neofuncionalismo* de Ernst Haas e o *intergovernamentalismo*. Mais recentemente, surgiram teorias que também procuram ajudar a explicar a integração europeia, entre as quais o construtivismo social.

No que concerne especificamente à área da Migração e do Asilo, constata-se que:

“apesar das políticas de migração, asilo e de gestão de fronteira - há muito consideradas como competências essenciais dos Estados - já se terem tornado competências partilhadas com o Tratado de Maastricht, a incorporação total destas áreas de competência nas políticas da UE apenas aconteceu gradualmente”⁵ (Emiliani, 2017, p. 20).

⁴ Tradução livre.

⁵ *Idem*.

Como tal, o presente estudo recorre às teorias dominantes acima enunciadas para enquadrar o posicionamento dos atores, naquela que é uma tensão permanente entre interesses e valores demonstrados pelas partes, e a própria resposta à pergunta de partida. Decorrente do enquadramento das posições dos atores, em que o Parlamento e o Conselho procuram fortalecer a sua posição na governação da UE, secundarizando dessa forma o papel desempenhado pela Comissão (Camisã, 2007), analisa-se ainda em que medida em que a solidariedade, ponto central da discussão política sobre o Novo Pacto, responde às necessidades e objetivos da União Europeia.

Neofuncionalismo

O *neofuncionalismo* surge como uma teoria em que os atores supranacionais assumem protagonismo e em que o “exercício do poder é (...) dissociado da sua base territorial [sendo que neste caso] as OI não são (...) meros recipientes de novas tarefas, mas agentes activos na aquisição de novas competências e no processo de *spillover*” (Pinto, 2007, p. 96). O efeito de *spillover* emerge enquanto “consequência inesperada de disseminação de cooperação de uma área para outra”⁶ (Hatton, 2015, p. 2), o que resulta, conforme Haas, num desvio das “lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre os estados nacionais preexistentes” (Pinto, 2007, p. 97).

De acordo com esta teoria, o papel desempenhado pela Comissão Europeia seria, assim, o de uma instituição supranacional que procura implementar o *Interesse Comum* e da *Solidariedade Coletiva* entre os Estados, para que todos obtenham um ganho coletivo superior, posteriormente sujeito a medidas compensatórias que procuram redistribuir e equilibrar os ganhos. O caminho percorrido seria no sentido de uma “Europeização dura” (*top-down implementation*), a qual pode ser entendida como o processo através do qual áreas de política interna se tornam progressivamente foco de políticas da União Europeia (Börzel, 2002) e em que esta se pode manifestar em instituições, políticas, discursos e ideias (Featherstone & Radaelli, 2003).

⁶ Tradução livre.

Intergovernamentalismo

No que diz respeito ao *intergovernamentalismo*, a ação integradora centra-se na vontade do Estado, que se opõe terminantemente ao desvio de lealdades referido por Haas. Assim, o

“papel das instituições supranacionais no processo negocial e nos seus resultados é reduzido (por exemplo, o papel de iniciativa da Comissão e na defesa do interesse comum europeu) e elas são encaradas como instrumentos que permitem alcançar compromissos credíveis e respeitados pelos estados-membros” (Torres & Maior, 2013, p. 105).

Sendo acérrimos defensores da “*soberania nacional* e [d]o controlo das decisões políticas” (Torres & Maior, 2013, p. 104), os Estados questionam a capacidade das instituições supranacionais de servirem de instrumentos da ação coletiva, agindo assim na defesa dos seus interesses particulares. Consequentemente, “a negociação ao nível da UE é intergovernamental, sendo influenciada pelas preferências nacionais” (Torres & Maior, 2013, p. 105).

Segundo argumentam os intergovernamentalistas, estes

“conseguem explicar os períodos de mudança radical na UE a partir do momento em que os interesses dos Estados-membros convergem e estes partilham objetivos comuns, e os períodos de integração mais lenta a partir dos quais as preferências dos governos divergem e estes não se põem de acordo” (Hatton, 2015, p. 1).

Relativamente à temática da migração e do asilo, o intergovernamentalismo encontra-se presente em vários momentos do processo negocial. Exemplo disso foi a rejeição da proposta da Comissão Juncker, que impunha quotas obrigatórias de aceitação de requerentes de asilo a todos os Estados-membros e levou ao surgimento do “conceito de ‘solidariedade flexível’ pelo Grupo Visegrado (Eslováquia, Hungria, Polónia e Chéquia), com o objetivo de que cada país deve decidir como contribuir para o esforço coletivo de resposta à crise” (Castro, 2017, p. 2). Com este novo conceito, que permite a escolha dos termos em que a solidariedade é prestada, pôs-se a descoberto uma “Solidariedade Imperfeita” [reveladora do] fosso que existe entre o discurso e a prática e [que] explica a tensão permanente entre soberania nacional e solidariedade coletiva” (Castro, 2017, p. 2). Castro (2021) defende assim que o

problema é político, argumentando que a disputa é sobre poder e soberania, sobre conquistar eleitorados nacionais, sobre interesses reais, mas também sobre valores, princípios políticos e identidade, num domínio político onde a ação comum e integrada é essencial⁷.

Também na análise de Sérgio Carrera ao Novo Pacto se verificam traços distintivos do intergovernamentalismo quando o autor afirma que este “ressuscita a necessidade artificial de construir consensos”⁸ (Carrera, 2020, p. 2) dando “prioridade às agendas dos Estados-membros”⁹ (Carrera, 2020, p. 12), correndo-se assim “o risco de perseguir o intergovernamentalismo [e] de estabelecer um sistema de asilo de *solidariedade assimétrica inter-Estados (...)*”¹⁰ (Carrera, 2020, p. 12).

Por fim, é ainda de referir que o intergovernamentalismo expõe igualmente “a forma vaga com que eram tratados os interesses nacionais quando encarados para além da preservação da soberania” (Torres & Maior, 2013, p. 104).

Construtivismo Social

Para uma análise mais rigorosa, a presente dissertação tem presente não só os interesses e os desempenhos dos atores formais (Comissão Europeia, Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu e Estados-membros) ao longo do tempo, mas também os fatores externos que influenciam tanto as posições dos intervenientes como as perceções da população em geral. O construtivismo social acrescenta, assim, um novo prisma à análise da concretização da solidariedade proposta no Novo Pacto. Com base nesta teoria, o foco centra-se na sociedade civil enquanto ator capaz de influenciar a adoção de políticas e de medidas diversas das inicialmente previstas pelos atores formalmente instituídos.

No caso do construtivismo social, deparamo-nos com uma Teoria das Relações Internacionais que

“assenta no pressuposto de que os atores são socialmente construídos: o Estado ou interesses nacionais são o resultado das identidades sociais dos atores. No curso da interação dos atores, novas formas de identidade e cultura estão continuamente em formação. Os mecanismos institucionais existentes resultam da

⁷ Tradução livre.

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

necessidade, do conhecimento e de interesses partilhados, podendo contribuir para um processo de aprendizagem que aumenta a possibilidade de políticas de convergência entre os estados” (Pinto, 2007, p. 97).

Desta forma, constata-se que a “UE é um campo específico de interações sociais onde negociadores, políticos e pessoas comuns têm as suas identidades em permanente (re)construção” (Ramos, 2005, p. 339). Como tal, existem outros atores, para além dos antes enunciados, que devem ser igualmente levados em linha de conta por integrarem e ajudarem a construir o mundo social.

Assim, verifica-se que “as organizações globais fazem mais do que facilitar a cooperação – elas ajudam os estados a ultrapassar o falhanço dos mercados, os dilemas de acção coletiva e os problemas associados à escolha social interdependente” (Pinto, 2007, p. 97). Para tal, elas “criam e definem novas categorias de atores (como “refugiados”), criam novos interesses para os atores (como “promover os Direitos Humanos”) e transferem modelos de organização política pelo mundo fora (como mercados e democracia)” (Pinto, 2007, p. 98).

Confrontado com este facto, Emilliani considera que as

“teorias liberais e o construtivismo explicam os constrangimentos que atualmente limitam o pleno desenvolvimento da atuação da UE nas políticas de asilo. As sociedades civis de vários Estados-membros não veem perspectivas de ganhos absolutos derivados da cooperação ao nível da UE. As restrições ao estabelecimento de instituições internacionais que regulam as políticas de asilo são, portanto, compreendidas através da falta de fortes pressões sociais ao nível dos Estados-membros”¹¹ (Emiliani, 2017, pp. 19-20).

A crise dos refugiados de 2015/16 fornece, assim, o contexto para esta análise na medida em que gerou uma alteração da perceção na opinião pública europeia tanto sobre a necessidade de desenvolver uma política de migração a nível europeu como sobre a necessidade de limitar/ combater o fenómeno. Foi desta forma que, durante a crise, numerosos conceitos políticos – como “*humanitarismo, segurança, diversidade,*

¹¹ Tradução livre.

proteccionismo – foram mobilizados para legitimar as restrições às políticas de migração e asilo e às diversas expressões de solidariedade ou sua ausência”¹² (Krzyżanowski et al., 2018, p. 1).

Em paralelo, o ressurgimento dos partidos populistas de extrema-direita e as agendas nativistas e nacionalistas contribuiriam para as “políticas do medo”¹³ (Wodak, 2015, p. 2), sobretudo no que concerne aos imigrantes e requerentes de asilo. “A mediatização e a politização da ‘crise dos refugiados’ na Europa”¹⁴ (Krzyżanowski et al., 2018, p. 1) contribuiu decisivamente para modelar o atual debate na negociação do Novo Pacto de Imigração e Asilo, ainda que “assentes na recontextualização nacional de padrões históricos pré-existentes na forma de encarar e de falar do ‘outro’”¹⁵ (Krzyżanowski et al., 2018, p. 2).

Encontrando-se justificado o quadro teórico em que assenta a investigação, importa reiterar que o estudo analisa e discute o conceito de solidariedade. Como anteriormente referido, “os conceitos de ‘solidariedade’ e de ‘partilha equitativa de responsabilidades’ para refugiados ou requerentes de asilo não estão definidos na legislação da UE” (Radjenovic, 2020, p. 1). Como tal, o estudo considera as quatro vertentes da solidariedade na UE identificadas por Lang, ou seja, “lealdade, confiança, justiça e necessidade” (2013, p. 2). São estas as vertentes que ajudam a enquadrar as propostas de solidariedade apresentadas pela Comissão e que se prendem com uma solidariedade flexível e efetiva. É com base nestas vertentes que se realiza uma análise comparativa aos elementos distintivos de solidariedade existentes em ambos os documentos de orientação política emanados da Comissão Europeia (2015; 2020b).

Por fim, importa salientar que a maioria da população estrangeira se encontra com a sua situação documental regularizada, sendo que “em 2019, 20,9 milhões de nacionais de países terceiros residiam legalmente nos Estados-Membros da UE, representando cerca de 4,7 % da população total da União” (Comissão Europeia, 2020b, p. 1). Decorrente deste facto, a presente investigação foca-se apenas na solidariedade prestada no âmbito dos grupos migratórios que promovem divisões entre os atores, ou seja, os migrantes que entram irregularmente por fronteira externa e os requerentes de asilo que, em conjunto, compõem os chamados fluxos mistos. Estes grupos de pessoas distinguem-se dos migrantes regulares

¹² Tradução livre.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

devido às condições frequentemente arriscadas e inumanas em que viajam – muitas vezes com perda de vidas humanas – e àquelas em que depois permanecem, já dentro da UE, colocando em questão a salvaguarda dos seus direitos fundamentais e os princípios que estão na base da construção europeia.

1.3. Opções Metodológicas

A abordagem metodológica tem em vista uma investigação e uma análise consistentes sobre a proposta de solidariedade existente no Novo Pacto (Comissão Europeia, 2020b) e se esta responde de forma adequada às necessidades e objetivos da União Europeia em matéria de migração e asilo.

Neste sentido, a presente investigação assenta numa abordagem fundamentalmente qualitativa, com carácter descritivo e dedutivo. A escolha da abordagem qualitativa resulta de uma preocupação na seleção dos dados e das fontes de informação a consultar. O seu objetivo é o de entender os motivos e os comportamentos do fenómeno em estudo. Assim, a abordagem qualitativa apresenta um carácter dedutivo, justificado pela pretensão de se estabelecer um raciocínio lógico que inicia numa generalização e se condensa numa questão particular. Partindo-se de diversas fontes de informação, visam-se conclusões sobre um aspeto particular, sem se acrescentar ou modificar as teorias e dados usados na análise.

Por outro lado, dada a sua vertente exploratória, a investigação tem um carácter descritivo, mantendo a imparcialidade, sem existirem interferências do autor. A análise às fontes de informação tem o objetivo de especificar de forma detalhada o fenómeno em estudo sem que existam interferências externas. Por conseguinte, e em consonância com o acima exposto, procura-se que a análise seja tão objetiva quanto possível, centrando-se “no problema”; nas “consequências das ações”; sendo “pluralista”; e orientada “para a prática do mundo real”¹⁶ (Creswell, 2014, p. 6), contribuindo para a construção de conhecimento na área científica das Relações Internacionais e dos estudos da União Europeia.

No que diz respeito à recolha de informação, esta resulta da revisão de bibliografia de referência, de que se salientam fontes primárias como os documentos das instituições europeias e dos Estados-membros, e a bibliografia de análise e de opinião, entre outras. De

¹⁶ Tradução livre.

igual modo, foram frequentados diversos seminários e conferências da especialidade em que entrevistaram altos representantes das instituições europeias e autores de referência. Por fim, foram realizadas entrevistas a altos funcionários das instituições e das representações permanentes de Estados-membros. De referir que as entrevistas, transcritas nos anexos I a V, permitem acesso a informação relevante que não consta de documentos e contextualizam as escolhas realizadas no decorrer do processo negocial.

No que concerne aos dados qualitativos, estes encontram-se processados de forma a fundamentar uma resposta válida à pergunta de partida desta investigação. Para atingir este objetivo, i) parte-se da questão “em que medida a Solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde às necessidades e objetivos da União Europeia?” ii) De seguida, analisa-se o contexto da crise migratória de 2015/16 e as suas consequências para a União Europeia iii) observando-se depois as perspetivas de solidariedade presentes na Agenda Europeia da Migração, de 2015, e no Novo Pacto, de 2020. iv) Posteriormente, constata-se as disparidades na resposta à gestão da migração prevista na Agenda Europeia da Migração; v) para mais tarde se aferirem as diferentes abordagens ao processo negocial no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo. Por fim, retiram-se ilações das análises realizadas ao longo da investigação, fundamentando uma resposta à pergunta de partida que se pretende válida. Neste ponto, é de referir que a criação de cenários não é um dos objetivos da presente investigação, pelo que não se aprofundam consequências da aprovação ou rejeição do Novo Pacto.

Relativamente às motivações pessoais e profissionais que levam à realização da presente investigação, salienta-se a proveniência de uma família de migrantes, em que se destacam um bisavô que emigrou para os Estados Unidos da América em 1920 e uma avó que encontrou refúgio em Portugal na sequência da Guerra Civil de Espanha, bem como o exercício de funções como Inspetor do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o que permitiu a realização de missões na Grécia e em Espanha sob a égide da *Frontex*.

Estas experiências, tal como o desempenho de funções de controlo de fronteira no Aeroporto Humberto Delgado e de investigação e análise criminais no Departamento Central de Investigação do SEF durante mais de dez anos, permitem um olhar crítico sobre a exequibilidade das soluções apresentadas e das suas consequências no âmbito da segurança.

2. Contextualização da crise migratória de 2015/16 e suas consequências para a UE

O presente capítulo parte da contextualização histórica da crise migratória de 2015/16 com o intuito de analisar as repercussões que esta teve junto da União Europeia. Por ser necessário ao seu estudo, são ainda considerados os conceitos de “migração”, “migração económica” e “asilo”, os dois últimos componentes dos fluxos migratórios mistos.

Para atingir o fim proposto, procura-se analisar os fatores de repulsão, externos à própria União, que levaram ao êxodo em direção à Europa. Os fatores de atração, internos, são igualmente alvo de estudo, centrando-se o seu exame no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e no seu instrumento mais relevante, o Regulamento de Dublin. Por fim, pretende-se analisar a resposta fornecida pela União e as tensões que daí advêm.

2.1. Migração, migração económica e asilo

No seio da UE, o conceito de Migração refere-se, no contexto global

“ao processo de deslocação de uma pessoa, ou grupo de pessoas, com passagem de uma fronteira internacional (migração internacional) ou dentro de um Estado (migração interna). Trata-se de um movimento populacional, englobando qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente da sua duração, composição ou motivos. Inclui a migração de refugiados, de pessoas deslocadas, de migrantes económicos e pessoas que se deslocam por outros motivos, incluindo reagrupamento familiar” (Comissão Europeia, 2012, p. 107).

Perante esta definição, de imediato se constata que o conceito de Migração abarca diferentes tipos de migração compostos por grupos de pessoas, entre os quais refugiados e migrantes económicos, para além de outros. O elemento distintivo destes fenómenos migratórios, e que mais tarde permite a atribuição de estatutos legais por parte dos Estados que acolhem os migrantes (no caso de estarmos perante migração internacional), resulta das motivações que estiveram na base da tomada de decisão que levou à sua deslocação.

Dado o foco do presente estudo, salientam-se a migração económica e a proteção internacional. A primeira “é especialmente motivada por razões económicas ou visando a

melhoria das condições materiais de vida” (Comissão Europeia, 2012, p. 111), ou seja, o processo de tomada de decisão não considera nenhuma força maior para além da busca de melhores condições económicas de vida. Já a proteção internacional, por sua vez,

“no contexto da UE, abrange o estatuto de refugiado¹⁷ e de proteção subsidiária¹⁸, definidos no artigo 2 (d) e (f) da Diretiva 2004/83/CE do Conselho. Num contexto global, (abrange) as ações da comunidade internacional com base na lei internacional, destinadas a proteger os direitos fundamentais de uma categoria específica de pessoas fora dos seus países de origem, a quem falha a proteção nacional dos seus próprios países” (Comissão Europeia, 2012, p. 163).

Neste caso, o migrante é forçado a sair do local onde se encontra por existirem fundados receios contra a sua integridade em razão de perseguições que lhe possam ser dirigidas. Desta forma, e por motivos exógenos a si mesmo, considera-se que os seus direitos fundamentais não podem ser acautelados, sendo este o racional intrínseco ao processo de tomada de decisão.

A proteção internacional define-se então como a

“Forma de proteção concedida por um Estado, no seu território, com base no princípio de *non-refoulement* e do direito de asilo, reconhecido a nível internacional ou nacional. Este direito é concedido a uma pessoa que esteja impossibilitada de obter proteção no seu país de nacionalidade e/ou de residência, especialmente por receio de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou por convicções políticas” (Comissão Europeia, 2012, p. 25).

¹⁷ Refugiado: “De acordo com a Convenção de Genebra, uma pessoa que tenha receio fundado de ser perseguida por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou filiação num determinado grupo social, se encontre fora do seu país de nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou que, sendo apátrida, se encontre fora do país onde tem residência habitual e, pelas referidas razões, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira regressar. No contexto da UE, refere-se especificamente a um nacional de país terceiro ou apátrida que se encontre nas condições referidas no Artigo 1 A da Convenção de Genebra e, como tal, seja autorizado a residir no território de um Estado-Membro e a quem o Artigo 12º (Exclusão) da Diretiva 2004/83/CE não seja aplicável” (Comissão Europeia, 2012, p. 172) .

¹⁸ Proteção Subsidiária: “Estatuto conferido a um nacional de país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação a quem se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, corra um risco real de sofrer ofensa grave na aceção do artigo 15.º da Diretiva 2004/83/CE, e ao qual não se apliquem os n.os 1 e 2 do artigo 17.º, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país” (Comissão Europeia, 2012, p. 163).

A concessão dos estatutos jurídicos aos requerentes de asilo ou de proteção internacional é feita no âmbito do direito de asilo. Como já vimos, esses estatutos são os de refugiado e o de proteção subsidiária. De especial relevo é, também, o facto de o pedido de asilo corresponder a um

“pedido formulado por um nacional de país terceiro ou apátrida, que possa ser entendido como um pedido de proteção internacional a um Estado-Membro da UE, no quadro da Convenção de Genebra. Presume-se que qualquer pedido de proteção internacional é um pedido de asilo” (Comissão Europeia, 2012, p. 142).

Como decorre do acima exposto, o pedido de asilo apresentado perante as autoridades competentes acaba por abarcar todos os estatutos concedíveis no âmbito da proteção internacional, ou seja, o estatuto de refugiado e o de proteção subsidiária, ambos integrados no Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA).

Ainda inserido no SECA, que define a política de asilo da União, deve ter-se presente o art. 78º, nº 1 do TFUE¹⁹ e a Diretiva de Proteção Temporária (DPT). Esta última estabelece as normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária²⁰ perante um afluxo maciço de pessoas que se encontram impossibilitadas de regressar ao seu país de origem ou de residência, evitando a sobrecarga de análise de processos individuais. De referir que, apesar de datar de 2001, a DPT nunca tinha sido ativada, o que aconteceu pela primeira vez em 4 de março de 2022 em resposta à crise de refugiados causada pela invasão militar russa da Ucrânia (Comissão Europeia, s.d.-b).

¹⁹ “A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes” [Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, 2016 (Versão Consolidada)].

²⁰ “Procedimento de carácter excecional que assegura, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma proteção temporária imediata, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, no interesse das pessoas em causa” (Comissão Europeia, 2012, p. 164).

2.2. A ineficácia prática do Regulamento de Dublin

No final de 2010, desencadeou-se um movimento social que percorreu as regiões do Magrebe e do Médio Oriente (Roy, citado por A. S. Pinto, 2013, p. 43; Zuber & Moussa, 2018). Inesperadamente, surgiu uma onda revolucionária e de protestos com distintos fundamentos consoante o país, mas que derivavam essencialmente de problemas internos relacionados com a pobreza, desemprego, violações dos direitos humanos e a restrição de direitos democráticos (Zuber & Moussa, 2018, p. 249).

Este movimento culminou com a deposição de chefes de estado em alguns países e com sangrentas guerras civis noutros. Países como a Tunísia (2010-11) e o Egipto (2011) foram palco de revoluções que, não obstante a deposição dos chefes de estado Ben Ali e Hosni Mubarak, não conseguiram evitar a degradação das condições de vida dos seus habitantes (Brownlee & Ghiabi, 2016, p. 308). A Síria (2011 em diante) e a Líbia (2011), por seu lado, foram palcos de violentas guerras civis (Zuber & Moussa, 2018, pp. 247-248) com consequências desastrosas e um elevado número de mortos. Neste período, também ocorreram grandes protestos na Argélia (2010-12), Bahrein (2011), Iraque (2011), Jordânia (2011), Omã (2011) e Iémen (2011-12) e outros menores no Kuwait (2011-12), Líbano (2011), Marrocos (2011), Arábia Saudita (2011) e Irão (2011) (The Washington Post, 2011).

Figura 1 – Países abrangidos pela Primavera Árabe em 2011



Fonte: (The Washington Post, 2011)

Perante o contexto descrito, alguns destes países, de origem e de trânsito de rotas migratórias que têm como destino a União Europeia, aligeiraram os seus controlos de fronteira. O movimento desregulado de cidadãos estrangeiros, conjugado com a perspetiva de lucro, potenciaram o aumento das redes de tráfico de pessoas e a exploração das vítimas. Exemplo disso foi a Líbia, que continuou associada a estas práticas para além do fim da guerra civil (Lusa, 2022).

Assim, verifica-se que, a partir de 2010, começaram a surgir indícios do aumento da pressão migratória com destino à UE. À data, o principal foco de pressão era a fronteira terrestre entre a Turquia e a Grécia. Como tal, esta solicitou a ativação da solidariedade europeia (Comissão Europeia, 2011), tendo sido destacados guardas de fronteira dos restantes Estados-membros para a Grécia entre novembro de 2010 e março de 2011. Esta foi a primeira ativação das *Rapid Border Intervention Teams* (RABIT), que ajudaram a reduzir em grande número as entradas irregulares de migrantes (Comissão Europeia, 2011; Frontex, 2010).

Como se percebe, a pressão existente de 2010 em diante surgiu na “sequência da Primavera Árabe e deteriorou-se de forma contínua com o decorrer das subseqüentes guerras-civis na Síria, Iraque e Líbia, bem como nas sublevações no Médio Oriente e em África desde Julho – Outubro de 2011”²¹ (Karolewski & Benedikter, 2018, p. 99). Assim, esta não foi mais do que um prenúncio do que viria a ser a crise de 2015/16.

Foi já em 2015/16 que os pedidos de proteção internacional na Grécia e em Itália aumentaram exponencialmente, levando ao pré-colapso dos sistemas de asilo destes dois países de primeira linha e

“a uma impossibilidade prática de respeitarem plenamente o TEDH e a Carta. Por um lado, não tinham capacidade de acolhimento para alojarem todos os requerentes de asilo que chegavam às suas costas. Por outro, não os podiam reenviar para os países de trânsito ou de origem, uma vez que tal solução poderia incorrer em *refoulement*”²² (Gil, 2018, pág. 37).

²¹ Tradução livre

²² Idem.

O “fecho da chamada Rota dos Balcãs da Grécia para a Alemanha em março de 2016, depois de ter sido usada no mínimo por 700.000 migrantes”²³ (Karolewski & Benedikter, 2018, p. 100) e a inação dos restantes Estados-membros, escudados por detrás da norma do Regulamento de Dublin que “estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional” (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2013, p. 31)²⁴, contribuíram igualmente para este fim.

O critério de determinação do Estado-membro responsável mais frequentemente aplicado é o que se encontra previsto no art.º 13º, e prende-se com a atribuição da responsabilidade ao país de primeira entrada em Schengen²⁵. Esta determinação pretende evitar efeitos de atração e consequentes movimentos secundários com vista ao chamado *asylum shopping*, ou seja, a deslocação de requerentes entre Estados-membros e países associados ao Espaço Schengen, sem consentimento prévio das autoridades responsáveis, com vista à obtenção de condições de acolhimento mais favoráveis. No entanto, a consequência mais notória deste procedimento, é que, ao procurar restringir-se a pressão sobre estes Estados-membros, promove-se o seu aumento sobre os países de primeira linha.

Assim, e perante o contexto acima descrito, constatou-se que “o sistema de Dublin não foi concebido para assegurar uma partilha sustentável da responsabilidade relativamente aos requerentes de asilo em toda a UE, uma lacuna que foi evidenciada pela crise” (Comissão Europeia, 2016a, p. 4). Consequentemente, a Comissão Juncker perspetivou, logo neste período, a tomada de medidas solidárias com vista a auxiliar os países de primeira linha, reféns do aumento de chegadas e da aplicação do Regulamento de Dublin. Para tal, a Comissão aprovou, ainda em 2015, a Agenda Europeia da Migração, um documento estratégico elaborado com o intuito de promover a gestão da migração. No seu seguimento, a Comissão propôs-se também acionar o mecanismo de resposta previsto no nº 3 do art. 78º do TFUE, promovendo a recolocação temporária de requerentes de asilo, num total de 160.000 migrantes da Grécia, da Itália, e mais tarde da Hungria, num período de dois anos.

²³ Tradução livre.

²⁴ Regulamento 604/2013 de 26.06, art.º 1º

²⁵ A responsabilidade dos países de primeira linha só se extingue por motivos de reunificação familiar (art.º 8º a 11º), de emissão de visto ou autorização de residência por parte de outro Estado-membro (art.º 12º), quando o requerente se encontrar comprovadamente noutro Estado-membro há mais de cinco meses antes de apresentar o pedido de proteção internacional (art.º 13º) ou quando já tiverem decorrido mais de 12 meses da data em que teve lugar a passagem ilegal da fronteira (art.º 13º).

Perante o evidente insucesso, que resultou do facto de que o “Regulamento de Dublin, não podia - e ainda não pode - ser considerado um instrumento adequado para a aplicação do princípio da solidariedade”²⁶ (Gil, 2018, pág. 38) e da oposição de vários Estados-membros às medidas de recolocação, a Comissão tentou fazer uma reforma do SECA com vista à uniformização da aplicação do *acquis* de asilo e celebrou o acordo UE-Turquia de 2016.

A tentativa de reforma do SECA foi realizada com recurso a dois pacotes. O primeiro, que incluía a reformulação do regulamento de Dublin (Dublin III), procurando “uma partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros, completando o sistema atual com um mecanismo corretivo da repartição (...) ativado automaticamente nos casos em que os Estados-Membros tiverem de fazer face a um número desproporcionado de requerentes de asilo”²⁷ (Comissão Europeia, 2016c, p. 4). Esta medida promovia a recolocação de requerentes em Estados-membros sob menor pressão e contou com o apoio do Parlamento Europeu, tendo Cecília Wikström, relatora designada pelo Comité LIBE declarado que “qualquer novo sistema de Dublin tem de incluir um sistema automático de recolocação com a participação total de todos os Estados-membros, assim como fomentar uma verdadeira solidariedade”²⁸ (2017, citada por Ecorys et al., 2021, p. 9).

O segundo pacote incluía, por sua vez, a revogação da diretiva de procedimentos de asilo e a sua substituição por um regulamento, estabelecendo a adoção de critérios comuns harmonizados com vista à redução da disparidade nas taxas de reconhecimento dos pedidos de proteção internacional de um Estado-membro para o outro e desencorajando os movimentos secundários. Estas duas medidas acabaram por gerar um impasse nas negociações entre os Estados-membros, não tendo sido possível ultrapassar as divergências existentes.

Dado o referido impasse, a Comissão von der Leyen considera que os três passos dados pela Comissão Juncker (incluindo a recolocação temporária de requerentes de asilo) se mantêm válidos. A ausência de um mecanismo abrangente e flexível para a solidariedade, que permita a recolocação de requerentes em Estados-membros sob menor pressão; as ineficiências do sistema de Dublin, que prolonga uma pressão administrativa e fomenta a existência de movimentos secundários; e a falta de um mecanismo amplo e flexível que faça

²⁶ Tradução livre

²⁷ COM(2016) 270 final, 4.5.2016

²⁸ Tradução livre.

face a situações de pressão composta por fluxos migratórios mistos, mantêm-se como alguns dos desafios com que a União ainda se depara no período atual (Comissão Europeia, 2020a).

2.3. A gestão dos fluxos migratórios no pós- crise

Como vimos, na sequência do exponencial aumento de pedidos de proteção internacional formulados no decorrer de 2015, a Comissão Europeia apresentou, logo em maio de 2015, a Agenda Europeia da Migração. O objetivo foi o de desenvolver, ao nível europeu, uma política de respostas harmonizada, adequada ao enorme problema humanitário e político com que a Europa se debruçava, e que regeria a ação da política europeia de migração e asilo. Entre os objetivos desta política encontrava-se a criação de instrumentos de solidariedade entre Estados-membros que permitissem distribuir de forma mais equilibrada os requerentes de proteção internacional, nomeadamente através da ativação do plano de recolocação. No entanto, a realidade mostrou que esta política se ficou mais por processos de intenções do que por uma efetiva prestação de solidariedade, como ficou patente no insucesso do plano, que, de 2015 a 2017, apenas permitiu a recolocação de aproximadamente 35.000 requerentes provenientes da Grécia e de Itália, à data os Estados mais afetados por via marítima (Tribunal de Contas Europeu, 2019, p. 8 e 22).

Os movimentos migratórios dispersaram-se e a Rota dos Balcãs assumiu um relevo superior ao antes sentido, constatando-se um aumento do fluxo migratório nesta região. Consequentemente, os países de Leste que integravam esta rota e que são porta de entrada na União Europeia, adotaram políticas restritivas (Rovny, 2016), mesmo que por vezes indo contra os princípios da UE. Entre essas medidas estão a criação de barreiras físicas, a construção de vedações e o reforço do controlo de fronteira (Piteira & Pinto, 2020). A Polónia, a Hungria e a Chéquia foram ainda mais longe tendo-se recusado a participar no sistema de quotas para a recolocação de refugiados, o que levou a Comissão a instaurar processos junto do TJUE contra estes países (TJUE, 2020). A partir de meados de 2016 a Rota dos Balcãs viu decrescer substancialmente o número de nacionais de países terceiros que entravam por esta via.

Ainda no decorrer de 2016, a Comissão tentou reformar o SECA, nomeadamente no que concerne ao “Sistema de Dublin” e à determinação do Estado-membro responsável pelos

procedimentos de asilo. Os princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades foram a base argumentativa para essa mudança (Comissão Europeia, 2016a).

O objetivo geral seria o de

“passar de um sistema que, devido à sua conceção ou aplicação deficiente, faz pesar uma responsabilidade desproporcionada sobre determinados Estados-Membros e encoraja os fluxos migratórios descontrolados e irregulares, para um sistema mais justo que proporcione canais ordeiros e seguros de entrada na UE aos nacionais de países terceiros que necessitem de proteção” (Comissão Europeia, 2016a, p. 2).

Esta reforma permitiria a revisão do critério de primeira entrada, responsável pelas iniquidades na distribuição de requerentes pelos diferentes Estados-membros. De igual modo a Comissão promoveu a passagem da diretiva de procedimentos de asilo a regulamento, com vista à uniformização das taxas de reconhecimento de pedidos de proteção internacional por parte dos diferentes Estados. No entanto, a proposta da Comissão não foi acompanhada por todos os Estados-membros, tendo mesmo sido objeto de oposição por parte daqueles que defendem a redução da migração. Como tal, a solidariedade proposta não foi aprovada e a pressão manteve-se sobre os países de primeira linha. Desta forma, e dado o Regulamento de Dublin continuar em vigor nos mesmos termos, mantém-se a necessidade de promover um mecanismo amplo e flexível que permita ultrapassar as dificuldades acima identificadas.

Todavia, a pressão não se fez sentir unicamente entre os países de primeira linha. Uma parte substancial dos requerentes encetou movimentos secundários com destino aos países onde tinham redes de apoio estabelecidas, que ofereciam melhores condições de acolhimento ou onde viam aumentar as hipóteses de verem a sua candidatura ser aceite. Estes movimentos tiveram lugar após a apresentação de pedidos de proteção internacional, enquanto decorria a instrução dos processos ou perante a recusa do pedido. Noutros casos, os futuros requerentes apenas apresentavam o pedido no país de destino, evitando serem retomados pelo país de primeira entrada.

Dada a incapacidade para encontrar uma solução interna capaz de gerir os fluxos migratórios, a União externalizou o controlo de fronteira (Santos, 2022). Assim, e perante o afluxo massivo proveniente da Turquia [recorde-se que em 2015 mais de 857.000 requerentes chegaram à Grécia através da Rota do Mediterrâneo Oriental (UNHCR, n.d.)], a União Europeia

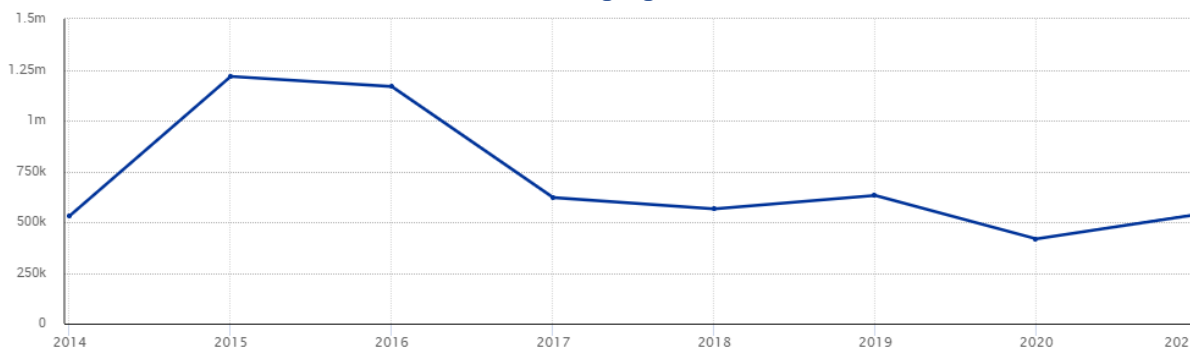
encetou conversações com este país, tendo sido, a 18 de março de 2016, assinada a Declaração UE/Turquia. Esta declaração, que foi vista por muitos como uma externalização das responsabilidades da União (Santos, 2022, p. 28) e uma ameaça ao princípio de *non refoulement* (Gil, 2018, pág. 31), estabelece um plano de ação conjunto para o controlo e gestão de fluxos migratórios financiado pela UE e posto em prática pela Turquia.

Por sua vez, a agência Frontex viu as suas competências serem reforçadas em 2019. Com a entrada em vigor do Regulamento (UE) 2019/1896 (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019) foram-lhe atribuídas novas competências, nomeadamente em termos de manipulação de dados de identificação de cidadãos estrangeiros e de fiscalização de algumas ameaças criminais internacionais na fronteira externa. Também a criação de um corpo permanente de guardas de fronteira e a aquisição de material operacional próprio, permite que esta agência se autonomize operacionalmente e deixe de depender totalmente dos contingentes fornecidos pelos Estados-membros (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2019).

Já em 2021, e perante a situação de instrumentalização da migração vivida nas fronteiras entre a Letónia, a Lituânia e a Polónia com a Bielorrússia, a Comissão propôs a aplicação de um pacote de medidas extraordinárias (Comissão Europeia, 2021), por um período de seis meses, renovável, com vista ao estabelecimento de processos rápidos e ordenados para gerir a situação, mas que foram apelidados como um “novo pacote mínimo de asilo” (Woollard, 2022) e com implicações diretas nos direitos fundamentais dos requerentes, porquanto permitem, entre outras coisas, a adoção de procedimentos de retorno simplificados e acelerados que dificilmente salvaguardam os direitos dos indivíduos (Amnistia Internacional Portugal, 2021; Comissão Europeia, 2021; Woollard, 2022).

A adoção das medidas acima referidas, conjugadas com uma relativa estabilização de determinados países que estiveram no epicentro da Primavera Árabe, promoveram a diminuição da chegada de requerentes de proteção internacional à fronteira externa da União. De notar que, segundo o Eurostat, as primeiras candidaturas reduziram até 2020, ano em que os pedidos atingiram as 417.070 candidaturas, inferior às 530.560 de 2014. No entanto, 2021, ano em que ainda se vivia o efeito da pandemia, foram apresentadas 537.345, cerca de mais sete mil do que em 2014 (Eurostat, 2022).

Gráfico 1 - Candidatos a asilo por tipo de candidatura, nacionalidade, idade e sexo - dados anuais agregados



Fonte: (Eurostat, 2022)

Em suma, constata-se que a falta de consenso entre os Estados-membros resultou num insucesso e em mais uma demonstração de falta de solidariedade no que toca à distribuição dos requerentes de proteção internacional, o que demonstra estarmos à luz de um problema político (Castro, 2021). Perante a incapacidade para encontrar uma solução interna capaz de gerir os fluxos migratórios, a União externalizou o controlo de fronteira.

3. Da Agenda Europeia da Migração de 2015 ao Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo de 2020

O presente capítulo tem por objetivo estudar o conceito de solidariedade na UE e a sua interpretação, em termos de migração e asilo, pela Comissão Europeia, defensora dos interesses da União. Para atingir a finalidade proposta, pretende-se identificar inicialmente as necessidades e os objetivos da UE transpostos para a Agenda e para o Novo Pacto.

De seguida, a investigação debruça-se sobre os mecanismos apresentados pela Comissão Juncker, com vista a estudar o conceito de solidariedade transposta para os documentos políticos, a forma como se aplicaram aos EM e os resultados obtidos. Na sua sequência, pretende-se analisar igualmente o conceito de solidariedade apresentada pela Comissão von der Leyen, apelidada de flexível e efetiva, procurando identificar traços distintivos no conteúdo e na forma de implementação.

3.1. Do conceito de solidariedade na União Europeia

A solidariedade desempenha um papel fundamental no projeto europeu, sendo um dos princípios basilares da construção europeia. “Num contexto institucional europeu, refere-se à solidariedade desenvolvida entre a União Europeia e os Estados-membros. Os seus alvo e foco são os de permitirem, à União e aos Estados-membros, alcançarem os objetivos propostos nos Tratados Europeus”²⁹ (Vanheule et al., 2011, p. 30).

O relacionamento entre as Instituições Europeias e os Estados-membros e entre estes últimos pauta-se, assim, por um sentimento de solidariedade expresso necessariamente de diversas formas e que engloba vários campos, entre os quais o político, o financeiro e o social. No entanto, o conceito de solidariedade não se encontra definido em qualquer tratado celebrado desde o início do projeto europeu.

No que concerne às Políticas Relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração, dispostas no Capítulo 2 do Título V do TFUE, constata-se que a solidariedade é referida no art.º 80º na medida em que

²⁹ Tradução livre.

“as políticas da União referidas no presente capítulo e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro. Sempre que necessário, os atos da União adotados por força do presente capítulo conterão medidas adequadas para a aplicação desse princípio” (União Europeia, 2012).

Daqui se depreende que a solidariedade, contrabalançada pela partilha equitativa de responsabilidades, é um princípio fundamental das políticas europeias de Controlo de Fronteira, de Asilo e de Imigração, regendo as medidas que visam a sua aplicação.

Desta forma, e no seguimento do acima referido sobre a inexistência de um conceito legal para a solidariedade, constata-se que

“o Tratado de Lisboa introduziu o art.º 80º do TFUE, o qual estabelece que a política de asilo da União Europeia se baseará nos princípios de solidariedade e de partilha equitativa de responsabilidades. No entanto, não é fornecida qualquer orientação quanto à natureza e ao conteúdo desses princípios”³⁰ (Gray, 2013, p. 175).

A formulação proferida no Art.º 80º, por não encontrar tradução em qualquer outro documento oficial que defina ou balize o que se entende por solidariedade em termos das políticas de fronteiras, asilo e imigração, sente necessidade de incluir o “plano financeiro” na solidariedade e por projetar para o tempo futuro “as medidas adequadas para a aplicação desse princípio”³¹ (Moreno-Lax, 2017, p. 1). A esta incapacidade, Moreno-Lax acresce que “a legislação da UE falha ao não fornecer uma definição e uma indicação clara da sua implicação, especialmente no que concerne ao seu alcance externo”³² (2017, p.1).

Assim, verifica-se que as obrigações decorrentes da assinatura do TFUE não se encontram definidas de uma forma explícita, permitindo-se, por essa via, que um princípio fundamental da construção europeia possibilite interpretações distintas sobre a sua aplicação em matéria de Políticas Relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração. Desta forma, a inexistência de um conceito comum de solidariedade possibilita o desacerto de posições entre os diferentes atores que tomam parte no processo decisório, permitindo o incumprimento das medidas que resultam da aplicação prática do princípio da solidariedade.

³⁰ Tradução livre.

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

Este desacerto identifica-se com facilidade nas posições políticas defendidas por alguns Estados-membros que ao longo dos anos se opuseram à aplicação de mecanismos de solidariedade propostos pela Comissão e que se relacionam com a recolocação de requerentes de asilo e auxílios financeiros. Este diferendo resultou em disputas no TJUE.

Segundo Mário Pedro (Anexo I) a solidariedade torna-se, enquanto aplicação do princípio, parcial e limitada, dado que apenas alguns Estados-membros a colocam totalmente em prática. No entanto, a solidariedade que visa o cumprimento escrupuloso da responsabilidade, ou seja, a relacionada com o controlo de fronteira, essa sim, funciona, sendo expressa em termos materiais e de capacidades. Perante tal facto, a questão que se impõe é: “será que é essa a solidariedade que é necessária?” (Anexo I).

A questão acima colocada remete novamente para o princípio de solidariedade e para a necessidade de melhor compreender o seu significado. Assim, e apesar deste estudo não ousar uma definição do conceito de solidariedade, mas tendo em vista uma melhor compreensão do princípio e sua posterior aplicação prática, considera-se que, conforme Lang refere, a solidariedade aplicada às Políticas Relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração apresenta diversas dimensões, entre as quais se destacam a “lealdade, confiança, justiça (*fairness*) e necessidade (*necessity*)”³³ (Lang, 2013, p. 2).

Segundo a autora,

“a solidariedade envolve lealdade dos Estados-membros no cumprimento das obrigações decorrentes da adesão à UE. Todos os Estados-membros se comprometeram a aderir ao direito primário e derivado da UE e a implementarem adequadamente as políticas europeias. Esta obrigação inclui os Estados-membros mais ou menos expostos a pressões externas.”³⁴ (Lang, 2013, p. 2).

No que à confiança diz respeito, Lang afirma que “a solidariedade é a expressão de confiança entre Estados-membros que aboliram fronteiras internas entre si mesmos.”³⁵ (Lang, 2013, p. 2). Neste particular, segundo Vanheule et al. o próprio TJUE reconheceu que o princípio da solidariedade

³³ Tradução livre.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Idem*.

“se baseia na confiança mútua entre os Estados-membros enquanto princípio geral inferido da natureza das Comunidades. Todos os Estados-membros deveriam contribuir para o desenvolvimento harmonioso da União. Deste modo, o princípio da solidariedade fortalece a coesão económica e social na UE. O Tribunal também reconheceu o princípio da cooperação leal entre as instituições da CE e os Estados-membros e entre os Estados-membros entre si”³⁶ (2011, p. 30).

No entanto, e conforme resulta da entrevista a Mário Pedro (Anexo I), as negociações no Novo Pacto encontram-se estagnadas exatamente por existir uma falta de confiança entre os Estados-membros. Esta falta de confiança sente-se principalmente entre dois blocos distintos, o dos países de primeira linha a Sul e o dos países destinatários de movimentos secundários. Tal facto é bastante visível quando Kleine-Tebe (Anexo III) afirma que as relações com a Grécia se encontram deterioradas devido aos requerentes que obtiveram estatuto neste país e que de seguida são enviados para a Alemanha, recusando-se a Grécia a recebê-los de volta.

Já no que concerne à justiça, Lang (2013, p. 2) acrescenta que a solidariedade pode ser associada à justiça mediante a vontade que os Estados-membros sujeitos a menor pressão migratória demonstrem de auxiliar os que têm a seu cargo o controlo da fronteira externa e que, por isso mesmo, necessitam de ajuda e de apoio. A referência a esta dimensão resulta do facto de o Regulamento de Dublin estabelecer nos critérios de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo o critério da primeira entrada, o que, tal como se observou anteriormente, e a autora atesta, “promove uma distribuição desequilibrada de requerentes de asilo ao criar uma pressão acentuada nas fronteiras externas da União ao mesmo tempo que alivia os Estados-membros que não possuem tais fronteiras”³⁷ (Lang, 2013, p. 2).

Por fim, e como resulta da questão colocada por Mário Pedro³⁸ (Anexo I), rapidamente se constata que a necessidade é outra das facetas relevantes da solidariedade. Neste caso, ela resulta da entrada desproporcional de nacionais de países terceiros em situação irregular por determinados países que fazem parte da fronteira externa da União e na obrigação que esses países têm de acolher os requerentes de asilo. Este facto promove uma pressão in comportável

³⁶ Tradução livre.

³⁷ *Idem*.

³⁸ “Será que é essa a solidariedade que é necessária?”

sobre os sistemas nacionais de asilo destes países, mas também sobre os demais Estados recetores de movimentos secundários, o que põe em causa o próprio funcionamento da livre-circulação em Schengen e demonstra que este não é um problema dos países de primeira linha, mas de toda a União. É por essa razão que,

“ao ajudarem os Estados-membros em necessidade, os outros Estados-membros trabalham com vista a uma União mais segura e estável. Assim, pode-se afirmar que o papel da solidariedade é o de agir como um mecanismo de apólice de seguro comum que aumenta a estabilidade da UE como um todo.”³⁹ (Lang, 2013, p. 2).

3.2. Necessidades e objetivos em matéria de migração e asilo

As necessidades e objetivos em matéria de migração e asilo não estão claramente identificados nem definidos, tanto na Agenda Europeia da Migração como no Novo Pacto, o que envia a análise sobre o cumprimento dos objetivos alegadamente propostos.

Com a crise migratória de 2015/16, a Europa deparou-se com a chegada abrupta de milhões de deslocados que saíram dos seus países de origem ou de residência, frequentemente arriscando as suas vidas, por causa “de guerras e crises que vão da Ucrânia ao Médio Oriente e ao Norte de África” (Comissão Europeia, 2015a, p. 2). A resposta a esta crise, de cariz humanitário, teria inevitavelmente de levar em linha de conta os valores e objetivos estatuídos nos artigos 2º e 3º do TUE⁴⁰ e que são a essência da própria União.

³⁹ Tradução livre.

⁴⁰ Artigo 2.o - A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres. Artigo 3.o (ex-artigo 2.o TUE):

1. A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos.
2. 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.
3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico. A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança. A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros. A União respeita a riqueza

A necessidade de acolher e integrar estas pessoas e simultaneamente “conciliar o respeito pelos nossos compromissos internacionais e valores éticos, garantindo ao mesmo tempo a segurança das nossas fronteiras sem deixar de criar as condições adequadas para a prosperidade económica e a coesão social da Europa” (Comissão Europeia, 2015a, p. 2) foi o objetivo a que a Agenda Europeia da Migração procurou dar resposta. Este objetivo obriga a um equilíbrio e a respostas coordenadas a nível europeu que se consideram de difícil alcance.

Para melhor gerir a migração e assim responder ao desafio acima referido, a Agenda Europeia da Migração definiu, logo em 2015, quatro níveis de ação: a redução dos incentivos à migração irregular; a gestão das fronteiras; uma política comum de asilo sólida; e uma nova política de migração legal. “Quando aplicados, estes diferentes níveis dotarão a UE de uma política de migração que respeita o direito de requerer asilo, responde ao desafio humanitário, fornece um quadro europeu claro à política comum de migração e resiste à prova do tempo” (Comissão Europeia, 2015, p. 8).

No entanto, a própria Comissão reconhece no Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração (2019, p. 23) que, não obstante os progressos realizados, se continuam a perder vidas no mar e que as soluções de recurso não respondem às necessidades. Perspetiva-se assim uma reforma legislativa que comprometa os atores no sentido de uma maior solidariedade e é feita a defesa de um sistema de asilo equitativo e duradouro que capacite a União para dar respostas eficientes, com respeito pelos seus valores, em futuras situações. A pendência da reforma global do SECA surge, assim, como um incumprimento dos objetivos propostos.

Com o Novo Pacto, verificamos que se mantêm as necessidades anteriormente identificadas, tendo a resposta de passar forçosamente pela conciliação de valores éticos, coesão social, compromissos internacionais, prosperidade económica e a segurança das fronteiras. O Novo Pacto estabeleceu assim o objetivo de “construir da melhor forma um

da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.

4. A União estabelece uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.

5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.

6. A União prossegue os seus objetivos pelos meios adequados, em função das competências que lhe são atribuídas nos Tratados.

sistema de gestão e normalização da migração no longo prazo” (Comissão Europeia, 2020b, p. 1), o que por si só não é uma novidade. O que distingue este novo documento estratégico do anterior é a abordagem migratória global que preconiza. Uma solução que vem ao encontro de todos os atores, assente na confiança, e que não nasce de uma mera imposição de cima para baixo, ditada por parte de uma instituição a quem faltam instrumentos para fazer prevalecer a sua vontade *tout court*.

Apesar de o Novo Pacto não estabelecer claramente os objetivos que pretende atingir, a Comissão acaba por fazê-lo de forma indireta no quinto capítulo do Documento de Trabalho que acompanha o Regulamento relativo à gestão do asilo e migração (Comissão Europeia, 2020a). Tal acontece quando se afirma nesse mesmo documento que um novo sistema de gestão e normalização da migração tem de ser “um sistema de migração mais eficiente, integrado e harmonizado”, capaz de “uma abordagem mais justa e abrangente da sociedade” que se consegue mediante “regras simplificadas e eficientes para uma gestão robusta da migração” e em que existem “procedimentos e mecanismos direcionados para lidar com situações de força maior” fomentadores de um “sistema mais justo e eficaz para reforçar os direitos dos migrantes” (Comissão Europeia, 2020a).

Segundo o *Horizontal Substitute Impact Assessment*, para que estes objetivos/medidas se possam concretizar, o Novo Pacto terá então de assegurar equidade nos procedimentos, os quais se devem apresentar mais harmonizados, eficientes e eficazes. De igual modo, também deverão ser asseguradas a solidariedade e a responsabilidade (em situações de pressão e de crise), reconhecendo-se as características e necessidades particulares resultantes dos desembarques de operações de busca e salvamento e promovendo-se a limitação de movimentos não autorizados (incluindo *asylum shopping*) (Ecorys et al., 2021, p. 35 e 36).

Em suma, constata-se que, apesar de não se encontrarem claramente identificadas, as necessidades e os objetivos em matéria de migração e asilo referidas na Agenda e no Novo Pacto são idênticas, correspondendo à gestão sustentável dos fluxos migratórios e à manutenção dos valores e dos princípios fundamentais da própria UE, entre os quais a segurança das fronteiras e a coesão social e económica das populações. No entanto, a abordagem feita em ambos os documentos é distinta, porquanto a Agenda procura impor uma visão independente dos interesses dos Estados e o Novo Pacto defende uma abordagem global à migração e ao asilo, assente na confiança entre as partes.

3.3. Identificação da solidariedade na Agenda Europeia da Migração e no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo: da imposição à solidariedade flexível e efetiva

A solidariedade apresenta-se como um dos princípios fundamentais para se alcançarem os objetivos propostos na Agenda Europeia da Migração e no Novo Pacto. Na Agenda, a Comissão dá nota de como o princípio da solidariedade, juntamente com o da responsabilidade partilhada, une os diferentes Estados-membros e os fortalece na luta contra o fenómeno da migração irregular:

“Temos de restaurar a confiança na nossa capacidade de unir esforços europeus e nacionais para darmos resposta à migração, cumprirmos as nossas obrigações internacionais e deveres éticos e trabalharmos em conjunto de modo eficaz, em conformidade com os princípios da solidariedade e da responsabilidade partilhada. Nenhum Estado-Membro consegue responder sozinho e com eficácia ao fenómeno da migração. É óbvio que precisamos de uma abordagem nova, mais europeia” (Comissão Europeia, 2015, p. 2).

Nesse sentido, a Comissão Juncker tentou impor, no capítulo das ações imediatas da Agenda Europeia da Migração, medidas solidárias que pudessem auxiliar os países cujos sistemas se encontrassem sobre maior pressão (Comissão Europeia, 2015). A ativação automática de um sistema de realocação obrigatório em situações de afluxo extraordinário, com vista à partilha de requerentes com reconhecida necessidade de proteção internacional pela UE, enquadrado nas medidas provisórias de emergência previstas no nº 3 do art. 78º do TFUE, é disso exemplo. Todavia, e dadas a urgência da situação e a demora na aplicação das medidas previstas, a Comissão exalta os Estados-membros a redobrem o auxílio a prestar aos países de primeira linha, numa mostra inequívoca de solidariedade. De referir que a Comissão Juncker considera que “o reforço da Frontex e a criação de novas formas de cooperação com os Estados-Membros devem ser encarados como sendo níveis reforçados de apoio e solidariedade que vieram para ficar” (Comissão Europeia, 2015a, p. 12).

Recuperando o exposto no Relatório Intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração (Comissão Europeia, 2019, p. 23), constata-se exatamente que, apesar de se encontrarem previstas medidas solidárias, uma das principais falhas apontada à sua execução foi exatamente a de que a reforma legislativa tem de contar com uma vontade e colaboração

conjuntas de todos os Estados-membros, sem as quais se torna muito difícil atingir os objetivos acima identificados.

No que diz respeito ao Novo Pacto, este preconiza igualmente “um quadro comum de solidariedade e de partilha de responsabilidades” (Comissão Europeia, 2020b, p. 5). Perante as limitações reconhecidas no Regulamento de Dublin, a Comissão propõe então um novo Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração, onde se

“inclui um novo mecanismo de solidariedade para integrar a equidade no sistema de asilo da UE, tendo em conta os diferentes desafios criados por diferentes localizações geográficas e assegurando que todos contribuem, através da solidariedade, para que as necessidades reais criadas pelas chegadas irregulares de migrantes e requerentes de asilo não sejam tratadas pelos Estados-Membros individualmente, mas pela UE no seu conjunto” (Comissão Europeia, 2020b, p. 6).

Este “novo mecanismo de solidariedade centrar-se-á principalmente na recolocação ou em regressos patrocinados” (Comissão Europeia, 2020b, p. 6) e visa ultrapassar os problemas identificados no Documento de Trabalho anexo ao Regulamento de Gestão do Asilo e da Migração e que se prendem com

“a falta de uma abordagem integrada para a implementação da política europeia de asilo e migração; ineficiências nos sistemas nacionais de gestão de migração e asilo e falta de harmonização a nível da UE; a ausência de um mecanismo abrangente e flexível para a solidariedade que espelhe os fluxos migratórios; as ineficiências do sistema de Dublin; e a falta de mecanismos para lidar com situações de crise extremas” (Comissão Europeia, 2020a, p. 41).

No que toca a este último problema, a Comissão (2020b, p. 12) prevê o lançamento do Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior em que, pela urgência das próprias situações de crise, se reforça o mecanismo de solidariedade e se encurtam os prazos, alargando-se o patrocínio de regressos e a recolocação obrigatória aos requerentes e beneficiários de proteção internacional (Comissão Europeia, 2020c).

Uma das questões a que o Novo Pacto tenta responder é a da oposição e consequente bloqueio por parte de alguns Estados-membros ao desenvolvimento de uma política comum de gestão da migração, que inclusivamente levou a disputas no TJUE. Para atingir esse fim, a Comissão procurou uma abordagem mais “inteligente”, que englobe todos os EM e as suas

propostas. Como tal, a Comissão não se coibiu de propor uma solidariedade efetiva, dado que é obrigatória para todos os EM, mas em que “as regras para determinar o Estado-Membro responsável por um pedido de asilo devem fazer parte de um quadro comum e oferecer instrumentos mais inteligentes e mais flexíveis, para ajudar os Estados-Membros que enfrentam os maiores desafios” (Comissão Europeia, 2020b, p. 5), o que permite aos EM optar por uma ou mais vertentes dos mecanismos (recolocação, apoio financeiro ou capacitação). Esta abordagem, considerada por uns como mais “inteligente” pode de igual modo ser vista como “uma concessão aos Estados-Membros que se opõem a qualquer forma de recolocação” (Anexo II).

Desta forma, a Comissão, no Novo Pacto, omitiu a realocação obrigatória e propôs, em vez disso, medidas de solidariedade obrigatórias, mas flexíveis. Resta saber se tal permitirá desbloquear os entraves políticos existentes.

Estes conceitos, que foram apresentados no decorrer de 2016, encontram-se já subjacentes à Declaração Conjunta dos Primeiros-Ministros do Grupo de Visegrado que tinha, à data, a expectativa de contrapor e impossibilitar a execução do mecanismo da recolocação obrigatória de refugiados, o mecanismo corretivo da repartição e o sistema de penalizações, impostos pela Comissão em 2015, e que eram vistos como fatores de atração de migração irregular (Sobotka et al., 2016).

Segundo den Heijer, “o termo solidariedade flexível foi usado pela primeira vez numa declaração conjunta do Grupo de Visegrado” (2017), que teve lugar em 2016. Numa tentativa de mostrar espírito de solidariedade e apoio aos Estados de primeira linha, mas indo de encontro a políticas migratórias restritivas, a “solidariedade flexível” surgiu como forma destes Estados-membros mostrarem solidariedade, na medida do que cada um pretendia. Esta forma de solidariedade pressupõe que cada “Estado-membro decida a forma específica de contribuição de acordo com a sua experiência e potencial”⁴¹ (Fico et al., 2016), “por exemplo, ao investir mais na proteção das fronteiras externas ou contribuindo mais para o orçamento da agência das fronteiras externas da UE, a Frontex”⁴² (Karolewski & Benedikter, 2018, p. 116).

⁴¹ Tradução livre.

⁴² *Idem*.

Meses mais tarde, e embora com uma nova denominação, a Eslováquia retomou o conceito anterior num texto intitulado “A solidariedade efetiva: o caminho a seguir na revisão de Dublin”⁴³ (Slovak Presidency of the Council of the European Union, 2016). Nesse documento advoga-se que os Estados-membros devem manter o investimento em sistemas de asilo capazes que correspondam aos critérios da União. No entanto, e perante situações imprevistas e incontrolláveis deve ser assegurada uma “solidariedade efetiva”, que pode passar por

“recolocação daqueles que merecem a nossa proteção, ao apoio financeiro, ao apoio para a proteção das nossas fronteiras externas, partilha de capacidades de receção ou ter um papel mais forte nas operações de retorno. Para que o enquadramento possa ser visto como objetivamente justo, cada Estado-membro deve estar pronto para contribuir de diferentes formas.”⁴⁴ (Slovak Presidency of the Council of the European Union, 2016).

Neste documento é ainda estabelecida uma estratégia de três pilares assente no nível de chegadas de requerentes à União: “1) Um melhoramento do sistema atual em circunstâncias normais”⁴⁵; “2) Um mecanismo de contribuição solidária à medida em circunstâncias de deterioração”⁴⁶, em que “todos os Estados-membros devem tomar parte”⁴⁷; e “3) Um mecanismo excepcional de crise em circunstâncias severas”⁴⁸, em que a participação resulta de uma escolha voluntária. No caso deste último mecanismo, as medidas adicionais de apoio são estabelecidas pelo Conselho Europeu, o que, se tivermos em mente o intergovernamentalismo, visa o reforço do poder soberano dos Estados-membros e a diluição da interferência supranacional da Comissão.

No Novo Pacto (Comissão Europeia, 2020b), a solidariedade efetiva permanente encontra-se na esfera da Comissão e visa o auxílio aos países sujeitos a um afluxo de dimensões avultadas. Este auxílio pode passar pela aceitação de requerentes de asilo recolocados no Estado-membro solidário; por providenciar o retorno de migrantes sem direito à permanência na UE, assumindo a responsabilidade sobre estas pessoas caso não consiga

⁴³ Tradução livre.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

executar o retorno no prazo estipulado; bem como pela tomada de outras medidas operacionais de auxílio. O processo desencadeia-se por iniciativa da Comissão ou a pedido dos Estados-membros. Após determinação da Comissão, em que considera se um sistema nacional se encontra sob pressão ou risco, procede-se a uma avaliação e define-se o auxílio a ser prestado pelos restantes países. O contributo dos Estados-membros é definido com base num cálculo que leva em consideração 50% relativo ao valor do PIB e 50% relativo à população do país. Cabe então a cada país escolher a forma de auxílio que pretende prestar (Anexo IV).

Assim sendo, e como consta do Novo Pacto (Comissão Europeia, 2020b, p. 6) os Estados-membros não só “terão flexibilidade para decidir se e em que medida repartem o seu esforço entre pessoas a recolocar e pessoas a quem se aplicaria o regresso patrocinado,” centrando-se “nas nacionalidades em relação às quais vejam maiores probabilidades de proceder efetivamente a repatriações”, como poderão ainda “contribuir por meio de outras formas de solidariedade, tais como o desenvolvimento de capacidades, o apoio operacional, as competências técnicas e operacionais, bem como o apoio aos aspetos externos da migração”. Por seu lado, “uma rede de segurança assegurará que a pressão sobre um Estado-Membro seja efetivamente atenuada através da recolocação ou de regressos patrocinados.” (Comissão Europeia, 2020b, p. 6).

Já no que concerne à

“situação específica dos casos de busca e salvamento e dos grupos particularmente vulneráveis (...) a Comissão elaborará um conjunto de medidas de solidariedade previstas, constituídas principalmente por recolocações, indicadas por Estado-Membro por ano, com base nas projeções a curto prazo da Comissão para os desembarques antecipados em todas as rotas, bem como dos grupos vulneráveis que se prevê que necessitem de recolocação.” (Comissão Europeia, 2020b, p. 6).

Pelo exposto, conclui-se que a solidariedade no Novo Pacto recupera a flexibilidade e a efetividade apresentadas pelo Grupo de Visegrado e pela Eslováquia, embora tornando-a obrigatória na sua execução, porquanto é a Comissão quem, mediante critérios pré-instituídos, determina se um sistema nacional de asilo se encontra sob pressão ou em risco.

Mediante o acima exposto, conclui-se que as propostas de solidariedade impostas pela Comissão Juncker não conseguiram colmatar as necessidades existentes em termos de

recolocação, nem atingir os objetivos de fomentar uma política de gestão da migração. Tal resultou da oposição de alguns Estados-membros que não participaram no mecanismo de recolocação e que pretendem o controlo migratório, bem como como das ineficiências do Sistema de Dublin.

Partindo dos ensinamentos passados, a Comissão von der Leyen promove uma solidariedade permanente, flexível na escolha dos mecanismos e efetiva na obrigatoriedade da sua aplicação. Deste modo visa-se um maior equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade. A Comissão promove assim a participação de todos os Estados, procurando simultaneamente consubstanciar a lealdade, a confiança e a justiça, o que responde às necessidades da União.

4. A Agenda Europeia da Migração e as diferentes respostas à gestão da migração

O presente capítulo tem o intuito de analisar as respostas dos Estados-membros e da sociedade civil às propostas da Comissão no período da crise de 2015/16. Por esta via, pretende-se aferir se os intervenientes se reveem na posição defendida pela Comissão, de gestão da migração e do asilo, ou se, por outro lado, procuram o controlo dos fenómenos migratórios com vista à sua redução. No que concerne aos atores informais, integrados na Sociedade Civil, procura-se igualmente aferir da sua capacidade de exercer pressão e influência junto dos atores formais.

4.1. Os blocos formais e informais dos Estados-membros

A pressão nos países de primeira linha

A crise migratória de 2015/16 é, do ponto de vista humanitário, um momento trágico na história da construção europeia. Os movimentos migratórios foram feitos em condições deploráveis por pessoas que colocavam em risco a sua própria vida para fugir aos controlos realizados pelas autoridades dos países de entrada. Tal traduziu-se num elevado número de mortos (vide tabela 1). Estes movimentos fizeram-se sentir inicialmente em alguns dos países periféricos que fazem parte das rotas do Mediterrâneo Central, do Oriental e dos Balcãs (vide figura 2), por onde se deu a grande maioria das entradas irregulares.

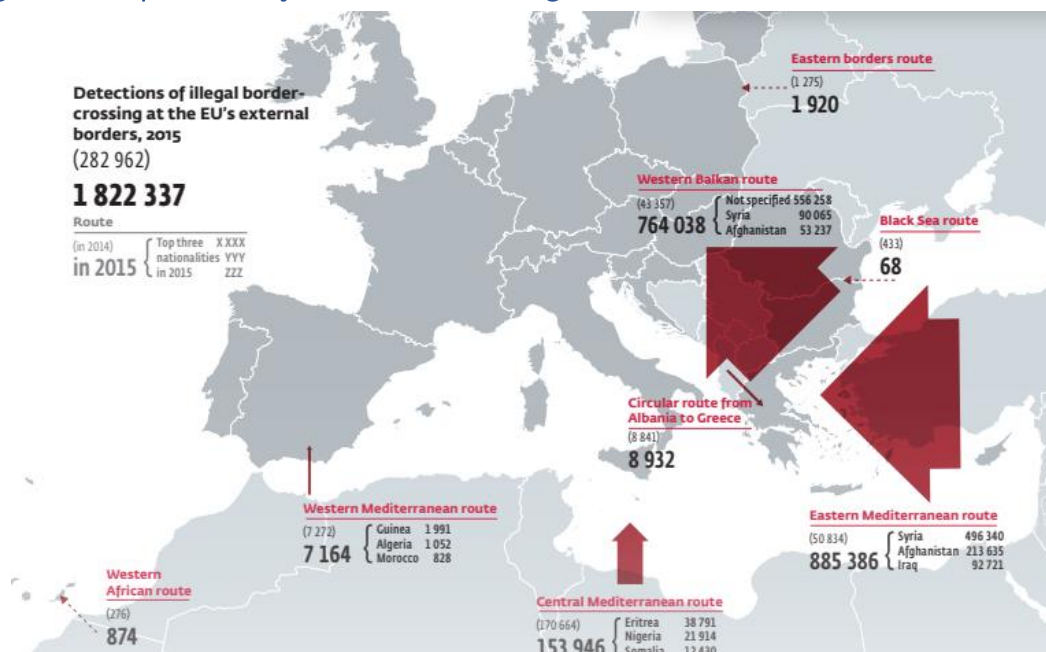
Tabela 1 - Número de mortos e desaparecidos no Mar Mediterrâneo: 2014-2019

Deaths and disappearances in the Mediterranean 2014-2019*				
Source: IOM's Missing Migrants Project				
	Western Mediterranean	Central Mediterranean	Eastern Mediterranean	TOTAL
2014	59	3,165	59	3,283
2015	102	3,149	804	4,055
2016	128	4,581	434	5,143
2017	224	2,853	62	3,139
2018	811	1,314	174	2,299
2019*	324	692	71	1,087
TOTAL	1,648	15,754	1,604	19,006

*Data for 2019 as of 30 October

Fonte: (Organização Internacional para as Migrações, 2019)

Figura 2 - Mapa de deteções de travessias ilegais nas fronteiras externas da UE em 2015



Fonte: (Frontex, 2016, p. 16)

Esta pressão levou à reação de países que se encontram na fronteira externa da UE, entre os quais a Itália. Exemplo disso foi o pedido de uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, em abril de 2015, pelo então Primeiro-Ministro de Itália, Matteo Renzi, dedicada exclusivamente à situação no Mediterrâneo. Da reunião dos ministros que preparou essa cimeira resultou que, “No que respeita a uma maior solidariedade para com os Estados-Membros da primeira linha, algumas delegações pediram uma nova chave de repartição.” (Conselho da União Europeia, 2015b, p. 2).

Considerando as respostas vertidas no capítulo da solidariedade da Agenda Europeia da Migração (Comissão Europeia, 2015a), apresentada em maio, como reduzidas e a proposta da Comissão (Comissão Europeia, 2015b) de recolocar 24.000 requerentes, num período de dois anos, como insuficiente, Renzi afirmou pouco antes da realização do Conselho JAI em junho de 2015 que “se a Europa escolher a solidariedade, bem. Senão, temos um plano B pronto. Mas antes de tudo prejudicaria a Europa”⁴⁹ (Agence France Press, 2015). Nesse mesmo período decorreu um incidente diplomático entre a Itália e a França em Ventimiglia relacionado com a passagem de elevado número de indivíduos pela fronteira. Este incidente

⁴⁹ Tradução livre.

levou a um reforço do controlo fronteiriço por parte das autoridades francesas. No fim da reunião do Conselho Rihards Kozlovskis,⁵⁰ declarou, em tom apaziguador, que

"chegou-se a um entendimento comum entre as delegações de que temos de prestar apoio aos Estados-Membros da primeira linha que enfrentam uma maior pressão migratória. Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que continua a haver opiniões diferentes sobre os detalhes das propostas da Comissão relativas à realocação de requerentes de asilo" (Conselho da União Europeia, 2015a).

Apesar de haver consciência da necessidade de atenuar os efeitos sentidos pelos Estados que, em consequência da sua posição geográfica se encontram mais expostos ao fenómeno, constata-se que a ameaça italiana não resultou. Tal verifica-se na proposta formulada pela Comissão pouco depois, que "considera, em concreto, a recolocação ao longo de um período de dois anos de 15.600, 50.400 e 54.000 requerentes com necessidade manifesta de proteção internacional, respetivamente, de Itália, da Grécia e da Hungria, para o território dos outros Estados-Membros." (Comissão Europeia, 2015c, p. 4).

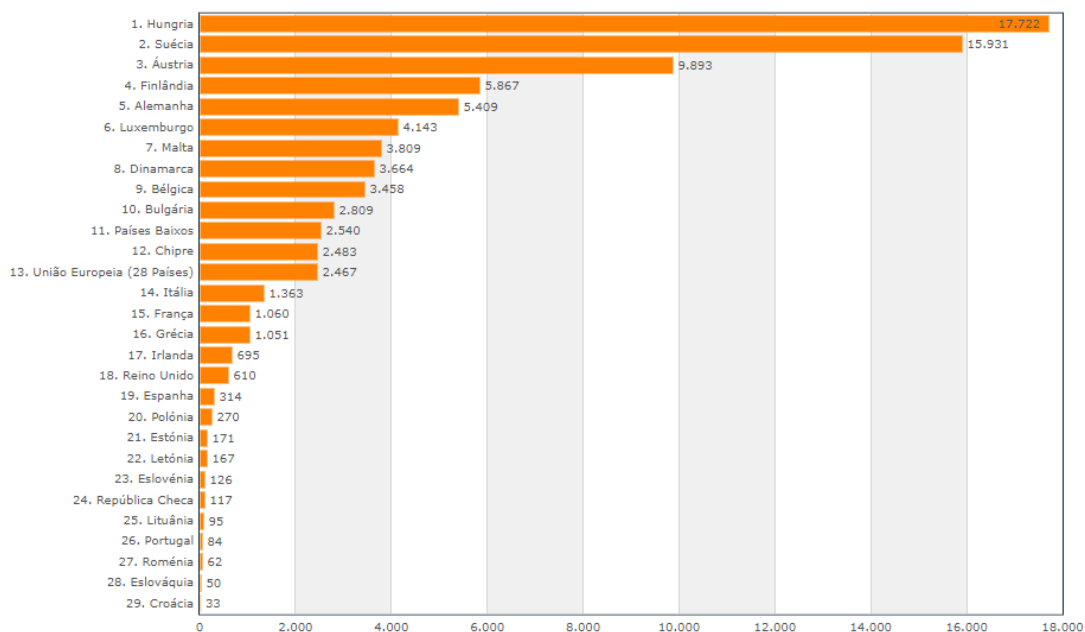
A Hungria, por sua vez, comunicou "que recusava a ideia de ser qualificado como «Estado-Membro da primeira linha» e que não desejava figurar entre os Estados-Membros beneficiários da recolocação no mesmo título que a República Italiana e a República Helénica" (Bot, 2017, p. 3) dado que, segundo Viktor Orbán, "nós não somos um país de primeira-linha, mas a Grécia é. Nós tornámo-nos um país de primeira linha porque a Grécia simplesmente não está a cumprir o Acordo de Schengen"⁵¹ (Kocsis, 2015).

De facto, observando o número de primeiros pedidos de asilo por milhão de habitante (vide gráfico 2) verificamos que a Hungria, em 2015, registou o maior número de pedidos segundo este critério, apenas seguida de perto pela Suécia.

⁵⁰ Ministro do Interior da Letónia entre 2011 e 2019.

⁵¹ Tradução livre.

Gráfico 2 - Pedidos de asilo por milhão de habitante - valores de 2015



Fonte: (Pordata, n.d.)

À data, o discurso de Orbán encontrou respaldo na posição defendida por Tasia Christodouloupoulou⁵² que, segundo Dimitriadi e Sarantaki (2019, p. 13), afirmou, em junho de 2015, que as pessoas que entravam na Grécia não pretendiam ficar no país. Assim, “devido ao encerramento da Rota dos Balcãs, a Grécia converteu-se de um país de trânsito para um de destino prolongado para refugiados e migrantes”⁵³ (Dimitriadi & Sarantaki, 2019, p. 13). Não obstante as dificuldades que enfrentou, a Grécia manteve-se do lado dos países que se opuseram ao Grupo de Visegrado (Dimitriadi & Sarantaki, 2019, p. 23).

As divergências existentes fizeram com que fossem adotadas diferentes respostas pelos Estados-membros mais afetados. Se por um lado a Hungria e os restantes países do V4 impuseram uma política de controlo mais restritiva, com barreiras à entrada de requerentes de asilo através das suas fronteiras, outros houve, como os do Mediterrâneo, que mantiveram uma postura de acolhimento, inclusive perante a pré-ruptura dos sistemas nacionais de asilo. No entanto, experienciaram-se períodos conturbados como o vivido quando Matteo Salvini foi ministro do interior de Itália⁵⁴, em que se procedeu à apreensão de navios de ONG e à

⁵² Vice-ministra grega para a política de migração em 2015.

⁵³ Tradução livre.

⁵⁴ Matteo Salvini, dirigente do partido nacionalista *Lega* em Itália, foi vice-primeiro-ministro e ministro do interior deste país no período compreendido entre 1 de junho de 2018 e 4 de setembro de 2019.

detenção dos tripulantes pela prática de crimes de auxílio à imigração ilegal e de conluio com traficantes de pessoas (ANSA, 2022; Parlamento Europeu, 2021).

Para poderem prosseguir com a postura de acolhimento, que consideram decorrer dos valores humanistas e objetivos estatuídos nos artigos 2º e 3º do TUE (União Europeia, 2016, p. 17), os países de primeira linha aguardaram os resultados das políticas propostas pela Comissão, tomando iniciativas dispersas que não atingiram os resultados expectáveis. A título de exemplo, o mecanismo que previa a recolocação de 160.000 pessoas da Itália e da Grécia não atingiu sequer as 35.000 pessoas (Tribunal de Contas Europeu, 2019, p. 22).

Como se pode observar dos exemplos italiano e grego, estes dois países foram dos que sofreram maior pressão ao nível das entradas no seu território. Por seu lado, o auxílio esperado também se revelou pouco eficiente, levando ao pré-colapso dos sistemas nacionais de asilo. No entanto, nenhum destes países, apesar de terem vivido tempos conturbados e um aumento do extremismo de direita, abandonou a política de gestão da migração preconizada pela Comissão. Conforme a teoria neofuncionalista, a União continuou a ser vista como a entidade supranacional que poderia auxiliar a superar a crise.

O Grupo de Visegrado

Desde 2015 que as posições adotadas pelo V4 têm procurado conter aquilo que consideram ser uma vaga migratória em que os requerentes de asilo são, na sua vasta maioria, migrantes económicos que abusam do sistema de asilo para entrarem e permanecerem no Espaço Schengen e aí usufruírem de benefícios sociais, contornando os procedimentos legais em vigor e vulnerabilizando a segurança europeia. O discurso proferido por Viktor Orbán (2016) aquando da celebração da revolução de 1848⁵⁵ é disso um exemplo.

Neste discurso, os argumentos passaram pela ameaça à identidade nacional e religiosa por parte das comunidades migrantes invasoras, conotadas com a criminalidade e com o terrorismo. Segundo Wodak, tal enquadra-se na *política do medo*, utilizada pelos partidos populistas de extrema-direita (2015, p. 2) que surgem como entidade promotora de segurança. Não menos relevante foi a posição de resistência mostrada à Comissão, conducente com a *arrogância da ignorância* (2015, p. 2) defendida por esta, que apresenta a

⁵⁵ Celebração da revolução de 1848, que simboliza a independência húngara e a democracia.

instituição europeia como o outro distante que tem de ser refreado, razão pela qual a Hungria rejeita o programa de reinstalação forçada (Orbán, 2016).

O grupo V4 (Sobotka et al., 2016) reitera, de igual modo, a necessidade da União Europeia controlar a migração para estabelecer a confiança entre Estados-membros. É assim que o V4 defende o apoio às medidas que visam a responsabilidade e o reforço das fronteiras externas, entre as quais as relacionadas com o registo e retorno de migrantes. As medidas relacionadas com a dimensão externa da migração são igualmente aceites.

O V4 considera ainda (Sobotka et al., 2016) que tem de existir obrigatoriamente um sistema de Dublin eficaz, pelo que defendem a reforma deste sistema. No entanto, o grupo rejeita as propostas que tenham em vista a redistribuição ou a recolocação de requerentes, por considerar que se trata de um fator de atração migratória, podendo levar a maiores divisões entre os Estados e as sociedades, e simplesmente porque o mesmo não funciona. O V4 opõe-se ainda ao “mecanismo de atribuição corretiva” e ao sistema de sanções desenhado pela Comissão no âmbito da reforma de Dublin.

Em súmula,

“Os países do Grupo de Visegrado acreditam que o objetivo da política da UE deveria ser o de assegurar a redução da pressão migratória mista na Europa mediante a identificação de requerentes de asilo genuínos e através de um conjunto integrado de PESC/PESD/Ferramentas políticas de Desenvolvimento, incluindo a possibilidade de estabelecer centros de registo⁵⁶ fora do território da UE e a proteção das fronteiras externas.”⁵⁷ (Sobotka et al., 2016).

Esta posição levou a incompatibilidades entre a Comissão e a Hungria, a Polónia e a Chéquia, tendo sido aberto no TJUE, por denúncia da Comissão, procedimento contra estes países. Em 2020, o tribunal pronunciou-se a favor da Comissão, afirmando que “ao recusarem-se a cumprir com o mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional, a Polónia, a Hungria e a Chéquia não cumpriram com as suas obrigações perante a lei da União Europeia” (TJUE, 2020) por terem infringido “uma decisão adotada pelo Conselho com vista à recolocação, obrigatória, de 120.000 requerentes de proteção

⁵⁶ Vulgarmente conhecidos por *Hotspots*.

⁵⁷ Tradução livre.

internacional provenientes da Grécia e da Itália para outros Estados-membros da União Europeia” (TJUE, 2020).

Pelo exposto, verifica-se que os membros do V4 desafiaram em diversos momentos as deliberações das instituições europeias. A posição destes países procurou que a tomada de decisão recaísse neles mesmos, de modo a que pudessem decidir de forma soberana. Esta tentativa de posicionamento intergovernamental não foi, no entanto, totalmente bem-sucedida, uma vez que a Polónia, a Hungria e a Chéquia viram o TJUE a dar razão à Comissão no diferendo que os opunha em termos de recolocação. Num plano mais construtivo, estes países promoveram a discussão da solidariedade europeia de forma efetiva (para situações de emergência) e flexível, indo de encontro à possibilidade de cada EM manifestar solidariedade da forma que melhor se enquadra na sua política nacional (Fico et al., 2016; Slovak Presidency of the Council of the European Union, 2016).

Os países destinatários de movimentos secundários

Os movimentos secundários⁵⁸ surgem “com base numa percepção de níveis mais elevados de condições de acolhimento ou de apoio da segurança social” (Comissão Europeia, 2012, p. 25), mas não só. Segundo Angelis,

“a implementação discricional ou incompleta das Diretivas por parte dos países membros levou a um diferente tratamento das pessoas requerentes de asilo, nomeadamente em termos de duração do processamento dos pedidos, dos seus êxitos, ou das condições de acolhimento, determinando assim um interesse por parte dos requerentes em escolher os países mais “generosos” e um correspondente fluxo de «movimentos secundários», que o Regulamento de Dublin, formalmente, não admite (Comissão Europeia, 2016d).” (2019, p. 80).

No entanto, este fenómeno contraria o espírito da política migratória da UE, porquanto não cabe aos requerentes escolherem o país da sua eleição (Comissão Europeia, 2016b, p. 3). Por esse motivo, a Comissão manifestou preocupação com estes movimentos desde uma fase inicial, promovendo, conforme estipulado pelo Regulamento de Dublin, a

⁵⁸ Estes movimentos encontram-se usualmente conotados com o *asylum shopping*.

tomada a cargo destas pessoas pelos países responsáveis pelo seu processo e eventual acolhimento.

A dificuldade do controlo do movimento intraeuropeu de pessoas⁵⁹ decorrente da livre-circulação em Schengen, também fez com que,

“apesar de os principais países de primeira entrada, nomeadamente a Itália e a Grécia, possuírem o maior número de registos, a França e a Alemanha (continuam) a ser os principais países de destino dos movimentos secundários, tendo registado o maior número de ocorrências.” (Comissão Europeia, 2019, p. 5).

Como se pôde observar, os movimentos secundários chegaram a ser responsáveis pela suspensão informal da aplicação da livre-circulação em Schengen, sendo disso exemplo a retoma também informal do controlo sistemático de fronteira por parte das autoridades francesas junto à localidade italiana de Veintimiglia, em junho de 2015 (ASGI, 2015). No que concerne às notificações de reintrodução de controlo de fronteira interna dos EM à Comissão, estas mostram que, até 2015, as notificações se prenderam exclusivamente com a realização de grandes eventos, manifestações e atividades relacionadas com terrorismo. Desse ano em diante contabilizam-se mais de oitenta notificações de reintrodução de controlo de fronteira interna por motivos que se prendem objetivamente com movimentos secundários, quarenta e cinco dos quais distribuídos equitativamente entre 2015 e 2018 (Comissão Europeia, n.d.-a).

No entanto, “conforme discutido por Guild e Montaldo, vários Estados Membros nunca levantaram as restrições nem os controlos internos” (Mantu, 2021, p. 378), tendo alternado entre três “regimes de reintrodução de controlos de fronteira temporários no espaço Schengen fundamentados na justificação: de contraterrorismo, movimentos secundários de pessoas que procuram proteção no espaço Schengen e na disseminação de COVID-19” (Mantu, 2021, p. 379) o que facilmente leva a crer que alguns controlos fundamentados por existência de ameaça terrorista e de disseminação Covid19 também possam ter tido justificações relacionadas com os movimentos secundários.

Por sua vez, a resposta alemã no início da crise foi diversa da dos demais EM, tendo ido no sentido de acolher grande parte dos requerentes de asilo. “*Wir schaffen das!*” ou “*Nós*

⁵⁹ Os movimentos podem ser legais ou ilegais, dependendo da atribuição prévia do estatuto de refugiado ao cidadão estrangeiro.

*conseguimos!”*⁶⁰ (Merkel, 2015) foi a expressão proferida pela então Chanceler alemã, no dia 31 de agosto de 2015, ao assumir o compromisso político de acolher e integrar os requerentes, evitando assim uma crise humanitária no interior da União Europeia. Segundo Kleine-Tebbe (Anexo III), esta terá sido inclusivamente uma decisão pessoal de Merkel e de um grupo restrito de conselheiros, tendo surgido por questões humanitárias e não necessariamente enquanto manifestação de solidariedade entre Estados-membros.

Desde então, e apesar de ter frequentemente reintroduzido controlos de fronteira interna devido aos movimentos secundários, o país registou de forma destacada o maior número absoluto de candidatos primários após o início da crise, conforme se pode observar na tabela infra.

Tabela 2 - Top 5 de EM que registaram mais requerentes de asilo primários entre 2015 e 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
UE ²⁵	1 216 860	1 166 815	620 265	564 115	631 285	417 070	536 050	5 152 460
Alemanha	441 805	722 270	198 255	161 885	142 450	102 525	148 175	1 917 365
França	70 570	76 790	91 965	126 580	138 290	81 735	103 790	689 720
Itália	82 790	121 185	126 550	53 440	35 005	21 330	43 900	484 200
Espanha	14 600	15 570	33 035	52 730	115 175	86 380	62 050	379 540
Grécia	11 370	49 875	56 940	64 975	74 910	37 860	22 660	318 590

Fonte: (Eurostat, 2022)

A Alemanha liderou, assim, o número absoluto de pessoas acolhidas desde o início da crise de 2015/16. Apesar de nem todos os países destinatários de migração secundária terem seguido o seu exemplo, tal como aconteceu com a Áustria, outros houve que, à sua semelhança, continuaram a acolher elevado número de requerentes de proteção internacional. Para estes países, como por exemplo a Bélgica, não obstante a pouca confiança na capacidade de Estados-membros como a França em controlarem o fenómeno migratório, patente na reintrodução de controlos internos em 2016, a gestão da migração continuou sempre a ser vista em termos de colaboração coordenada pela Comissão (Euractiv.com, 2016).

⁶⁰ Tradução livre.

4.2. A sociedade civil e a pressão social sobre os atores formais

Desde o outono de 2014 até ao início de 2021, e conforme uma análise realizada aos relatórios 82 a 94 do Eurobarómetro, a população europeia considerou que a imigração se encontrava entre os três maiores desafios enfrentados pela UE. Para tal, foi determinante o

“papel dos meios de comunicação de massa em influenciar o público e atitudes da elite política em relação ao asilo e à migração. Os meios de comunicação de massa podem definir agendas e enquadrar debates. Eles fornecem a informação que os cidadãos usam para darem sentido ao mundo e ao seu lugar nele.”⁶¹ (Berry et al., 2015, p. 5).

Neste mesmo período, sentiu-se uma lenta recuperação de uma crise económica profunda e viveram-se diversos atentados terroristas em solo europeu perpetrados por cidadãos estrangeiros ou de origem estrangeira, ampliando os sentimentos de insegurança económica e social. Consequentemente, “os refugiados e os migrantes tenderam a ser enquadrados negativamente como um problema, em vez de um benefício para as sociedades anfitriãs”⁶² (Berry et al., 2015, p. 5). O aumento exponencial de travessias irregulares em algumas rotas desde 2015, nomeadamente no Mediterrâneo Central e Oriental, bem como nos Balcãs, e a existência de movimentos secundários, resultaram numa maior pressão migratória, para a qual nenhum Estado-membro se encontrava preparado. Nalguns países sentiu-se um incremento das posições anti-imigração.

No entanto, estas travessias eram frequentemente geridas por facilitadores e traficantes que, visando o lucro, sujeitavam os migrantes a condições desumanas. O transporte em navios hiperlotados fez com que, logo nesse ano, se testemunhassem diversos naufrágios que não puderam ser ignorados (Letra, 2015a, 2015b), alguns originando centenas de mortos. Despertaram-se consciências e diversas vozes levantaram-se na defesa dos migrantes, contrapondo a gestão da crise realizada por Estados-membros divididos e com abordagens divergentes à crise. A resposta da UE foi assim considerada inadequada e definida

⁶¹ Tradução livre.

⁶² *Idem.*

como “lenta, burocrática e dividida”⁶³, isto apesar de continuar a ser considerada fundamental na resolução da crise (Berry et al., 2015, p. 10).

A sociedade civil organizou-se e, a título de exemplo, diversos *think tanks* passaram a abordar o tema das migrações de forma mais aprofundada, aumentando ainda mais a pressão política sobre os atores formais. No terreno, o papel desempenhado pelas ONG (vide tabela 3) foi fundamental para o já referido despertar de consciências. As suas intervenções dividiram-se por diversas áreas, sendo as mais visíveis as relacionadas com as missões de busca e salvamento no Mediterrâneo – por vezes até suspeitas de se encontrarem coordenadas com os facilitadores que operavam a partir do norte de África (Cusumano & Villa, 2021, p. 29). Este facto levou a que, por vezes, chegassem a ser vistas como quase criminosas, tal como refere Kleine-Tebe (Anexo III).

Tabela 3 - ONG em missões de busca e salvamento no Mediterrâneo

NGO	Capabilities	Operational timeframe
MOAS	40 mt <i>Phoenix</i>	September 2014–September 2017
MSF	51 mt <i>Responder</i>	March 2015–present
	50 mt <i>Dignity 1</i>	
Sea-Watch	68 mt <i>Bourbon Argos</i>	April 2015–present
	77 mt <i>Prudence</i>	
	69 mt <i>Ocean Viking</i>	
Sea-Eye	27 mt <i>Sea-Watch1</i>	May 2016–present
	33 mt <i>Sea-Watch2</i>	
	50 mt <i>Sea-Watch3</i>	
LifeBoat Project	23 mt <i>Sea-Eye</i>	June–September 2016
	26 mt <i>SeeFuchs</i>	
ProActiva	23 mt <i>Minden</i>	June 2016–present
	30 mt <i>Astral</i>	
SOS Méditerranée	37 mt <i>Golfo Azzurro</i>	February 2016–present
	37 mt <i>Open Arms</i>	
	77 mt <i>Aquarius</i>	
<i>Jugend Rettet</i>	69 mt <i>Ocean Viking</i>	July–September 2016
Boat Refugee Foundation	37 mt <i>Juventa</i>	September–October 2016
Save the Children	37 mt <i>Golfo Azzurro</i>	September 2016–September 2017
Mission Lifeline	57 mt <i>Vos Hestia</i>	September 2016–September 2017
Mediterranea Saving Humans	33 mt <i>Lifeline</i>	June 2017–present
	20 mt <i>Eleonore</i>	
<i>Salvamento Marítimo Humanitario</i>	37 mt <i>Mare Jonio</i>	October 2018–present
	20 mt <i>Alex</i>	
	32 mt <i>Aita Mari</i>	November 2019–present

Fonte: (Cusumano & Villa, 2021, p. 26)

No entanto, em países como a Alemanha, as ONG ficaram conhecidas pelo seu papel humanitário, desempenhado no apoio ao acolhimento de pessoas, que eram colocadas em centros hiperlotados nos países de primeira entrada (Anexo III). O papel humanitário deu-lhes

⁶³ Tradução livre.

força e possibilitou serem bastante audíveis nos seus protestos. Tal permitiu-lhes exercer influência junto do parlamento alemão e inclusivamente do Parlamento Europeu, sem que, todavia, se repercutisse ao nível governamental (Anexo III).

Esta análise é reiterada por Mário Pedro (Anexo I) para quem, apesar de as ONG terem sido consultadas pela Comissão, não viram os seus interesses integrados no Novo Pacto, porquanto existem soluções questionáveis que se prendem com a retenção (e nunca de detenção) de pessoas, inclusivamente de menores, para procedimentos de asilo que poderão demorar mais de quatro meses até que se obtenha uma decisão. Desta forma, constata-se que o construtivismo social vai ganhando espaço junto de atores formais, procurando influenciar as suas decisões. Contudo, a sua capacidade de influência continua a ser reduzida, não conseguindo impor a sua visão e transformar as políticas europeias.

As opiniões públicas nos diversos Estados-membros dividiram-se entre as que veem nestes apoios um fator de atração para a imigração e as que veem um apoio humanista e solidário a pessoas desfavorecidas, que se encontram abandonadas por falta de intervenção dos Estados e das instituições responsáveis. Este facto pode ser explicado porque

"em grande parte, a integração de refugiados depende da perceção do decisor político de um país anfitrião, dos cidadãos e da identidade nacional e cultural desse mesmo país. Por exemplo (...) para um refugiado, não será tão fácil viver na Hungria como na Alemanha por causa das diferenças históricas, políticas e sociais entre estes dois países e por causa das diferenças nas experiências migratória (existentes ou não) tidas nas últimas décadas."⁶⁴ (Büyüktanir, 2019, p. 152).

Desta forma, a perceção da migração resulta, em parte, das experiências anteriores vividas neste contexto.

Em síntese, constata-se que os países de primeira linha foram alvo de uma acentuada pressão migratória e da falta de solidariedade por parte dos restantes EM. Entre os países destinatários de movimentos secundários observa-se, também, que a resposta inicial alemã se alterou devido às pressões existentes, indo ao encontro de soluções mais restritivas adotadas por outros Estados-membros que se encontravam em situação idêntica. Não

⁶⁴ Tradução livre.

obstante a falta de confiança de parte a parte, tanto os países de primeira linha como os destinatários de movimentos secundários nunca abandonaram a política de gestão da migração preconizada pela Comissão.

Por seu lado, os membros do V4 mantiveram a defesa de uma política de controlo da migração, contrária à defendida pela Comissão. A postura desafiadora perante a Comissão encontra-se patente em discursos de matriz marcadamente intergovernamental, fomentadores da fragilização da entidade supranacional a favor do estado soberano, e na recusa por parte de três deles em contribuir para o mecanismo de recolocação proposto pela Comissão. Esta postura levou a que o Conselho fosse incapaz, como afirma López Aguilar, de falar a uma só voz e de cumprir com o seu papel enquanto instituição europeia (Anexo V).

No que concerne à sociedade civil, destaca-se o papel que teve na difusão da mensagem de defesa dos direitos humanos, que permitiu granjear apoios ao nível de parlamentos e do Parlamento Europeu. No entanto, a sua capacidade de influência é reduzida, não conseguindo pressionar o poder executivo ao nível dos Estados-membros nem ao nível da Comissão.

5. O Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo e as diferentes abordagens ao processo negocial

Neste capítulo pretende-se analisar o processo político-legislativo relacionado com o Novo Pacto, aferindo-se se o documento encontra respaldo nos diferentes atores. Com este intuito, o estudo debruça-se sobre as opções estratégicas que estão na base da escolha das duas abordagens (“em pacote” e “passo a passo”) adotadas pelos atores formais (Comissão Europeia, Conselho da UE, Parlamento Europeu e os EM) e sobre os efeitos decorrentes da escolha realizada.

No caso dos Estados-membros, procura-se refletir sobre as motivações inerentes à criação de alianças com vista à defesa de interesses individuais ou coletivos. Por se tratar de situações recentes, mas que podem vir a ter repercussões no futuro, são ainda analisadas as alterações preconizadas pela Dinamarca e as consequências da campanha híbrida bielorrussa contra a Lituânia, Letónia e Polónia em 2021.

5.1. As instituições europeias

Comissão Europeia

Em setembro de 2020 a Comissão Europeia, que está “no centro do sistema de governação da União Europeia (por via da) definição da agenda comunitária (e por via de uma) liderança mais informal (que) inclui a sugestão, a mobilização, o estabelecimento de consensos, e a mediação” (Camisão, 2007), deu início ao processo legislativo ordinário ao apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, um documento orientador da política migratória europeia que também compreende um pacote legislativo. O Novo Pacto é um documento abrangente que integra as dimensões interna e externa da política migratória europeia. É composto por cinco regulamentos, três

recomendações e uma comunicação da Comissão⁶⁵, para além de recuperar documentos⁶⁶ para os quais já foram alcançados acordos políticos, mas cujas negociações ainda não foram concluídas (Comissão Europeia, 2020d).

O objetivo do documento e legislação anexa é o “de construir da melhor forma um sistema de gestão e normalização da migração a longo prazo, plenamente assente nos valores europeus e no direito internacional.” (Comissão Europeia, 2020b, p. 9). Desde a apresentação do documento, a Comissão tem mantido uma postura dialogante, com a prestação de esclarecimentos em sessões públicas e particulares, fazendo assim a defesa das propostas inseridas no Novo Pacto. Quando solicitada, a Comissão tem intervindo no sentido de informar sobre o alcance das suas propostas, dando a conhecer as consequências de alterações que possam vir a ser sugeridas (Anexo IV).

Esta postura dialogante é compreensível, respondendo à eurofobia ao Novo Pacto nos espectros políticos da direita e da esquerda, e às críticas de que a União é incapaz de resolver os problemas das pessoas (Michalopoulos, 2021). Também, a declaração proferida por von der Leyen após a tomada de Cabul pelo regime talibã, em agosto de 2021, demonstra a necessidade de dar seguimento às propostas apresentadas pela Comissão, fomentando as negociações com vista à tomada de decisão. Nessa declaração, a Presidente da Comissão reiterou a necessidade urgente dos Estados-membros e do Parlamento Europeu chegarem a um acordo sobre o Novo Pacto com vista à adoção de instrumentos que permitam lidar com situações de emergência sem que se tenha de agir reactivamente (Lusa, 2021b).

De igual modo, Schinas e Johansson felicitaram, em junho de 2022, o acordo alcançado pelos EM sobre a implementação de um mecanismo de solidariedade voluntária com base em recolocações e apoios financeiros, entre outros auxílios a prestar aos Estados-membros que a eles tenham de recorrer. Este acordo, que vai no sentido de se obter uma solidariedade equilibrada com responsabilidade (Comissão Europeia, 2022b), foi visto por diversas pessoas

⁶⁵ Regulamento relativo à triagem; Proposta alterada de revisão do regulamento procedimentos de asilo; Proposta alterada de revisão do regulamento Eurodac; Regulamento relativo à gestão de asilo e da migração; Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior; Mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias; Recomendação em matéria de reinstalação e de vias complementares; Recomendação sobre operações de busca e salvamento efetuadas por navios privados; Orientações sobre a Diretiva relativa aos passageiros.

⁶⁶ Regulamento relativo à Agência da União Europeia para o Asilo; Diretiva Condições de Acolhimento; Diretiva Condições de Asilo; Quadro de Reinstalação da União e Diretiva de Regresso.

como vital para a sobrevivência do Novo Pacto, dada a importância fulcral dos instrumentos que acolhe.

Pelo exposto, considera-se que a abordagem da Comissão tem visado a defesa dos interesses gerais da União, como consagrado no nº 1 do artigo 17º do TUE (União Europeia, 2016). Por sua vez, a manutenção de um papel ativo que procura sedimentar o seu papel na governação supranacional vai ao encontro da teoria neofuncionalista.

Conselho da União Europeia (Conselho)

A Presidência do Conselho conta, nos dois trios⁶⁷ que exercem funções desde a apresentação do Novo Pacto até ao presente momento, com os dois Estados-membros mais influentes da União: a Alemanha e a França. Nos programas de presidência apresentados pelos trios identificam-se prioridades comuns, que passam pelo compromisso de desenvolver as negociações do Novo Pacto, com vista a uma solução global, permanente e previsível, que consiga estabelecer um equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade e assim ultrapassar crises futuras (Futuras Presidências alemã, portuguesa e eslovena e Alto Representante, 2020; Futuras Presidências francesa, checa e sueca e Alto Representante, 2021). Enquanto traços distintivos em termos de prioridades, ressalta-se que o primeiro trio defendeu um SECA resiliente (Futuras Presidências alemã, portuguesa e eslovena e Alto Representante, 2020), o que pode ser visto como favorecimento da solidariedade, enquanto o segundo promove o reforço da avaliação Schengen, ou seja, da responsabilidade (Futuras Presidências francesa, checa e sueca e Alto Representante, 2021).

O trabalho desenvolvido pelas diferentes presidências apresentou um saldo positivo, patente em resultados tangíveis, que espelham a forma empenhada como os trios acompanharam a proposta apresentada pela Comissão. A Presidência portuguesa já tinha dado os primeiros passos daquilo que viria a ser a abordagem “passo a passo” da Presidência francesa ao desbloquear a aprovação da nova Agência da União Europeia para o Asilo (AUEA) e da Diretiva do Cartão Azul da UE (Anexo III). Por sua vez, a Presidência francesa conseguiu a aprovação da Declaração de Solidariedade voluntária (Ministros responsáveis pela migração de dezoito EM, 2022), assinada por dezoito Estados-membros. Estes progressos,

⁶⁷ As presidências alemã, portuguesa e eslovena decorreram de 1 de junho de 2020 a 31 de dezembro de 2021. As presidências francesa, checa e sueca decorrem de 1 de janeiro de 2022 a 30 de junho de 2023.

nomeadamente a aprovação da Declaração de Solidariedade, que para Margaritis Schinas é mais uma “demonstração inequívoca do facto de que, quando a Europa é testada, a unidade prevalece” (Comissão Europeia, 2022b), mostram também que, perante a impossibilidade de se obter um consenso político desejavelmente unânime, se poderá alcançar uma maioria qualificada em torno do Novo Pacto.

A declaração estabelece um mecanismo de solidariedade temporário, não legislativo, que assenta em recolocação, apoio financeiro e capacitação, e que servirá de ensaio para o mecanismo proposto pela Comissão, coordenadora do referido mecanismo. As primeiras recolocações tiveram lugar em agosto de 2022 (Ministério do Interior italiano, 2022).

Condicionada à obtenção de mandatos de negociação ou orientações gerais no Conselho sobre a revisão dos Regulamentos Eurodac e de triagem (Vários, 2022), os Estados-membros decidiram também dar início às conversações com o Parlamento Europeu sobre estes dois elementos legislativos (Comissão Europeia, 2022b). Na sua sequência, foi assinado a 7 de setembro de 2022 um Roteiro Conjunto entre o Parlamento Europeu e cinco Presidências rotativas do Conselho que prevê a conclusão do processo até ao fim da legislatura em 2024 (Metsola et al., 2022).

No entanto, nem tudo foram sucessos. Neste campo destaca-se a tentativa realizada pela presidência alemã, ainda antes da divulgação do Novo Pacto, junto do Comissário e dos outros Estados-membros. Esta iniciativa visava a eliminação do princípio fundamental de Dublin, que resulta na atribuição de responsabilidade ao país de primeira entrada, trocando-o por uma distribuição *ab initio*, o que não foi aceite (Anexo III).

Assim, consta-se que, apesar do insucesso da presidência alemã, os trios agiram no sentido de atingirem os objetivos negociais propostos pela Comissão e que procuram a defesa dos interesses da União. Daqui infere-se que a generalidade dos Estados-membros sentem, *per se*, necessidade de transferir a gestão da migração para uma entidade supranacional, o que acentua a dimensão de integração europeia (C. Ramos & Maior, 2007).

Parlamento Europeu

Após a comunicação ao Parlamento Europeu, deu-se início ao processo legislativo ordinário. O esforço da Comissão em procurar uma solução integrada para um problema desta dimensão foi reconhecido por este órgão que, nas duas últimas décadas, viu crescer os seus

poderes, não só como legislador, mas também no que se refere ao controlo que exerce sobre a Comissão (Camisão, 2007). No âmbito do processo legislativo de codecisão foram apresentados, no final de 2021, três relatórios preliminares (Aguilar, 2021; Sippel, 2021; Tobé, 2021) relacionados com as propostas de regulamento apresentadas pela Comissão (situações de crise e de força maior, triagem e gestão de asilo e da migração). Mantiveram-se ainda em análise as propostas alteradas de revisão do Regulamento de procedimentos de asilo (Keller, 2020) e do Regulamento Eurodac (Villalba, 2021a, 2021b), ambos com início em 2016.

As posições no seio do Parlamento relativamente ao Novo Pacto não são totalmente consensuais, apesar desta instituição, como afirma López Aguilar, não ser contrária ao reforço de capacidades e de financiamento, desde que a recolocação seja vinculativa e adotada por todos os Estados-membros (Anexo V). Desta forma, existem críticas generalizadas ao Novo Pacto, que se prendem com a incapacidade de proceder a uma reforma clara do Regulamento de Dublin (Rogal, 2021), o que mantém o desequilíbrio entre solidariedade e partilha equitativa das responsabilidades e perpetua as iniquidades entre os demais países e os de primeira entrada. Por isso, e como reconhece Kleine-Tebbe, tem existido alguma pressão informal do Parlamento no sentido de se promover uma abordagem em pacote que terá em vista alguns ganhos negociais que se poderão relacionar com a reinstalação, a migração ou outra (Anexo III).

No entanto, a proposta da Comissão também acolhe apoios junto dos maiores grupos parlamentares, tais como o de Tomas Tobé. Para o eurodeputado, a União deverá adotar um mecanismo flexível e efetivo (Rogal, 2021), ou seja, que obrigue o Estado-membro a optar pelo mecanismo que considere mais adequado. Segundo o relator do PE para o Regulamento de gestão da migração e do asilo, “precisamos de solidariedade significativa e de partilha equitativa de responsabilidades na União – mas temos de encontrar respostas pragmáticas porque temos discutido isto desde 2016 com pequenos, muito pequenos avanços.”⁶⁸ (Comité das Regiões Europeu, n.d.).

Já a 7 de setembro de 2022, o Parlamento e cinco Presidências rotativas do Conselho⁶⁹ celebraram um roteiro conjunto ambicioso relativo ao SECA e ao Novo Pacto. Neste documento, as partes comprometem-se a “fazer todos os esforços com vista à adoção das

⁶⁸ Tradução livre.

⁶⁹ Presidências francesa, checa, sueca, espanhola e belga.

propostas legislativas antes do fim do período legislativo de 2019-2024”⁷⁰ (Metsola et al., 2022), prazo que também foi referido por fonte da Comissão que não pretende ser identificada (Anexo IV). Este compromisso foi reiterado por López Aguilar na entrevista que concedeu e em que afirmou existirem condições para o seu cumprimento no prazo estipulado, mantendo-se igualmente o interesse das partes na sua execução (Anexo V).

No documento é ainda salientada a necessidade de manter o equilíbrio entre as peças legislativas que constituem o Novo Pacto, de forma a respeitar-se a complementaridade e a harmonia legal desta reforma. Para tal, deve ser garantido que os trabalhos decorram de forma simultânea, não havendo processos que se antecipem a outros (Metsola et al., 2022).

Como se pode observar, esta posição salvaguarda a abordagem em pacote defendida pelo Parlamento desde o início das negociações.

5.2. Os blocos formais e informais: as reminiscências do passado na aproximação ao Novo Pacto

O MED5

No capítulo anterior observaram-se, através do exemplo italiano, as dificuldades sentidas pelos Estados-membros de primeira linha em convocar os demais países da UE para, perante a crise de 2015/16, os auxiliarem naquilo que teria sido uma resposta efetivamente solidária. Seis meses após a apresentação do Novo Pacto, os Estados-membros de primeira linha a sul, nomeadamente Espanha, Itália, Malta, Grécia e Chipre, sentiram necessidade de se unirem, ainda que de forma informal, num grupo conhecido como MED5. Tal deveu-se a “continuarem a observar desequilíbrios consideráveis nos textos legislativos propostos, que estão longe de ser totalmente governados pelo «princípio da solidariedade e de justa partilha de responsabilidade», como estabelecido no art.º 80 do TFUE”⁷¹ (Nouris et al., 2021).

Conforme a nota de imprensa desse encontro (Nouris et al., 2021), os países acima enunciados reuniram-se pela primeira vez em meados de março de 2021, por considerarem que o Novo Pacto não lhes oferecia as devidas garantias. O seu objetivo foi o de discutir as várias componentes do Novo Pacto e de fortalecerem a sua posição negocial. No fim, foi

⁷⁰ Tradução livre.

⁷¹ *Idem*.

reafirmada a necessidade de dar maior ênfase à gestão da migração, salientando-se a desproporcionalidade prevista no Novo Pacto entre as responsabilidades dos EM de primeira linha, já de si expostos a uma maior pressão, enquanto os mecanismos de solidariedade se mantêm incertos e voluntários no que concerne à recolocação.

Este voluntarismo contraria a necessidade de se obter um sistema de recolocação obrigatório, independente da forma de chegada do requerente. O impacto negativo do Regulamento de Triagem e o caráter obrigatório dos procedimentos de fronteira, asilo e retorno, que promovem encargos desproporcionais nas fronteiras também foi referido. Por fim, foi constatada a insuficiência do patrocínio na concretização de retornos rápidos e eficazes, que resulta da complexidade do sistema. Perante a sua ineficácia foi salientado que o encargo daí decorrente ficará a cargo dos países de primeira linha que ficam responsáveis pelo migrante durante oito meses. Assim, e dada a interligação entre os pontos de vista legal, prático e político, considerou o MED5 que “nada está acordado até tudo estar acordado”, ou, por outras palavras, que existia a necessidade de se proceder a uma negociação em pacote (Nouris et al., 2021). Todavia, esta estratégia foi colocada à prova logo em junho de 2021, quando os MED5 endereçaram uma missiva a Nina Gregori, Diretora Executiva da EASO, assumindo estarem disponíveis para aprovar a passagem do Gabinete a uma Agência Europeia, desde os artigos relacionados com partilha equitativa da responsabilidade e a solidariedade no SECA não entrassem imediatamente em vigor (Notis Mitarachi et al., 2022).

Por outro lado, em fevereiro de 2022, os países do MED5 foram ao encontro da estratégia “passo a passo”, preconizada pela presidência francesa com o objetivo de desbloquear as negociações do Novo Pacto e permitir avanços graduais que respeitassem a responsabilidade e a solidariedade (Grande-Marlaska et al., 2022). Assim, constata-se que o MED5 evoluiu de uma abordagem em pacote para uma abordagem “passo a passo”. A rápida mudança demonstra que a sua posição nada tinha a ver com uma oposição de fundo ao Novo Pacto, mas sim com a salvaguarda de interesses próprios, que consideram ser também os da própria União. Para o MED5, a gestão da migração coordenada a um nível supranacional, tal como é defendida pela Comissão, é fundamental. Só assim se consegue reduzir a pressão sobre os países de primeira entrada e as crises que se lhe encontram associadas. Como tal, a perspetiva do MED5 é de um verdadeiro aprofundamento da construção europeia, que beneficie todos os EM.

Os países destinatários dos movimentos secundários

Como vimos, os últimos dois trios da Presidência do Conselho da União Europeia contaram com a Alemanha e a França, dois dos países mais afetados em termos de movimentos secundários. Para estes países, e para a maioria dos demais países destinatários de movimentos secundários, a abordagem em pacote defendida pelo Parlamento Europeu, pelo V4 e até inicialmente pelo MED5, surge como um entrave à defesa dos seus interesses. Por esse motivo, os países destinatários de movimentos secundários procuram na generalidade uma resposta “passo a passo” que permita uma evolução tangível das negociações.

Como já se observou, a livre-circulação em Schengen facilita a apresentação de pedidos de proteção internacional em diversos países ou que se o faça noutra país que não o de primeira entrada. Estes procedimentos impedem o normal decorrer do processo e impossibilitam a sua célere conclusão. Segundo Mário Pedro, este fenómeno promove a falta de confiança entre Estados-membros, porquanto os países destinatários de movimentos secundários acreditam que os registos dos requerentes chegados às fronteiras externas de alguns países de primeira linha são deficitários (Anexo I).

Esta crença levou, a título de exemplo, o ministro do interior francês Gérald Darmanin a criticar Espanha e Itália, países que considera serem alvo de uma migração acentuada, mas que controlam de forma incapaz. Perante este tipo de ineficiências, uma das prioridades da Presidência francesa da União Europeia foi a de promover o registo sistemático dos imigrantes e proceder à uniformização dos pedidos de asilo (Lusa, 2021a).

Mas se a situação entre França, Espanha e Itália é relativamente estável, a situação entre a Alemanha e a Grécia encontra-se mais tensa. Segundo Kleine-Tebe (Anexo III), a Alemanha encontra-se pronta para contribuir de forma solidária, inclusivamente em termos de recolocação. No entanto, a Grécia mostra-se presentemente como não cooperante no combate aos movimentos secundários. Este facto tem provocado a falta de confiança entre os dois Estados-membros, o que se encontra patente na missiva conjunta que foi endereçada à Comissão em 1 de junho de 2021 (Seehofer et al., 2021). Nessa carta, seis países destinatários de movimentos secundários⁷² dão conhecimento dos movimentos crescentes de migrantes em situação irregular, de requerentes de asilo e de beneficiários de proteção

⁷² Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos e Suíça.

internacional vindos da Grécia e de outros Estados-membros. Estes movimentos traduzem-se num fenómeno em que as pessoas viajam abusivamente, mesmo que munidos de título de viagem válido, dado que têm como objetivo a apresentação de nova candidatura nos países de destino. Da missiva consta ainda que estes fluxos resultam numa fragilização do SECA e da política europeia de migração e asilo.

Em sua defesa, o Ministro da Migração e Asilo grego informou que o país

“cumpre na totalidade com as suas obrigações relacionadas com o controlo de fronteira, registo de entradas irregulares, receção, processo de asilo e programas de integração. E não somos responsáveis por quaisquer fluxos ‘irregulares’ secundários, uma vez que asseguramos que apenas os passageiros com documentação de viagem apropriada podem viajar para fora da Grécia”⁷³ (Mitarachi, 2021).

Do acima exposto resulta que, não obstante a contenda ser entre os seis países e a Grécia, ambas as partes sentem a necessidade de convocar a Comissão, naquilo que é uma característica marcada de neofuncionalismo. Perante um problema numa esfera de competência partilhada, embora com reservas, os estados entendem que a Comissão Europeia é o ator melhor capacitado para dirimir o diferendo e auxiliar na sua resolução.

O V4+

Apesar de o Grupo V4 ter nascido em 1991 com o objetivo de promover a integração europeia da Hungria, Polónia, Chéquia e Eslováquia, o grupo tem mantido a sua existência até à presente data com o intuito de defender os interesses comuns destes quatro países. No que toca à política migratória, o Grupo V4 tem defendido, desde o início da crise de 2015/16, uma posição que visa a redução da pressão mista e da migração. Para tal, e perante um Novo Pacto que procura ser abrangente, englobando as mais diversas áreas relacionadas com a migração e o asilo, o V4 faz uso de uma abordagem em pacote, tendo em vista impedir o sucesso das negociações. As posições firmes, e por vezes intransigentes, ganharam alguns adeptos ao longo dos últimos anos, tendo havido aproximações claras por parte da Áustria, da Estónia, da Letónia, da Croácia e da Eslovénia, entre outros Estados-membros não tão assumidos. Segundo Mário Pedro (Anexo I), a aproximação destes países ao Grupo V4 levou a que nos

⁷³ Tradução livre.

finais de 2021 se falasse informalmente na existência de um Grupo V4+. Este novo grupo esteve na iminência de alcançar uma minoria de bloqueio.

No entanto, o Grupo formal V4 e o informal V4+ têm sofrido alguns reveses. A eleição de governos pró-europeístas na Eslováquia, em 2020, e na Chéquia, no final de 2021, colocaram em questão a linha política seguida por estes membros do grupo, o que fez com que, segundo Ján Budaj⁷⁴, “agora as probabilidades mudaram de dois para dois”⁷⁵ (Bayer et al., 2022). Como tal, o V4 ter-se-á transformado no momento presente em V2+2.

Também a posição condescendente adotada por Orbán relativamente à intervenção da Federação Russa na instrumentalização bielorrussa da migração no final de 2021, em que a Polónia foi um dos principais visados, contribuiu para algum sobressalto junto do aliado polaco e conseqüente isolamento da Hungria. Por seu lado, a posição firme da União perante esta campanha, em que foram tomadas decisões consideradas por diversas ONG como contrárias à defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros e a chegada massiva de refugiados ucranianos à fronteira polaca, desde fevereiro de 2022, mostraram à Polónia a necessidade da existência de políticas migratórias e de asilo comuns, assentes em mecanismos de solidariedade que passam, quanto mais não seja, por assistência financeira e logística.

Assim, e conforme afirma Kleine-Tebe (Anexo III), pode-se estar perante um maior isolamento da Hungria. Como a mesma refere, a Chéquia e a Eslováquia são dois países que já se encontravam num percurso distanciador em relação à Hungria. No que toca à Estónia, este é um país que está paulatinamente a afastar-se da Hungria, podendo a Eslovénia trilhar um caminho idêntico após a alteração de governo que resultou das eleições de 24 de abril de 2022. Desta forma, o isolamento de um Estado de média dimensão como o húngaro poder-se-á repercutir no enfraquecimento do relevo dado à sua posição enquanto partidário da teoria intergovernamental.

No entanto, a Hungria não se encontra totalmente isolada, continuando a ser secundada pela Áustria e apoiada, ainda que de forma genérica, pela Polónia. Este facto é visível na evocação conjunta da abordagem em pacote. Apesar de tendencialmente mais conservadores no que toca a políticas migratórias, Kleine-Tebe considera que, presentemente, existem condições para que a generalidade dos países que se têm afastado

⁷⁴ Ministro do ambiente da Eslováquia.

⁷⁵ Tradução livre.

da Hungria possam participar politicamente da solução prevista no Novo Pacto, até porque na parte da gestão “já temos a maioria dos votos e já não estamos à procura da unanimidade” (Anexo III). Desta forma, estes países contribuirão, quanto mais não seja, financeira ou logisticamente.

5.3. O caso dinamarquês e a instrumentalização bielorrussa da migração

O caso dinamarquês

Após o início da crise de 2015/16, a Dinamarca reduziu os fatores de atração para os refugiados que aí se dirigiam por acreditar que as motivações dos candidatos eram maioritariamente económicas. Um discurso público assente na ideia de que as políticas de migração europeias liberais são parte do problema e a aprovação de leis restritivas fazem com que a Dinamarca seja classificada a nível internacional como um país severo no que concerne à migração (Hagelund, 2020, p. 10).

Com o decorrer dos anos, o país tem mantido uma posição idêntica, defendendo uma política migratória restritiva. Recentemente, e após a aprovação de uma lei que permite a transferência para centros de acolhimento noutros países⁷⁶, a Dinamarca tem estabelecido contactos com o Ruanda no sentido de assinar um acordo que permita a transferência de requerentes de asilo para este país. Recorrendo a esta figura jurídica, a Dinamarca torna-se no primeiro país da União a contornar o SECA (Skydsgaard, 2022). A posição controversa, que contou com o apoio público do ministro do interior austríaco Karl Nehammer (Noyan, 2021), promove “o risco de minar a solidariedade internacional e da colaboração na proteção”⁷⁷ (Lemberg-Pedersen et al., 2021, p. 36).

Em sentido contrário, a Dinamarca criou ainda uma disposição legal, após a invasão russa da Ucrânia, que reconhece aos cidadãos ucranianos o estatuto de refugiado e a usufruírem de uma autorização de residência por um período de dois anos. A aprovação desta lei especial, que exclui grupos de refugiados muito específicos, não isentou a Dinamarca de críticas por parte da Comissão para quem

⁷⁶ Dada a opção de “exclusão voluntária” negociada pela Dinamarca, o país não se encontra obrigado a cumprir com algumas das cláusulas em matéria de asilo.

⁷⁷ Tradução livre.

“a boa vontade e as medidas positivas tomadas pela administração nacional e local também contrastam fortemente com a forma como outros grupos de refugiados foram recebidos na Dinamarca – o governo tinha um objetivo de zero requerentes de asilo até a Ucrânia ser invadida pela Rússia.”⁷⁸ (Comissão Europeia, 2022a).

A instrumentalização bielorrussa da migração

Em finais de 2021, a Letónia, a Lituânia e a Polónia, foram assoladas pela chegada de um elevado número de migrantes num curto espaço de tempo. Este movimento migratório resultou de um “ataque híbrido contra a UE no seu conjunto” (Comissão Europeia, 2021, p. 1), conduzido pela Bielorrússia. Tendo em consideração a defesa da fronteira externa da União, a Comissão propôs medidas de emergência provisórias. As medidas são aplicáveis por um período de seis meses, renovável, e são, segundo a própria Comissão, coerentes com o Novo Pacto (Comissão Europeia, 2021, p. 5). Dessas medidas salientam-se as

“disposições processuais específicas para o registo e a apresentação de pedidos de proteção internacional, prazos de registo alargados e a possibilidade de decidir, na fronteira ou em zonas de trânsito, sobre a admissibilidade ou os fundamentos de todos os pedidos, exceto nos casos em que não seja possível atender a vulnerabilidades específicas” (Comissão Europeia, 2021, p. 4).

A aprovação das medidas suscitou uma grande controvérsia junto de diversas ONG por possibilitar a detenção em campos fechados por dezasseis semanas e um prazo de registo alargado para quatro. De igual modo foram aprovadas as deportações aceleradas, o que interfere com a defesa dos direitos fundamentais dos requerentes (Amnistia Internacional Portugal, 2021; PICUM, 2022).

Perante esta crise, os países do MED5 fizeram questão de mostrar “solidariedade e apoio a outros Estados-membros, tais como a Lituânia, a Polónia e a Letónia” (Gabinete de Imprensa e Informação de Chipre, 2021). Esta tentativa de aproximação entre EM que sofrem consequências idênticas encontra-se patente no discurso que Mário Draghi⁷⁹ dirigiu ao Senado italiano a 15 de dezembro de 2021. Neste discurso, Draghi afirma ter comunicado ao primeiro-ministro polaco Morawiecki que a Europa não falhou no auxílio prestado aos países que

⁷⁸ Tradução livre.

⁷⁹ Primeiro-ministro de Itália.

foram as primeiras vítimas do ataque híbrido bielorrusso, tendo respondido de forma certa e concreta (Draghi, 2021).

Concluindo, constata-se que a negociação do Novo Pacto tem sofrido diversos contratempos que resultam da defesa de interesses díspares por parte dos vários atores relevantes. A dificuldade em alinhar os interesses dos diferentes parceiros culmina, por sua vez, em falta de confiança na contraparte.

Vários Estados-membros aliaram-se informalmente com o intuito de defenderem interesses comuns, dando origem aos Grupos MED5 e V4+. O primeiro manteve-se fiel à defesa da proposta apresentada pela Comissão, defendendo o segundo o controlo migratório, com vista à sua redução. Na prossecução dos seus interesses, os dois grupos procuraram uma abordagem em pacote, o que promove impasses e dificulta cedências.

As Presidências do Conselho têm conseguido desbloquear os impasses com recurso a uma abordagem “passo a passo”, que tem na Declaração de Solidariedade o seu ponto mais relevante. Esta declaração resulta num ensaio ao mecanismo proposto no Novo Pacto e demonstra o compromisso de 18 Estados-membros e dos restantes atores, incluindo o Parlamento Europeu, no sentido de promoverem esta solução. De salientar que, no entanto, os EM optaram por uma Declaração (política, intergovernamental) em vez de optarem pelo mecanismo de cooperação reforçada previsto nos Tratados (artigos 20º TUE; título III do TFUE). Um instrumento jurídico, de último recurso, que demonstraria um maior compromisso entre as partes.

Assiste-se, deste modo, a uma caminhada lenta no sentido da procura do aprofundamento da integração europeia por parte dos Estados-membros. A União, a quem transferem certos poderes de ação executiva, surge como a entidade supranacional capaz de dirimir conflitos e auxiliar na resolução de problemas que, por via da sua dimensão, se encontram fora da esfera dos Estados-membros, o que vai de encontro à teoria neofuncionalista.

6. Conclusão

Esta investigação propôs-se discutir e compreender o conceito de solidariedade europeia no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, bem como aferir se as propostas, apresentadas a 23 de setembro de 2020 pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, respondem de forma adequada às necessidades e aos objetivos da União Europeia nesta matéria. Em termos genéricos, as necessidades e os objetivos correspondem à gestão sustentável no tempo dos fluxos migratórios, preservando tanto os valores e princípios fundamentais da UE como a segurança das fronteiras e a coesão social e económica das populações, respeitando assim as preocupações dos Estados-membros.

A concretização deste objetivo, tornado premente depois da crise migratória de 2015/16 ter exposto a inadequação do SECA e dos mecanismos existentes, tem sido um processo longo e complexo, pautado por avanços e recuos que reconhecem a existência de um problema cuja solução cabal será necessariamente supranacional, mas que depende e interfere com processos políticos que tocam em questões de soberania nacional como o controlo do território e das suas populações.

Partindo dos ensinamentos passados, a Comissão von der Leyen promove uma solidariedade permanente, que se caracteriza por ser flexível, na escolha dos mecanismos, e efetiva, na obrigatoriedade da sua aplicação. Deste modo, visa-se um maior equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade. A Comissão promove, assim, a participação de todos os Estados, procurando simultaneamente consubstanciar a lealdade, a confiança e a justiça, o que responde às necessidades da União.

Todavia, a negociação do Novo Pacto e pacote legislativo associado têm demonstrado a incapacidade de se adotar uma solidariedade permanente que permita gerir a migração e o asilo, sendo a complexidade dos mecanismos encontrados sintomática das dificuldades que surgem quando não há confiança suficiente entre os atores. Como já referido no decorrer do presente estudo, a aprovação do Novo Pacto conta com uma multiplicidade de atores relevantes - o Conselho, onde se coordenam políticas europeias e aprovam propostas legislativas (e, no que concerne às políticas migratórias, o Conselho JAI⁸⁰, que conta com os ministros da Administração Interna); o Parlamento Europeu que, através da Comissão LIBE,

⁸⁰ Justiça e Assuntos Internos

conta com deputados de nove grupos parlamentares que representam cerca de 447 milhões de habitantes; a Comissão, a quem cabe a iniciativa da proposta legislativa; e a sociedade civil, representada através do CdR e do CESE, para além de várias plataformas e ONG.

Neste contexto de elevado número de intervenientes, defensores de interesses e vontades opostos, que vão desde a gestão da migração (com predominância da responsabilidade ou da solidariedade) até ao controlo da migração (com vista à sua redução e eventual inexistência), passando pela salvaguarda dos direitos fundamentais dos migrantes, da livre-circulação em Schengen, da prosperidade económica, sem esquecer uma pirâmide etária europeia envelhecida, a unanimidade na dimensão interna revelou-se inalcançável.

Assim se percebe, desde 2016, a aposta mais imediata da Comissão, do Conselho e dos Estados-membros na dimensão externa e na consequente celebração de acordos com países terceiros com vista à externalização do controlo de fronteira – apesar de não ser reconhecida como tal. Esta foi a solução de recurso encontrada, mesmo sabendo que pode conflitar com os direitos fundamentais dos potenciais requerentes. Desta forma, e como resulta da análise efetuada no decorrer do presente trabalho, constata-se que a Solidariedade presente no Novo Pacto não consegue dar resposta à totalidade das necessidades e objetivos de todos os atores e, conseqüentemente, da própria UE, por, na prática, ser impossível atender aos interesses opostos de todos os intervenientes.

No entanto, e como se pode observar através da presente investigação, a estratégia negocial adotada pelo Conselho, que nas suas presidências procurou uma abordagem “passo a passo”, conseguiu alguns avanços no sentido de promover a visão da Comissão, assente na escolha do Estado-membro sobre o mecanismo a adotar, embora com carácter de obrigatoriedade – ou seja, uma solidariedade flexível e efetiva. Um sinal muito positivo no sentido da disponibilidade dos Estados-membros de adotarem uma abordagem comum advém da assinatura da Declaração de Solidariedade por 18 Estados-membros durante a presidência francesa do Conselho e que começou a produzir efeitos em agosto de 2022. Esta posição conta presentemente com o apoio de uma maioria qualificada no seio do Conselho, que permite a aprovação do pacote legislativo.

Para que tal aconteça, espera-se que as negociações resultem num maior equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade equitativa, o que pode ser alcançado através de uma revisão dos critérios de determinação do Estado-membro responsável, estabelecidos no

Regulamento de Dublin. O abandono do critério de primeira entrada como critério preferencial evita a perceção de que alguns Estados-membros estão a prestar solidariedade através de recolocações ou de qualquer outro mecanismo e aumenta o equilíbrio entre os referidos Estados-membros. Na realidade, e conforme a história recente o demonstrou, o fenómeno migratório é um problema comum a toda a União, pelo que não estamos perante meras medidas compensatórias.

Por seu lado, o reforço da triagem e o uso da versão revista do novo Eurodac também permitem a identificação dos requerentes e, conseqüentemente, a redução dos movimentos secundários não autorizados. Estas medidas devem ser reforçadas com o recurso a uma política de retornos eficiente, mas respeitadora dos direitos fundamentais dos indivíduos. No campo técnico devem-se procurar instrumentos que se apresentem como mais resilientes, ágeis e de simples aplicação.

A adoção do Novo Pacto, ou seja, de uma política comum de migração e asilo promotora de solidariedade permanente e obrigatória, mas flexível no que concerne à escolha do mecanismo a adotar, é algo notável. A escolha entre recolocação, auxílio material e financeiro ou patrocínio de retorno e a existência de uma resposta a situações de crise e de força maior é o alicerce que se encontra na base da cooperação entre todos os Estados-membros e que permite reforçar a confiança de uns nos outros. A adoção de uma nova política poderá também contribuir para uma União mais estável e preparada para lidar com o fenómeno migratório na medida em que as crises, para além dos fatores externos, são também são potenciadas pelas ineficiências internas do sistema europeu, que funcionam como fator de atração para quem dele pretende beneficiar de forma ilegítima.

No entanto, a opção por uma solidariedade efetiva que, perante a inexistência de uma “união natural” procura uma “construção artificial” de vontades, ainda que não forçosamente imposta, acarreta fragilidades e não está isenta de riscos e de potenciais custos. A aprovação de uma política e de um pacote legislativo tão relevantes apenas por uma parte dos países, colocará em causa a sua aplicação global. Assim, ao não ser aceite pela totalidade dos intervenientes, a solidariedade será posta à prova e poderá perder a capacidade de ser obrigatória e efetiva, promovendo divisões e a falta de confiança entre os diferentes atores. Tal como se constata na presente investigação, tais situações já foram identificadas no passado recente, tendo havido a necessidade de recorrer ao TJUE para se conseguirem

condenações formais, que, em termos práticos da gestão migratória e do asilo, se mostraram de pouco efeito.

De todo o material analisado ao longo deste estudo, em que se incluem documentos primários, entrevistas, conferências e demais documentos, não subsistem quaisquer dúvidas sobre a importância que o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo já teve para a política migratória e de asilo da União Europeia. A opção por uma visão alargada da gestão da migração, que procura a unanimidade pela via negocial e não de forma imposta, distingue o Novo Pacto da Agenda Europeia da Migração, apresentada pela Comissão anterior. A pertinência do documento político e dos instrumentos aí contidos ajuda ainda à discussão sobre a construção da União Europeia na medida em que permite identificar traços distintivos que caracterizam diferentes teorias das Relações Internacionais.

Desta forma, e na esteira do exposto no início deste estudo, considera-se que a solução da Comissão para o problema da migração apresentada no Novo Pacto segue a teoria neofuncionalista, na medida em que, procurando respeitar as necessidades e os objetivos de cada Estado individualmente, salvaguarda os interesses da União. Estes interesses estão relacionados com a necessidade de gerir a migração e proteger a existência de um sistema europeu comum de asilo funcional e respeitador dos direitos fundamentais dos requerentes. Exemplo disso mesmo são os êxitos mais recentes, os quais resultaram das negociações no Conselho, levadas a cabo sob a égide de uma abordagem “passo a passo”, e para os quais contribuíram alterações governamentais a leste, a campanha híbrida bielorrussa e a vaga de refugiados proveniente da Ucrânia.

Contudo, considera-se que as influências intergovernamentais promotoras da defesa de um Estado soberano e independente, seguidas por alguns Estados-membros de entre os quais se destaca a Hungria, não se encontram anuladas, podendo ressurgir a qualquer momento, fazendo perigar quaisquer avanços que possam ser conseguidos nesta fase. Já no que concerne ao construtivismo social, considera-se que, apesar de ser uma teoria cuja materialização se encontra em pleno desenvolvimento, pela influência crescente que a sociedade civil mantém junto de diversos atores relevantes, nomeadamente parlamentos nacionais e europeu, não tem ainda peso suficiente para influenciar de forma determinante a política migratória. Como tal, esta teoria assume menor relevo na explicação da europeização no presente contexto.

Por fim, importa salientar que, como já foi referido anteriormente, as crises migratórias têm origem em acontecimentos externos que escapam muitas vezes ao controlo direto da UE sendo expectável que, no curto médio prazo, a Europa se depare com o aumento do fluxo migratório na sua direção. A ocupação de territórios ucranianos pela Federação Russa e a consequente redução de distribuição da produção alimentar da Ucrânia, um dos maiores produtores de cereais do mundo, e da própria Rússia, promoverá certamente uma maior pressão sobre o continente africano, por nele se encontrarem muitos dos países mais vulneráveis ao inevitável aumento dos custos associados à redução da produção de bens alimentares, fenómeno potencialmente exacerbado pelos efeitos das alterações climáticas. Daquilo que já nos foi dado ver através do ataque híbrido promovido pela Bielorrússia, com a anuência da Federação Russa, a utilização de fenómenos migratórios contra os aliados da Ucrânia, nomeadamente a União Europeia, é uma ameaça presente no contexto da atual guerra.

Perante estes fenómenos, só com a implementação de uma política estruturada e organizada, alicerçada numa solidariedade permanente, será possível evitar acontecimentos como os que se assistiram no decorrer da crise de 2015/16 e aos quais ainda hoje se assistem, embora em muito menor número. A pré-rutura dos sistemas de asilo nacionais dos países de primeira linha, a consequente incapacidade de acolhimento dos requerentes de asilo e a promoção do retorno ineficaz daqueles a quem foi negado o estatuto, acabaram por ser das principais razões para o aumento de medidas restritivas em vários Estados-membros e do crescimento da extrema-direita em alguns países da União.

Assim, impõe-se uma alteração do paradigma a que se assiste desde 2015/16. O Novo Pacto, não respondendo à totalidade das necessidades dos Estados-membros e consequentemente da União, por não conseguir ultrapassar o critério de primeira entrada e com isso disseminar as responsabilidades dos países de primeira linha, estabelece, no entanto, algumas medidas que poderão ser fundamentais na resposta ao momento que se avizinha. A possibilidade de se estar perante um aumento dos Estados-membros a contribuir ativamente em termos de solidariedade, ainda que por vezes apenas em termos financeiros e logísticos, auxiliará certamente os que se encontram mais expostos a robustecerem os seus sistemas de asilo. Também a confiança sairá reforçada com a adoção de alguns instrumentos, tais como o reforço do Regulamento de Triagem e Eurodac. Como se constata do presente

estudo, o momento político é propício à votação favorável do Novo Pacto dada a existência de uma maioria qualificada. No entanto, esta pode ser revertida a qualquer momento, tal como ainda há um ano se temia.

Em resultado de todo o contexto acima descrito, a União encontra-se na iminência de viver uma nova crise migratória de acentuadas dimensões. Por resultar da defesa de interesses opostos, o problema é político e sua solução também. A escolha dá-se assim entre a adoção de um documento político e instrumentos legislativos associados que, não sendo perfeitos, poderão melhorar algumas das deficiências estruturais da política migratória e de asilo europeia ou a manutenção de uma política que se tem mostrado deveras ineficaz na vertente interna, promovendo o colapso de sistemas de asilo nacionais, a continuação dos movimentos secundários e a desconfiança entre diversos Estados-membros. O Novo Pacto é, apesar de todos os constrangimentos, um notável avanço no sentido de criar uma resposta conjunta, geradora de confiança entre as partes e, potencialmente, de uma verdadeira solidariedade.

Para investigações futuras será seguramente interessante continuar a seguir de perto o alinhamento político dos Estados-membros que, como vimos, se encontra na base de uma geometria variável obstaculizadora da tomada de decisão e que abre caminhos a novos conceitos tais como o da responsabilidade flexível que agora começa a surgir. O sucesso ou insucesso da Declaração de Solidariedade também merece uma especial atenção, por se tratar de um balão de ensaio ao mecanismo de solidariedade proposto no Novo Pacto e que poderá ser o prenúncio da sua aceitação ou rejeição. No caso desta última prevalecer, deverá ser avaliada a necessidade e a possibilidade de se estabelecer uma cooperação reforçada que alivie os Estados sob maior pressão.

7. Bibliografia

- Agence France Press. (2015, June 15). We will hurt EU if migrant crisis is not fixed, says Italian PM Matteo Renzi.pdf. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/we-will-hurt-eu-if-migrant-crisis-is-not-fixed-says-italian-pm-matteo-renzi>
- Aguilar, L. (2021). *Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis in the field of migration and asylum (COM(2020)0613 – C9-0308/2020 – 2020/0277(COD)) (2020/0277(COD))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-697631_EN.pdf
- Amnistia Internacional Portugal. (2021). *Bielorrússia/UE: Novas provas de violência e retornos forçados contra migrantes*. <https://www.amnistia.pt/bielorrussia-ue-violencia-retornos-forcados-migrantes/>
- Angelis, G. de. (2019). Contradições da Soberania: O Paradoxo da Lógica Intergovernamental da Integração Europeia à Luz do Caso do Sistema Comum de Asilo. *Revista Portuguesa de Ciência Política*, 12, 75–92. <https://doi.org/10.33167/2184-2078.RPCP2019.12/pp.75-92>
- ANSA. (2022). *Matteo Salvini's defamation trial over Carola Rackete comments suspended*. InfoMigrants. <https://www.infomigrants.net/en/post/41449/matteo-salvinis-defamation-trial-over-carola-rackete-comments-suspended>
- ASGI. (2015). *The readmission of foreign citizens in Ventimiglia (June 2015) Unlawful Aspects*. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/sep/italy-asgi-Ventimiglia.pdf>
- Bayer, L., Cienski, J., & Guillot, L. (2022). *The not-so-fantastic 4: Central Europe's divided Visegrad alliance*. *Político*. <https://www.politico.eu/article/central-europe-divided-visegrad-v4-alliance/>
- Berry, M., Garcia-Blanco, I., & Moore, K. (2015). Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. *United Nations High Commission for Refugees*, 277. <http://arxiv.org/abs/quant-ph/0307179>
- Börzel, T. A. (2002). Pace Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting, Member States Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193–214.
- Bot, Y. (2017). *Conclusões do advogado-geral Yves Bot apresentadas em 26 de julho de 2017*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CC0643&from=PT>
- Brownlee, B. J., & Ghiabi, M. (2016). Middle East Critique Passive, Silent and Revolutionary: The “Arab Spring” Revisited. *Middle East Critique*, 25(No. 3), 299–316. <https://doi.org/10.1080/19436149.2016.1177919>
- Büyüktanir, D. (2019). The effects of the syrian refugee crisis on the eu through the lens of Social Constructivism: The cases of Germany and Hungary. *Alternative Politics*, 11(1), 142–167. https://www.researchgate.net/publication/331008376_THE_EFFECTS_OF_THE_SYRIAN_REFUGEE_CRISIS_ON_THE_EU_THROUGH_THE_LENS_OF_SOCIAL_CONSTRUCTIVISM_THE_CASES_OF_GERMANY_AND_HUNGARY
- Camisão, I. (2007). Comissão Europeia: no Centro do Sistema de Governação da UE. *II Congresso Nacional “Portugal e o Futuro Da Europa*. <https://arquivo-adn.defesa.gov.pt/viewer?id=122027&FileID=488272>

- Carrera, S. (2020). Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum. *CEPS Policy Insights, 2020–22*, 1–18. file:///C:/Users/Emanuel/Downloads/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf
- Castro, A. S. (2017). A resposta aos desafios da “segurança interna” da União Europeia (UE): entre o reduto da soberania e a necessidade da cooperação ou a tensão permanente entre a defesa dos interesses nacionais e a busca do interesse comum. In *O fim da Segurança* (pp. 138–214). Edições MGI.
- Castro, A. S. (2021, May 27). *The enduring EU Migration Dilemma*. Tabuleiro de Xadrez – Blogue de Política Externa, 27/05/2021. <https://apetabuleirodexadrez.blogspot.com/2021/05/the-enduring-eu-migration-dilemma.html>
- Comissão Europeia. (n.d.-a). *Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code*. Retrieved July 29, 2022, from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_pt
- Comissão Europeia. (n.d.-b). *Temporary protection*. Retrieved September 27, 2022, from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en
- Comissão Europeia. (2011, March 2). *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*. Memo/11/30. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_11_130
- Comissão Europeia. (2012). *Glossário de Migração e Asilo 2.0*. Rede Europeia das Migrações. <https://doi.org/10.2837/78022>
- Comissão Europeia. (2015a). *Agenda Europeia da Migração*. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PT/1-2015-240-PT-F1-1.PDF>
- Comissão Europeia. (2015b). *Proposta de Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional*. 27/05/2015. COM(2015) 286 final.
- Comissão Europeia. (2015c). *Proposta de Decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias no domínio da proteção internacional em benefício de Itália, da Grécia e da Hungria*. 09/09/2015. COM(2015) 451 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c565a77-56ca-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia. (2016a). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Reformar o Sistema Europeu de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa*. 06/04/2016. COM(2016) 197 fina. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2016:0197:FIN:PT:PDF>
- Comissão Europeia. (2016b). *Comunicação sobre a situação de execução das ações prioritárias da Agenda Europeia da Migração*. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2016\)85&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2016)85&lang=pt)
- Comissão Europeia. (2016c). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um*. 4.5.2016, COM(2016) 270 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>

- Comissão Europeia. (2019). *Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN>
- Comissão Europeia. (2020a). *Commission Staff Working Document accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asy]*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT%0Ahttp://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012PC0011:pt:NOT>
- Comissão Europeia. (2020b). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. 23/09/2020. COM(2020) 609 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia. (2020c). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo*. 23/09/2020. COM(2020) 613 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0613&from=en>
- Comissão Europeia. (2020d, September 23). *Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo: Perguntas e respostas*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_20_1707
- Comissão Europeia. (2021). *Proposta de decisão do Conselho relativa a medidas de emergência provisórias a favor da Letónia, da Lituânia e da Polónia*. 01/12/2021, COM(2021) 752 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0752&from=EN>
- Comissão Europeia. (2022a). *Denmark: Measures for the reception and integration of those fleeing Ukraine | European Website on Integration*. https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/denmark-measures-reception-and-integration-those-fleeing-ukraine_en
- Comissão Europeia. (2022b). *Migration and Asylum: Commission welcomes today 's progress in the Council on the New Pact on Migration and Asylum*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_22_3970
- Comité das Regiões Europeu. (n.d.). *Ficha informativa sobre o parecer Um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. Retrieved August 6, 2022, from <https://cor.europa.eu/pt/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opid=CDR-4843-2020>
- Conselho da União Europeia. (2015a). *2015-06-15 e 16 - Conselho (Justiça e Assuntos Internos), 15-16 de junho de 2015.pdf*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/jha/2015/06/15-16/>
- Conselho da União Europeia. (2015b). *8127/2/15 REV 2 - 3385.ª reunião do Conselho da União Europeia (Negócios Estrangeiros / Assuntos Internos), realizada no Luxemburgo em 20 de abril de 2015 (pp. 1–2)*.
- Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (4ª edição)* (SAGE (ed.)). <https://researchskillsgmm.files.wordpress.com/2014/10/research-design-creswell-chapter-i.pdf>
- Cusumano, E., & Villa, M. (2021). From “Angels” to “Vice Smugglers”: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27(1), 23–40. <https://doi.org/10.1007/S10610-020-09464-1>

- den Heijer, M. (2017). Corrective allocation or effective solidarity? The Slovak Presidency non-paper on the revision of the Dublin system. In *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog*. <https://eumigrationlawblog.eu/corrective-allocation-or-effective-solidarity-the-slovak-presidency-non-paper-on-the-revision-of-the-dublin-system/>
- Dimitriadi, A., & Sarantaki, A.-M. (2019). The refugee ‘crisis’ in Greece: politicisation and polarisation amidst multiple crises. *CEASEVAL Report*, 11, 1–32. http://ceaseval.eu/publications/11_Dimitriadi_Sarantaki_WP5_Greece.pdf%0Apapers3://publication/uuid/FEAC4C68-3D93-4E42-A520-1C1B352B9F4C
- Draghi, M. (2021, December 15). *European Council: PM Draghi’s address to the Senate* | www.governo.it. <https://www.governo.it/en/articolo/translation-pm-draghis-address-senate/18826>
- Ecorys, Cornelisse, G., & Campesi, G. (2021). *The European Commission’s New Pact on Migration and Asylum, Horizontal substitute impact assessment* (Issue August). <https://doi.org/10.2861/510622>
- Emiliani, T. (2017). E Pluribus Unum? the Communitarization of Eu Migration, Asylum and Border Management Policies in Times of Crisis. *European Integration Studies*, 0(11), 19–30. <https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.11.18956>
- Euractiv.com. (2016). *Schengen in crisis as Belgium reintroduces border controls*. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/schengen-in-crisis-as-belgium-reintroduces-border-controls/>
- Eurostat. (2022, August 29). *Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded)*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/line?lang=en
- Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (2003). The politics of Europeanization. In *The politics of Europeanization*. (pp. 27–56). Oxford Scholarship Online. <https://doi.org/10.1093/0199252092.001.0001>
- Fico, R., Sobotka, B., Szydło, B., & Orbán, V. (2016). *Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries*. (C) 2006-2010, International Visegrad Fund. <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>
- Frontex. (2010). *Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece*. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-deploy-175-specialist-border-personnel-to-greece-9neidf>
- Frontex. (2016). *Risk Analysis for 2016*. <https://doi.org/10.2819/26690>
- Futuras Presidências alemã, portuguesa e eslovena e Alto Representante, presidente do C. dos N. E. (2020). *Programa do Conselho para 18 meses (1 de julho de 2020 — 31 de dezembro de 2021)*. <https://www.2021portugal.eu/media/1amjvlep/programa-do-trio-pt.pdf>
- Futuras Presidências francesa, checa e sueca e Alto Representante, presidente do C. dos N. E. (2021). *Programa do Conselho para 18 meses (1 de janeiro de 2022 a 30 de junho de 2023)*. <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/registo/000088000/documento/0001/>
- Gabinete de Imprensa e Informação de Chipre. (2021). *Common Statement MED5*. <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=22927#flat>

- Gil, A. R. (2018). The European Charter of Fundamental Rights and the “Migratory Crisis”: The Rights of Persons in need for International Protection put to the test. *E-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 5(2), 25–41. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2018000200003&lang=pt
- Grande-Marlaska, F., Mitarachi, N., Nouris, N., Luciana, L., & Camilleri, B. (2022). *Spain, Italy, Greece, Cyprus and Malta agree on a strategy to unblock the negotiations on the European Pact on Migration and Asylum*. https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/Paginas/2022/20220214_migration-asylum.aspx
- Gray, H. (2013). Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. *Liverpool Law Review*, 34(3), 175–193. <https://doi.org/10.1007/s10991-013-9138-8>
- Hagelund, A. (2020). After the refugee crisis: public discourse and policy change in Denmark, Norway and Sweden. *CMS*, 8(13), 1–17. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0169-8>
- Hatton, L. (2015). Civitas: Theories of European integration. In *Civitas Institute for the Study of Civil Society* (pp. 1–2).
- Karolewski, I. P., & Benedikter, R. (2018). Europe’s refugee and migrant crisis: Political responses to asymmetrical pressures. *Politique Européenne*, 60(2), 98–132. <https://doi.org/10.3917/poeu.060.0098>
- Keller, F. (2020). *Relatório sobre a aplicação do Regulamento Dublin III*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_PT.pdf
- Kocsis, É. (2015). *Prime Minister Viktor Orbán on Kossuth Rádió’s “180 Minutes.”* <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/if-we-do-not-protect-our-borders-tens-of-millions-of-migrants-will-come>
- Krzyżanowski, M., Triandafyllidou, A., & Wodak, R. (2018). The Mediatization and the Politicization of the “Refugee Crisis” in Europe. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1–2), 1–14. <https://doi.org/10.1080/15562948.2017.1353189>
- Lang, I. G. (2013). Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU? *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 9(9), 14. <https://doi.org/10.3935/cyelp.09.2013.172>
- Lemberg-Pedersen, M., Whyte, Z., & Chemlali, A. (2021). Denmark’s new externalisation law: motives and consequences. *Forced Migration Review*, 68, 36–39. <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/externalisation/lembergpedersen-whyte-chemlali.pdf>
- Letra, L. (2015a). *ONU teme morte de 700 migrantes em nova tragédia no Mediterrâneo | ONU News*. <https://news.un.org/pt/story/2015/04/1508961-onu-teme-morte-de-700-migrantes-em-nova-tragedia-no-mediterraneo>
- Letra, L. (2015b, April 16). *Centenas de mortes em naufrágio no Mediterrâneo, segundo Acnur | ONU News*. <https://news.un.org/pt/story/2015/04/1508651-centenas-de-mortes-em-naufragio-no-mediterraneo-segundo-acnur>
- Lusa. (2021a, May 22). Ministro francês do Interior diz que Espanha e Itália “controlam mal” a imigração. *Jornal Público*. <https://www.publico.pt/2021/05/22/mundo/noticia/ministro-frances-interior-espanha-italia-controlam-mal-imigracao-1963621>

- Lusa. (2021b, August 24). Von der Leyen pressiona países da UE para avanços no novo pacto migratório. *TSF*. <https://www.tsf.pt/mundo/von-der-leyen-pressiona-paises-da-ue-para-avancos-no-novo-pacto-migratorio-14058191.html>
- Lusa. (2022). *Milhares de pessoas detidas ilegalmente na Líbia*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/pt-002/milhares-de-pessoas-detidas-ilegalmente-na-libia/a-60456517>
- Mantu, S. (2021). Schengen, Free Movement and Crises: Links, Effects and Challenges. *European Journal of Migration and Law*, 23(4), 377–384. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340110>
- Merkel, A. (2015). *Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300>
- Metsola, R., López Aguilar, J. F., Yoncheva, E., Voorde, W. van de, Hrdâ, E., Alonso Alonso, M., Léglieste-Costa, P., & Danielson, L. (2022). *Joint Roadmap of the European Parliament and Rotating Presidencies of the Council on the organisation, coordination, and implementation of the timeline for the negotiations between the co-legislators on the CEAS and the New European Pact on migration and*. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220907RES39903/20220907RES39903.pdf>
- Michalopoulos, S. (2021). *EU Commissioner: Deal on migration pact expected after French elections*. EURACTIV.Com. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-commissioner-deal-on-migration-pact-expected-after-french-elections/
- Ministério do Interior italiano. (2022, August 25). *First relocations in France with the new Voluntary Solidarity Mechanism*. www.interno.gov.it
- Ministros responsáveis pela migração de dezoito EM. (2022, June 22). *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism - French Presidency of the Council of the European Union 2022*. <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/>
- Mitarachi, N. (2021). *Letter addressed to the Vice-President of the European Commission and to the European Commissioner for Home Affairs* (No. 135). <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2021/06/06/20210604-YMA-Ministers.pdf>
- Moreno-Lax, V. (2017). Solidarity's Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), 740–762. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1023263X17742338>
- Nouris, N., Fernando, Grande-Marlaska, Luciana, L., Mitarach, N., & Camilleri, B. (2021). *Common Statement of the Inter-Ministerial Meeting MED5*. <https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=19113#flat>
- Noyan, O. (2021). *Austria sides with Denmark on controversial asylum law*. Euractiv.Com. https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/austria-sides-with-denmark-on-controversial-asylum-law/
- Orbán, V. (2016). *Speech by Prime Minister Viktor Orbán on 15 March*. <https://miniszterelnok.hu/speech-by-prime-minister-viktor-orban-on-15-march/print>

- Organização Internacional para as Migrações. (2019, November 1). *Mediterranean Migrant Arrivals Reach 87,315 in 2019; Deaths Reach 1.087*. <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-87315-2019-deaths-reach-1087>
- Parlamento Europeu. (2021). *Parliamentary question | NGOs accused of colluding with human traffickers in the Mediterranean | E-001797/2021 | European Parliament*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001797_EN.html
- Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2013). *Regulamento (UE) N.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-.* Jornal Oficial da União Europeia. https://doi.org/doi:10.3000/19770774.L_2013.180.por
- Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624, (2019)* (testimony of Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=PT>
- PICUM. (2022, February). *PICUM Input to the UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants Report on Human rights violations at international borders: trends, prevention and accountability*. https://picum.org/wp-content/uploads/2022/02/PICUM-Submission-on-Human-rights-violations-at-international-borders_February22_final.pdf
- Pinto, A. S. (2013). Mudanças Políticas no Mundo Árabe: a Never Ending Spring? *IDN Cadernos*, 10, 29–46. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4677/1/IDNCadernos_IIIserie_N10.pdf
- Pinto, M. do C. (2007, December). O surgimento da área de estudos das organizações internacionais. *Relações Internacionais*, 16, 85–101.
- Piteira, S., & Pinto, D. F. (2020, March 24). *Do Muro de Berlim às fronteiras vedadas na Europa*. RTP. https://www.rtp.pt/noticias/mundo/do-muro-de-berlim-as-fronteiras-vedadas-na-europa_i1166914
- PORDATA. (n.d.). *Pedidos de asilo por milhão de habitantes*. Retrieved September 30, 2022, from <https://www.pordata.pt/europa/pedidos+de+asilo+por+milhao+de+habitantes-3584>
- Radjenovic, A. (2020). *Solidarity in EU asylum policy*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI\(2020\)649344_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI(2020)649344_EN.pdf)
- Ramos, C., & Maior, P. V. (2007). Perspectivas teóricas sobre a Integração Europeia. *Relações Internacionais*, 16, 103–116.
- Ramos, C. T. (2005). Teorias da Integração Europeia: uma breve perspectiva. *Revista Da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*, 2, 328–344. <https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/672/1/327-344FCHS2005-5.pdf>
- Rogal, A. (2021). *MEPs clash over new EU asylum and migration proposals*. The Parliament. <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/meps-clash-over-new-eu-asylum-and-migration-proposals>
- Rovny, J. (2016). Is Eastern Europe Uniformly Anti-Immigrant? Not so fast.: Understanding immigration policy positions and policy change in Eastern Europe. *LIEPP Policy Brief*, 24, 2–7.

<https://doi.org/ff10.25647/liepp.pb.24>

- Santos, M. (2022). *Desafios e oportunidades do Acordo UE-Turquia sobre a gestão da migração*. Academia da Força Aérea.
- Seehofer, H., Darmanin, G., Keller-sutter, K., Mahdi, S., Jean Asselbom, & Broekers-Knol, A. (2021). *Letter addressed by six recipient countries of secondary movements to the Vice-President and the Commissioner*.
- Sippel, B. (2021). *Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third-country nationals at the external borders and amending Regulations (2020/0278(COD))*.
- Skydsgaard, N. (2022). *Denmark in talks with Rwanda on transfer of asylum-seekers | Reuters*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/africa/denmark-talks-with-rwanda-transfer-asylum-seekers-2022-04-20/>
- Slovak Presidency of the Council of the European Union. (2016). *Effective Solidarity: a way forward on Dublin revision*. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf>
- Smith, M. (2021). *Mike Smith on European Studies*. <https://www.uaces.org/about-european-studies>
- Sobotka, B., Szydło, B., Fico, R., & Orbán, V. (2016). *Joint Declaration of the Visegrad Group Prime Ministers*. <https://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-declaration-of-the-160609>
- The Washington Post. (2011). *Looking back at the Middle East in 2011*. <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/world/middle-east-year/>
- TJUE. (2020). *Comunicado de Imprensa nº 40/20*. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>
- Tobé, T. (2021). *Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] (2020/0279(COD))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-698950_EN.pdf
- Torres, F., & Maior, P. V. (2013). A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia. In *Relações Internacionais (R:I)* (Issue 39). Instituto Português de Relações Internacionais. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt
- Tribunal de Contas Europeu. (2019). *Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados*. <https://doi.org/10.2865/872664>
- UNHCR. (n.d.). *Operational Data Portal - Refugee Situations*. Retrieved January 27, 2022, from <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>
- União Europeia. (2012). *Versão consolidada do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Jornal oficial da União Europeia*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF
- União Europeia. (2016). *Versão Consolidada do Tratado da União Europeia*. In *Jornal Oficial da União*

Europeia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=NL>

Vanheule, D., Selm, J. van, & Boswell, C. (2011). *The implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration.*

Vários. (2022). *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism - French Presidency of the Council of the European Union 2022.* <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/>

Vignon, J., & Brouwer, J.-L. De. (2020). *New Pact On Migration: A balanced proposal to be further enhanced.* https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2020/10/BP_201015_Dossier-migratoire_Vignon_EN.pdf?type=pdf

Villalba, B. (2021a). *Amendments 1-37 (2016/0132(COD)).* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-661979_EN.pdf

Villalba, B. (2021b). *Amendments 38-281 (2016/0132(COD)).* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-692638_EN.pdf

Wodak, R. (2015). *The politics of fear: What right-wing populist discourses mean.* Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446270073>

Woollard, C. (2022). *Editorial: Asylum Mini-Package: Derogations Through the Backdoor | European Council on Refugees and Exiles (ECRE).* <https://ecre.org/asylum-mini-package-derogations-through-the-backdoor/>

Zuber, M., & Moussa, S. S. (2018). *Arab Spring as a background of civil war in Syria* (Vol. 24). <https://doi.org/https://doi.org/10.1515/kbo-2018-0038>

8. Anexos

Anexo I – Entrevista a Mário Pedro

Nome: Mário Pedro

Cargo: Conselheiro Técnico para a Área do Asilo e da Imigração Ilegal na Representação Permanente da República Portuguesa junto da União Europeia

Local: Bruxelas

Data: 3 de setembro de 2021

Autoriza a publicação: sim

Emanuel Morgado (EM) – A dissertação de mestrado tem como tema "os limites da solidariedade no Novo Pacto sobre migração e asilo". Escolhi este tema porque exerço funções no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, onde trabalho com informações criminais. Isto significa que não trabalho diretamente com o direito de asilo, mas numa área por vezes relacionada com requerentes de asilo. Também escolhi este tema porque a minha avó veio para Portugal na sequência da guerra civil Espanha.

Assim, e partindo da análise dos principais atores (a Comissão, o Conselho, o Parlamento e os Estados-membros) tenciono avaliar em que medida a solidariedade proposta no Novo Pacto, responde, ou não, às necessidades e objetivos da União Europeia.

Por conseguinte, gostaria de começar por lhe perguntar como se define a solidariedade entre os Estados-membros no contexto das políticas europeias em matéria de migração e asilo?

Mário Pedro (MP) – A característica principal da solidariedade é que é meramente parcial. Ou seja, sempre que há eventos relativamente aos quais é necessário demonstrar solidariedade entre Estados-membros, essa solidariedade é limitada em termos de Estados-membros que aderem e que estão dispostos a serem solidários. Isto é o que se tem verificado quer nos últimos anos, pelo menos desde que aqui cheguei em 2019, quer com as medidas de recolocação das pessoas que são desembarcadas após a busca e salvamento, quer inclusivamente em medidas que visam aliviar os Estados Membros sob maior pressão, e aqui

vou falar do exemplo dos menores desacompanhados que estão na Grécia. No primeiro caso vou falar da Declaração de Malta, aquela declaração que foi assinada por quatro Estados-membros - a Itália, Malta, França e Alemanha - à falta de uma solução legal que envolva todos os Estados-membros. Alguns Estados-membros, aqueles sobre maior pressão e aqueles mais dispostos a mostrar solidariedade chegaram a acordo, a essa declaração, a quatro. No entanto, na implementação, a Comissão e alguns Estados-membros conseguiram um grande envolvimento. Mas o envolvimento é fundamentalmente dos mesmos Estados, ou seja, basicamente Portugal, a Irlanda e o Luxemburgo. Estes três Estados-membros participaram sempre. Depois, pontualmente, participava o Estado-membro que tinha a Presidência, por exemplo a Roménia ou a Croácia, e também pontualmente a Bélgica e a Holanda. Portanto, são um grupo muito restrito de Estados-membros que estavam dispostos a mostrar solidariedade neste caso. No segundo caso, dos menores não acompanhados, houve um maior envolvimento, de mais alguns Estados-membros, por exemplo também a Suécia, mas continua a ser uma solidariedade muito, muito limitada em termos de Estados-membros que estão dispostos a demonstrá-la.

EM – E essa solidariedade também não é permanente?

MP – Não, não. Funciona numa base *ad hoc*, ou seja, sempre que é necessário um Estado-membro faz um pedido, a Comissão coordena o pedido e depois os Estados-membros participam. Isto em termos de solidariedade expressa em termos de recolocação. Outro tipo de solidariedade, como expresso em equipamento ou o destacamento de pessoal para exercer funções no controlo de fronteira ou recolha de impressões digitais ou qualquer outra atividade... aí sim, há solidariedade entre todos os Estados-membros. Aí não há dúvida nenhuma que funciona. Agora, será que é essa a solidariedade que é necessária? Aí, os Estados-membros do Sul vão dizer que não. Que não precisam de tendas, precisam é que os ajudem a tirar de lá as pessoas.

EM – Essa solidariedade, especificamente mais material e pessoal, é efetuada pela agência Frontex?

MP – Não, não. Há essa forma, através das agências, da Frontex e da EASO, mas paralelamente e pontualmente, sempre que há alguma situação extraordinária, essa solidariedade é manifestada em termos bilaterais, de cooperação bilateral entre Estados-membros. Portanto,

nem tudo passa aqui ao nível europeu. Sabemos de casos em que há contactos e ações bilaterais entre Estados-membros através dos quais é feito esse apoio mais logístico.

EM – Lang, que é uma autora, identifica em “Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?” quatro vertentes da solidariedade europeia: “lealdade, confiança, justiça (*fairness*) e necessidade (*necessity*)”. Consideram que estas vertentes estão devidamente transpostas para o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo ou consideram que as propostas beneficiam uma determinada política migratória, seja ela de gestão ou de controlo da migração, em detrimento de outra? Porquê?

MP – Considero que sim, que as quatro vertentes, estas quatro vertentes, estão transpostas no Pacto. Mas uma questão é o Pacto, que foi elaborado pela Comissão, e outra coisa é aquilo que se passa na verdade entre os Estados-membros. E quando falamos, e estou especialmente a reparar aqui numa das palavras, que é a confiança, digo-lhe já à partida que não, e que esta é exatamente o problema principal e é exatamente por causa da falta de confiança que as negociações no Pacto não avançam. Há uma falta de confiança entre os Estados-membros recíproca, digamos que entre os Estados-membros do Sul, o bloco dos Estados-membros do Sul, e os Estados-membros digamos aqui da Europa mais central, e posso identificar os Países Baixos, a Bélgica, a França e a Alemanha. Eu diria que a falta de confiança será mais entre estes dois blocos de Estados-membros. Os problemas de solidariedade que existem à margem destes quatro elementos ou quatro vertentes é mesmo uma questão política, é uma questão dogmática que tem a ver com a posição dos Estados-membros de leste, os Visegrado Quatro Mais. Atualmente já se fala em V4+.

EM – Quais são os países?

MP – Claramente a Estónia, a Letónia, a Croácia, a Eslovénia e a Áustria, obviamente. Portanto, já são bem mais do que quatro. Há uns anos atrás podíamos falar na posição dos V4, hoje em dia é muito mais complicado e também é muito mais complicado chegar a qualquer acordo, porque agora já é claramente perceptível uma minoria de bloqueio. Se antes poder-se-ia falar que não havia ainda uma minoria de bloqueio, porque eram só quatro Estados-membros, hoje em dia não. São cada vez mais. Portanto, há essa questão de política migratória que não entronca aqui nenhuma dessas vertentes de lealdade, confiança... portanto, é mesmo uma questão de política interna anti-imigração. Clara e assumidamente anti-imigração.

EM – Há pouco disse que a falta de confiança se sente principalmente entre os Estados-membros do Sul e os da Europa Central?

MP – Sim. Isso reflete-se essencialmente na questão do registo das pessoas que chegam às fronteiras. Os Estados-membros de primeira linha não os registam e depois são encontrados em movimentos secundários a pedir asilo num destes Estados-membros da Europa central.

EM - E esses cidadãos estrangeiros não são registados ou são registados e depois de terem obtido a documentação legal prosseguem para aquele é o seu destino migratório?

MP - A questão da falta de confiança entronca na primeira situação. Porque se for a segunda situação, com alguém que fez um pedido de asilo, que foi registado e que depois, por autorrecreação, se desloca para o seu destino final, aí o registo está feito. E depois funcionam as regras de Dublin, das readmissões. Aí funcionam. E essas situações são inevitáveis. Aí não haverá o problema de falta de confiança. O problema é perante a primeira situação, quando não são sequer registados e circulam pela Europa, e são encontrados mais tarde ou voluntariamente abordam as autoridades destes Estados-membros da Europa Central e pedem asilo. E depois, durante as entrevistas e na reconstituição do percurso migratório, se compreende então que foram desembarcados, foram recebidos, alvos de busca e salvamento por outras autoridades que não os registaram. E esse é o grande problema.

EM - E resulta da incapacidade dos Estados ou resulta de má vontade?

MP - Aí não consigo responder. Seria talvez desonesto da minha parte dizer: "Não. Os Estados-membros de primeira linha não os querem registar." Não posso dizer isso. Não sei exatamente o que é que se passa, mas é uma realidade. E esta realidade talvez seja mais complicada de resolver porque a outra situação, em que Estados-membros não têm pura e simplesmente vontade de recolocar, de receber ninguém... É inevitável. É a política interna daqueles Estados-membros, não há solução possível. Portanto, não há nada a fazer. Nesta segunda situação...

EM - A Comissão não...

MP - Exatamente... A Comissão não consegue resolver esse tipo de situação através de instrumentos legislativos. Para esta segunda situação, e é muito o foco do Pacto, dos instrumentos do Pacto, é tentar resolver de alguma forma essa situação criando as condições para que haja lealdade e confiança dos Estados-membros. E é isso que está um pouco na base das propostas todas, das soluções que são apresentadas nas propostas.

EM - Vamos então passar à terceira pergunta. Quais consideram ser as diferenças políticas em termos de solidariedade entre a Agenda Europeia para a Migração e o Pacto em Matéria de Migração e Asilo. Que evoluções detetam e qual o sentido em que se dirigem?

MP - O Pacto é um conjunto de instrumentos legislativos e não legislativos muito mais amplo do que a Agenda Europeia para a Migração e é, como gostam de dizer aqui, *comprehensive*, ou seja, é abrangente, vai desde o momento inicial do ciclo migratório até encontrar uma solução para a situação em concreto de cada uma das pessoas. Neste sentido é muito mais denso e também muito mais complexo em termos da resolução. Daí também ser muito mais complicado tentar encontrar soluções porque só se culmina um acordo sobre o Pacto quando as pontas estiverem todas ligadas. Não conseguimos, por exemplo, e entrando um bocadinho naquela questão da abordagem em pacote, não conseguimos aprovar o regulamento de *screening* sem termos Dublin resolvido, ou seja, não há uma solução parcial. Só vai funcionar quando houver um acordo sobre tudo.

Que evoluções deteto? A evolução é exatamente esta, é tentar dar uma resposta a todos momentos, ou seja, desde a entrada até à regularização da situação da pessoa.

EM – Portanto, estamos efetivamente perante um Novo Pacto e não apenas perante uma continuação da Agenda?

MP - Não, não. Um Novo Pacto. Definitivamente um Novo Pacto com novas soluções, com uma abordagem diferente.

EM - Mais holística?

MP - Sim, muito mais holística. Sem dúvida holística. Do ponto de vista técnico poder-se-ão questionar algumas das soluções que estão propostas, como é que elas funcionarão na prática. Mas sem dúvida que a ideia é trazer uma panóplia de soluções para tudo e não deixar pontas soltas.

EM - Pode dar um exemplo dessas soluções técnicas que serão mais questionáveis e que possam criar mais divergência entre os Estados-membros?

MP - Sim. Há uma das soluções que é proposta no âmbito do Pacto, que é os patrocínios para o retorno. Quando olhamos para o que é proposto em termos desta solução, desta forma de solidariedade, é muito difícil perceber que isto possa funcionar. Das duas uma, ou as pessoas vão estar detidas durante os tais nove meses, em que se deve aguardar que seja concretizado o retorno pelo Estado-membro solidário, ou então, ao fim de nove meses, as pessoas

provavelmente já não estarão no território daquele Estado-membro. Portanto, depois será difícil de implementar o envio dessa pessoa para o Estado-membro solidário. Por outro lado, há Estados-membros que pura e simplesmente não têm capacidade para exercer qualquer tipo de influência junto de um estado terceiro para readmitir os seus cidadãos. Estados-membros como a Estónia e a Letónia não têm pura e simplesmente capacidade. E fundamentalmente são estas a duas questões. E havia mais uma...

EM - E se os Estados-membros não conseguirem recolocá-los, o que é que acontece a essas pessoas?

MP - Exatamente. Era essa que me faltava. Ou seja, quando não é possível fazer o retorno, o Estado-membro em cujo território aquela pessoa se encontra vai assumir a responsabilidade dessa pessoa. Agora, essa pessoa está ilegal. Ao fim ao cabo, o que estamos aqui a fazer é a recolocação de pessoas ilegais, de pessoas que não têm qualquer estatuto jurídico e é um pouco... O que os Estados-membros questionam é qual a vantagem desta solução em que estamos a fazer o transporte de pessoas ilegais pela Europa. Quem é que garante que essa pessoa, que foi para o Estado-membro solidário que não conseguiu o retorno, vai ficar aí? E se ficar, fica com que estatuto? Ilegal?

EM - E a Comissão também não consegue resolver essa situação uma vez que é do foro interno de interno de cada Estado-membro.

MP - Exatamente. A Comissão não tem resposta para essas questões que são colocadas pelos Estados-membros. Qual é o estatuto jurídico daquela pessoa? Qual é a vantagem desta solução em termos de política migratória?

EM - E a nível político? A orientação política do Pacto em relação à Agenda? Caminha no mesmo sentido? Considera ter havido alguma diferença? Qual ou quais?

MP - Não sei se existirão grandes diferenças em termos políticos. Eu acho que politicamente o Pacto visa um equilíbrio. Eu acho que o Pacto – em termos teóricos está muito bem elaborado – é o resultado de todas aquelas consultas que a Comissão manteve com os Estados-membros. Politicamente está equilibrado e este equilíbrio também é refletido depois na flexibilidade, na forma de mostrar esta solidariedade. Por outro lado, nota-se também no Pacto uma vontade da Comissão de levar em consideração as preocupações dos Estados-membros com os movimentos secundários.

EM - Também foram ouvidas outras instituições tais como ONG?

MP - Sim.

EM - Houve também a preocupação de refletir os interesses defendidos por essas associações?

MP - Não. Eu diria que não. Muito honestamente, diria que não. Há soluções no Pacto que são questionáveis, acho eu. Particularmente do ponto de vista destas organizações não governamentais e ligadas aos direitos humanos. Desde logo a questão do procedimento do asilo na fronteira. A Comissão, habilmente, não fala nunca em detenção. Mas, o exercício lógico de leitura e interpretação do texto da Comissão é que é inevitável que as pessoas vão ter de estar quatro semanas, pelo tempo que for necessário, à espera de uma decisão sobre o procedimento de asilo. Há um pendor, e sem nunca se falar em detenção, também já no *screening*, um bocado questionável do ponto de vista dos direitos humanos. Para além disso, a aplicação a menores destas regras de retenção, não vamos falar em detenção, também são questionáveis. Portanto, eu diria que aqui, pelo menos neste primeiro aspeto daquilo que se passa na fronteira, não me parece que tenham sido acolhidas as propostas que resultaram da audição. Daí que, depois da apresentação do Pacto, quer o PICUM e quer o ACNUR, tenham elaborado recomendações para chamar a atenção para estes problemas e que alguns Estados-membros, e nós fomos um deles, tenhamos sido abordados no sentido de nos sensibilizarem para durante as negociações suscitarmos estas questões.

EM - Em que medida consideram que a solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde às necessidades e objetivos da União Europeia? Quais os maiores obstáculos ao aprofundamento da solidariedade? Na sua opinião, quais os Estados-membros que colocam maiores entraves ao aprofundamento da solidariedade?

MP - Já falei um bocadinho sobre isto. É óbvio que são conhecidos desde 2015 os Estados-membros que se opõem à solidariedade. Agora, o que é curioso é verificar que hoje em dia são cada vez mais o número de Estados-membros que não está disposto a... Vou pôr isto pela positiva que é para refletir aquilo que é dito pelos Estados-membros. Todos os Estados-membros concordam com a solidariedade. Agora, com a solidariedade flexível. Obrigatória sim, mas flexível. E o que é que isso quer dizer? Que para um determinado número de Estados-membros, eles são solidários se enviarem tendas, se enviarem material para controlo de fronteira, se enviarem peritos para funções no âmbito do asilo, qualquer coisa desde que não implique a recolocação de pessoas. E esta é uma forma de solidariedade que eles entendem

que preenche os requisitos de solidariedade, em contraponto a uma solidariedade... a expressão em inglês seria uma *meaningful solidarity*, ou seja, a solidariedade que de facto é necessária. A essa solidariedade, os Estados-membros de primeira linha respondem sempre "Nós não precisamos disso, nós precisamos é de outro tipo de solidariedade". E neste tipo de solidariedade não há acordo sobre a sua obrigatoriedade. Ou seja, os Estados-membros dizem "Ok, isso tem de ser flexível". E a Comissão tenta exatamente resolver ou ir ao encontro desta flexibilidade nas propostas que aparecem no Pacto. Daí ter posto no meio daquela construção complicada, complexa, todo um mecanismo assente nalguma forma de flexibilidade, em que os Estados-membros apresentam as medidas que estão dispostos a disponibilizar - não necessariamente a relocação. Só depois de feita a análise de todas as ofertas de todos os Estados-membros e das necessidades daquele Estado-membro em concreto, só aí, e se se verificar que é mesmo necessário aliviar o fluxo e a pressão que aquele Estado-membro tem, só aí é que inevitavelmente teria sempre de haver algum número de pessoas que teria de ser recolocada. Agora, claro, a forma como a Comissão o fez está muito bem, não impondo automaticamente a recolocação, fazendo-o só em caso de necessidade. Para aquele grupo de Estados-membros que se opõem a uma recolocação obrigatória, o argumento é que, em última análise, estão sempre sujeitos e correm sempre o risco de efetivamente terem de recolocar alguém.

EM - Portanto, recolocam como consequência do facto de terem tratado do retorno das pessoas e de não terem conseguido o retorno para países terceiros.

MP - Essa é uma das formas. Outra das formas, independentemente da questão do retorno, é imediatamente a Comissão concluir: "Não, é preciso recolocar alguém." E aí, a diferença é que, neste caso, estaríamos a recolocar pessoas que já têm um processo pendente ou já numa situação com o estatuto de proteção internacional refugiado e aí o estatuto jurídico dessas pessoas é completamente diferente. Mas mesmo para este tipo de pessoas, que teriam proteção internacional, esta forma é rejeitada. Se responde às necessidades e aos objetivos da União Europeia? Eu diria que sim. Acho que o Pacto é suficientemente flexível, contém uma panóplia de soluções que podem ser utilizadas e acho que de uma forma muito clara pretende exatamente aproximar as posições dos Estados-membros. E eu acho que nesse aspeto é muito meritório. Como disse, no plano teórico. Depois no plano prático há uma ou outra coisa, nomeadamente a questão do retorno, do patrocínio do retorno, que acho que terá de ser

revista de alguma forma. A ideia em si não é má, mas terá de ser, de uma certa forma, mais bem elaborada.

EM - Consideram que o mecanismo de solidariedade proposto pela Comissão no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, nomeadamente no caso dos patrocínios de regresso, terá repercussão no número e/ou na diversificação das origens dos cidadãos estrangeiros a permanecerem, legal ou ilegalmente, nos diferentes Estados-membros? Em que medida?

MP - Não. No número e diversificação, claramente não. Eu diria que não. Eu diria que hoje em dia, a ter repercussão, se é que alguma repercussão possa existir, não será no sentido do aumento do número de pessoas que tentam de forma irregular chegar à União Europeia. Não acredito que seja por aí.

EM - A pergunta é feita no sentido de perceber se, em função dos patrocínios de retorno, as pessoas que são transferidas para outro Estado-membro por não terem sido afastadas em tempo... Se isso fará aumentar o número de pessoas estrangeiras que ali permanecem em situação irregular ou regular, o que dependerá dos próprios Estados e da solução que eles adotem, ou seja, se isso terá como consequência o aumento da população estrangeira no país e da diversificação da sua origem. Por exemplo, existem países como a Polónia, que tem muitos requerentes de proteção internacional de origem eslava, da Ucrânia, que se estabelecem no país, mas não têm muitos de outras origens, nomeadamente do Afeganistão ou de outras origens. Será que estaremos perante um aumento destas populações?

MP - Não, não. Exatamente por aquilo que dizia ainda há bocado. Ainda que, por força deste patrocínio para o regresso, que não funcionou, e por força do qual as pessoas são enviadas para o Estado-membro solidário que não logrou fazer o retorno, essas pessoas são enviadas para aquele Estado-membro sem qualquer situação jurídica. Ou seja, estão ilegais, não têm proteção internacional, não são residentes, são enviados sem terem um estatuto inquestionável. Ora, das duas uma, ou esse Estado-membro que os recebe de alguma forma lhes dá um estatuto legal, uma autorização humanitária, que eu duvido que o queira fazer, ou então essa pessoa continuará com uma situação irregular sem qualquer estatuto jurídico reconhecido. E aí, vai depender do Estado-membro em causa. No exemplo dado, da Polónia, dos vinte afegãos enviados por Espanha para a Polónia, não havendo uma comunidade afegã na Polónia, não havendo laços, não havendo apoio do Estado, no dia a seguir estão na

Alemanha. Portanto, não vejo como é que possa haver uma alteração do panorama por força desta figura do patrocínio ao retorno.

EM - Em que condições estão os países disponíveis para aceitar as propostas de solidariedade (efetiva e flexível) contidas no Pacto de Migração e Asilo? Ou seja, até que ponto é que se podem criar pontes?

MP - Como é que saímos daqui? Vai ser sempre complicado ter um número suficiente de Estados-membros para se conseguir adotar qualquer proposta do Pacto. Isso é inegável e é já perfeitamente perceptível.

EM - Mesmo para a Comissão?

MP - Sim, sim! Basta ter seguido as reuniões do grupo de asilo onde foi discutido o tal Dublin IV, se podemos chamar assim, aquela proposta de asilo e de gestão da imigração, para se perceber que muito dificilmente vamos conseguir ter algum acordo. Mas, eu vejo grandes possibilidades de se estabelecerem pontes, pegando na expressão usada, sendo exatamente essa a expressão correta, "pontes", entre um grupo significativo de Estados-membros, ou seja, excluindo aqueles que por opção política são completamente anti-imigração, como por exemplo a Hungria, para quem a chegada de um barco com seiscentas pessoas à costa da Itália ou de Espanha é completamente indiferente. Claro que há um outro grupo de Estados-membros, que também já identifiquei, para quem não é indiferente porque sabem que, se calhar ao fim de três semanas ou um mês, muitas dessas seiscentas pessoas vão estar a pedir asilo nos seus Estados. E é este grupo de Estados-membros que pode fazer a ponte com os Estados-membros de primeira linha. Agora, qual é o problema? É que estes Estados-membros da Europa Central, estão a impor como contrapartida para uma fundação dessa "ponte" a adoção do regulamento de *screening* e do regulamento dos procedimentos de asilo em fronteira. É a fundação, e percebe-se porquê. Porque só na base da certeza de que toda a gente é processada e que passa por todo o crivo de segurança, e também pelo primeiro procedimento de asilo na fronteira, um procedimento acelerado, é só com base no pressuposto de que isto é feito, é que eles estão dispostos depois a aceitar um tipo de solidariedade em que ficam mais vinculados. Nomeadamente em termos de recolocação. Em contrapartida, estas soluções, que são propostas para a fronteira, quer a do *screening* quer a do procedimento de fronteira, e a forma como estão elaboradas (dependendo da situação concreta, que pode decorrer de um fluxo maciço de pessoas), leva a que as pessoas fiquem

durante um período bastante grande, não lhe quero chamar num gueto, mas em centros de instalação. Se estes centros forem fechados terão problemas no seu microcosmos. Se forem abertos vão trazer problemas para as comunidades locais. Daí que esta solução seja rejeitada pelos Estados-membros de primeira linha sem terem pelo menos algumas garantias, algumas correções, nomeadamente em termos da duração do procedimento de fronteira, e do tipo de pessoas que terá de ser sujeito a este procedimento de fronteira, nomeadamente pessoas menores, sendo que a taxa de reconhecimento que é tida em consideração para que a pessoa fique no procedimento de fronteira terá de ser de alguma forma ajustada. Mas aqui não são questões tão complicadas como é a dos Estados-membros de Leste em que não há solução nenhuma. Aqui há que fazer ajustes, há que fazer compromissos de parte a parte e, de certa forma vejo a possibilidade de se estabelecer essas pontes. Há vontade, e já assistimos do lado dos Estados-membros desta Europa Central, em se aproximarem, em laçarem uma fundação, mandarem um sinal aos Estados-membros de primeira linha a dizer "Nós estamos dispostos a mostrar a solidariedade de que vocês precisam, mas, em contrapartida, precisamos que estas condições estejam reunidas, nomeadamente em termos do que se passa na fronteira."

EM - Que sinal foi esse?

MP - Bilateralmente, em contactos entre colegas e eventualmente entre capitais também. Mas que nós soubemos, porque estamos no mesmo grupo desses Estados-membros e normalmente também mostramos solidariedade. Agora, é um trabalho que demora um bocadinho a fazer, mas que eventualmente será mais visível no semestre que começa em janeiro de 2022.

EM - Portanto, com a Presidência francesa?

MP - Com a Presidência francesa.

EM - E essa mostra será feita em pacote, para todo o Pacto, ou será feita em partes?

MP - Este tipo de solução eventualmente passará, e foi algo que foi falado um bocadinho informalmente durante a nossa Presidência, pela necessidade de se lançar, de fazer uma declaração de Malta, como aquela que existiu há pouco tempo, mas não a quatro e sim a, eventualmente, dez ou doze. Ou seja, um sinal político, já não só esta fundação informal, esta abordagem informal, mas uma abordagem mais formal baseada num acordo, como foi a Declaração de Malta, em que não seriam só a Alemanha e França, por um lado, e a Itália e Malta, por outro, mas mais Estados-membros de cada lado. Todos os do Sul, por um lado, e

do outro, para além da Alemanha e da França, Portugal, Irlanda, Finlândia, Bélgica, Luxemburgo, a Holanda... Ou seja, todos aqueles Estados-membros que tradicionalmente auxiliam em termos de recolocação. Na altura pensou-se em fazer algo deste género, e fui abordado por um colega para me alertar para uma eventual necessidade disto, só que, em tempos de pandemia, como a situação não melhorou tanto como se esperava quando apareceu a vacina e não se registou aquele fluxo que se pensava que iria existir quando chegasse o verão, de maneira que para já ficou... Mas a ideia está aí, eventualmente mais tarde ou mais cedo pegar-se-á nessa ideia ou algo muito parecido para enviar um sinal de solidariedade forte entre um grupo significativo de Estados-membros. Aquele que for possível reunir.

EM - Está a falar-me de um instrumento jurídico parecido com a cooperação reforçada?

MP - Esta Declaração de Malta nunca foi entendida como um acordo internacional *stricto sensu*, ou seja, não preenche esses requisitos formais de acordo internacional. É um acordo de cavalheiros. No entanto, a cooperação reforçada poderá ser uma das formas, se quisermos um maior formalismo neste acordo, e não como dizia antes, manter um acordo de cavalheiros. Dependerá de, até que ponto é que os Estados-membros estão dispostos a assumir e a ficarem vinculados a essa solução.

EM - Uma última questão, então. Relativamente a Dublin, mantém-se a perspetiva de que o país de primeira entrada...

MP - É responsável.

EM - Portanto, isso não alterará... Uma vez que é uma das grandes...

MP - Eu acho que é inevitável. Não vamos sair nunca daí. Enquanto estávamos em fase de pré-elaboração do Pacto, ou de elaboração do Pacto, a Alemanha apresentou ou fez circular uma proposta, um contributo, que circulou entre os Estados-membros que abandonava essa abordagem. Ou seja, todas as chegadas faziam parte de um bolo e que a partir daí seria distribuído consoante a cota de cada Estado-membro, eliminando esse critério da responsabilidade do Estado-membro de primeira entrada. E se a Alemanha não conseguiu...

EM - Ninguém o consegue...

MP - Ninguém o consegue. Se a própria Alemanha que propôs uma abordagem diferente não conseguiu que ela fosse seguida é porque não teve o apoio suficiente na altura.

EM - Mário, muito obrigado pela sua disponibilidade. Esta entrevista foi bastante interessante...

MP - Boa sorte! Como já deu para perceber, estamos quase a fazer um ano de Pacto.

EM - Sim, a 23 de setembro.

MP - 23 de setembro, exatamente. Estamos a fazer um ano de Pacto. E avançámos naquilo que se poderia ter avançado que é a dimensão externa, que é aquela em que não há divergências e que seria fácil... Na questão da agência que conseguimos fechar, e apesar de ser algo relativamente inócuo, foi complicado e as soluções mais complicadas foram a entrada em vigor, e a sua entrada em vigor foi adiada devido à questão do mecanismo de monitorização. Há uma parte do mecanismo que é uma parte mais inócua, em que a Agência vai ao Estado-membro e faz as suas ações de monitorização. Essas entram em vigor em dezembro de 2022. Mas depois tudo aquilo que se segue, ou seja, depois das ações há um relatório que é enviado para o Estado-membro para comentários. Isso tudo entra em vigor depois de 31 de dezembro de 2022. Mas, tudo aquilo que se segue, ou seja, a apreciação das deficiências detetadas pelo conselho de administração da Agência, que se não forem acatadas subirão à Comissão, etc. toda essa parte, que torna mais visível as deficiências, entra em vigor quando entrar em vigor Dublin IV. Portanto, foi a condição dos Estados-membros de primeira linha para a aprovação.

EM - Mais uma vez, muito obrigado!

Anexo II – Entrevista a fonte de país destinatário de movimentos secundários que não pretende ser identificada

Nome: Fonte que não pretende ser identificada

Cargo: Conselheiro para a Justiça e Assuntos Internos em Representação Permanente de país destinatário de movimentos secundários

Local: Bruxelas

Data: 15 de setembro de 2021

Entrevista: por E-mail

Autoriza a publicação: sim

EM – Como definem a solidariedade entre os Estados-membros no âmbito das políticas europeias em matéria de migração e asilo?

FNI – O princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros no domínio do asilo e da migração está estabelecido no artigo 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFEU). Esta seria a base para a definição.

EM – Lang identifica em “Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?” quatro vertentes da solidariedade europeia: “lealdade”, “confiança,” justiça” (*fairness*) e “necessidade” (*necessity*). Consideram que estas vertentes estão devidamente transpostas para o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo ou consideram que as propostas beneficiam uma determinada política migratória, seja ela de gestão ou de controlo da migração, em detrimento da outra? Porquê?

FNI – O Novo Pacto baseia-se numa abordagem global em que todos os aspetos do asilo, da migração, da integração, da migração legal, do retorno, do controlo fronteiriço e da cooperação com países terceiros são incluídos, sublinhando também a estreita interligação entre as dimensões interna e externa da política de migração e asilo. Consideramos que esta é uma abordagem muito importante. Pensamos também que os significados das vertentes mencionadas na sua pergunta estão abrangidos pelo Novo Pacto. Mas também é interessante notar que desde a crise migratória de 2015 tem havido uma mudança para políticas que beneficiam uma melhor gestão da migração, reforçam o controlo das fronteiras e contêm os fluxos migratórios. Dito isto, não significa que as vertentes acima tenham menos significado ou valor.

EM – Quais consideram ser as diferenças políticas, em termos de solidariedade, entre a Agenda Europeia para a Migração e o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo? Que evoluções detetam e qual o sentido em que se dirigem?

FNI – A questão das recolocações obrigatórias foi uma das questões mais difíceis de acordar nas negociações anteriores. Por conseguinte, a Comissão, no Novo Pacto, omitiu a realocação obrigatória e propôs, em vez disso, medidas de solidariedade obrigatórias, mas flexíveis. Isto poderia ser visto como uma concessão aos Estados-Membros que se opõem a qualquer forma de recolocação. Resta saber se tal conseguirá desbloquear as dificuldades políticas.

EM - Em que medida consideram que a solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde às necessidades e objetivos da União Europeia? Quais os maiores obstáculos ao aprofundamento da solidariedade? Na sua opinião, quais os Estados-membros que colocam maiores entraves ao aprofundamento da solidariedade?

FNI – É importante ver não só a solidariedade proposta, mas também a responsabilidade proposta (em troca de solidariedade). O principal desafio consiste em alcançar um equilíbrio correto e justo entre estes dois princípios. Isto inclui também medidas destinadas a reduzir os movimentos secundários e a tornar mais eficazes os procedimentos de asilo, incluindo os procedimentos de retorno. Consideramos que o Pacto é um bom ponto de partida para as negociações sobre um sistema comum de asilo.

Não avaliamos cada um dos Estados-membros, mas para dar uma imagem simplificada, podemos dizer que a divisão entre os Estados-membros é tripla: Estados-membros de primeira entrada; Estados-membros que se opõem à recolocação como medida de solidariedade; Estados-membros que tradicionalmente são vistos como países de destino para a migração.

EM – Consideram que o mecanismo de solidariedade proposto pela Comissão no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, nomeadamente no caso dos patrocínios de regresso, terá repercussão no número e/ou na diversificação das origens dos cidadãos estrangeiros a permanecerem, legal ou ilegalmente, nos diferentes Estados-membros? Em que medida?

FNI – A proposta de patrocínio de retorno é algo novo. Por enquanto, os Estados-membros continuam a analisar a forma como poderá funcionar na prática, subsistindo ainda algumas questões pendentes. O objetivo geral do lado da Comissão colocar outro instrumento na caixa de ferramentas de solidariedade e tornar o retorno mais eficiente enquanto parte do processo de asilo. A este respeito, não nos é claro como é que isso afetaria a diversificação dos migrantes nos Estados-membros.

EM – Em que condições estão os países disponíveis para aceitar as propostas de solidariedade (efetiva e flexível) contidas no Pacto para as Migrações e Asilo?

FNI – Os Estados-Membros têm de encontrar compromissos. Mais uma vez, o equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade é fundamental. Mas também acreditamos que outra chave para lidar com as políticas de migração e asilo é continuar a trabalhar numa abordagem abrangente. As negociações das propostas relativas ao asilo não devem ser vistas como

separadas do resto do pacto. Existem fortes ligações entre todos os diferentes aspetos relativos ao asilo e à migração, quer se trate da emissão de vistos, de asilo ou de retornos e, dessa forma, de controlo da migração, de utilização das possibilidades das vias legais e de parcerias boas e fiáveis com países terceiros.

Anexo III – Entrevista a Kleine-Tebe

Nome: Kleine-Tebe

Cargo: Conselheira JAI para o Asilo e Migração na Representação Permanente da República Federal da Alemanha junto da União Europeia

Local: Bruxelas

Data: 15 de junho de 2022

Entrevista: presencial

Autoriza a publicação: sim

Emanuel Morgado (EM) – A dissertação de mestrado tem como tema "os limites da solidariedade no Novo Pacto sobre migração e asilo". Escolhi este tema porque exerço funções no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, onde trabalho com informações criminais. Isto significa que não trabalho diretamente com o direito de asilo, mas numa área por vezes relacionada com requerentes de asilo. Também escolhi este tema porque a minha avó veio para Portugal na sequência da guerra civil Espanha.

Partindo da análise dos principais atores (a Comissão, o Conselho, o Parlamento e os Estados-membros) tenciono avaliar em que medida a solidariedade proposta no Novo Pacto, responde, ou não, às necessidades e objetivos da União Europeia.

Por conseguinte, gostaria de começar por lhe perguntar como define a solidariedade entre os Estados-membros no contexto das políticas europeias em matéria de migração e asilo?

Kleine-Tebbe (KT) – Bem, eu diria que a solidariedade significa uma partilha de encargos igual ou que aqueles que talvez estejam numa posição geográfica mais fácil assumam alguns dos encargos daqueles que estão nas fronteiras externas. Sim, esta é basicamente a definição

principal. Não necessariamente realocização, mas o que for necessário aos Estados-membros nas fronteiras externas e que eles não possam providenciar sozinhos. Isto deve ser feito por aqueles que o podem.

EM – Ser solidário financeiramente, em termos de material...

KT – Logística, recolocação também, claro. É uma fatia grande, claro.

EM – Essa será provavelmente a principal.

KT – Eu diria que sim.

EM – A Alemanha desempenhou um papel importante nessa área, uma vez que recebeu tantos requerentes de asilo. É algo que foi evidente.

KT – Sim!

EM – Gostaria de elaborar um pouco mais sobre esse papel?

KT – Em 2015, talvez não tenha havido uma ideia fundamentada por trás... Foi uma decisão da nossa antiga *Chanceler*. Foi uma decisão pessoal. Acho que não foi coordenada com muitos outros ministros. Claro que o foi com os seus conselheiros próximos, tenho a certeza. Mas creio que ela própria tomou a decisão. Acho que a ideia principal não foi a solidariedade. Foi pura humanidade, diria eu. Todos vimos as fotos que a lembraram pessoalmente, penso eu, das grandes ondas de refugiados que tivemos em oitenta e nove. E, como é claro, o papel que a Hungria desempenhou não foi no sentido mais humanitário. Isso não era admissível. Por isso, se a Hungria estava a tentar bloquear toda a gente, tínhamos de abrir as nossas portas e assegurar que poderiam passar.

EM – Foi uma forma de forçar a Hungria a deixar passar as pessoas?

KT – Não foi verdadeiramente forçar a Hungria. Foi talvez assegurar que, no caso da Hungria não querer estas pessoas, elas poderiam vir até nós. Se não os quiserem, por favor deixem-nos passar que não ficarão com esse fardo. Penso que foi mais: são pessoas e temos de cuidar delas. E elas estavam a fugir de uma guerra, da guerra civil, ou de agressões de outro ator, pelo que não podíamos deixá-las presas algures nas fronteiras e ainda mais traumatizadas do que o que já estavam. Portanto, penso que a intenção de Merkel não foi realmente solidariedade, foi mais humanidade. Depois entrámos na discussão da solidariedade, mas acho que o ponto de partida foi...

EM – "Wir schaffen das!"⁸¹

⁸¹ Nós conseguimos! – Tradução livre.

KT – Sim, "Wir schaffen das". Foi o que ela disse no seu famoso discurso. Este país fez tanto nos últimos anos, por isso também vamos ultrapassar isto. E, olhando para trás, ela tinha razão.

EM – Se virmos os dados, é realmente impressionante a capacidade que a Alemanha teve para receber tantas pessoas.

KT – Sim, claro, somos um grande país e estávamos muito bem em termos económicos. Mas o panorama político mudou desde então. Este é o outro lado da medalha, que talvez não fosse previsível numa fase inicial, mas que depois se tornou bastante claro. Ainda assim, acho que valeu a pena e a mudança política poderá não ser para sempre.

EM – Em "Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?" Lang identifica quatro vertentes da solidariedade europeia: "lealdade, confiança, justiça e necessidade". Considera que estas vertentes estão devidamente transpostas para o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo ou considera que as propostas beneficiam uma determinada política de migratória, seja de gestão ou de controlo da migração, em detrimento da outra? Porquê?

KT – Necessidade, acho que ninguém discute. Depois de 2015 é evidente a real necessidade de uma reforma. Confiança, sim, seria bom tê-la na União Europeia, mas isto representa um problema. Lealdade, ainda estamos no campo da política e isso pode mudar ao longo dos anos. Justiça, é algo que discutimos bastante: a justa partilha dos encargos, o justo equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade. Talvez a justiça e a necessidade sejam o cerne das nossas discussões. Penso que poderemos atingir vitórias mais rápidas em coisas com que todos concordamos, e todos concordamos em matéria de segurança no controlo das fronteiras e na necessidade de gestão.

EM – Acredita que todos querem gestão ou acredita que alguns Estados-membros apenas querem menos migração?

KT – Bem, isso é evidente. Mas não há necessidade de falar muito sobre a Hungria.

EM – Não estava a falar especificamente da Hungria. Referia-me ao V4.

KT – Mas é sempre a Hungria a todo o momento. "Temos de reduzir a migração". Mas penso que a maior parte dos outros mudaram, especialmente após a guerra na Ucrânia, porque é óbvio que não podemos realmente impedir a migração e não queremos impedir a migração. A Polónia é muito ativa na migração legal. Assim, é basicamente a Hungria que não quer nenhuma migração, embora considere que estão bastante isolados nesta opinião. Mas sim,

todos concordamos sobre a necessidade de fronteiras seguras, porque essa também é uma questão central em Schengen e todos nós gostamos muito de Schengen. Mas Schengen só funcionará quando as fronteiras externas funcionarem. Isto é algo em que o Novo Pacto e as demais discussões colocam uma grande ênfase.

E a gestão? Tentámos livrarmo-nos do termo Dublin e substituí-lo por uma gestão mais solene, pelo que diria que esta é uma abordagem comum. É claro que há sempre alguns Estados-membros que não subscrevem todas as apontamentos, mas penso que a Hungria seja o único Estado-Membro que realmente não quer nenhuma migração. Assim, a gestão das fronteiras, a gestão da migração, será talvez mais importante. Mas é todo um sistema, pelo que não se pode colocar o foco numa única questão. Isso tem sido bastante visível nos últimos seis meses com a presidência francesa. Caso contrário, o sistema não funcionará, dado que os interesses dos Estados-membros são muito distintos e têm de ser balanceados.

EM – Acredita que estão a ser capazes de ultrapassar a questão da abordagem em pacote?

KT – Sim, há sinais de que estamos a superá-la neste momento.

EM – Com a Presidência portuguesa e agora com o último Conselho da Presidência francesa?

KT – Sim, começou com a presidência portuguesa, porque sob a égide da presidência portuguesa conseguimos fechar o processo da Agência da União Europeia para o Asilo. Também está bastante claro que necessitamos de auxílio na parte da gestão. A gestão é algo muito importante para nós. É claro que a Hungria e a Polónia votaram contra, mas já temos a maioria dos votos e já não estamos à procura da unanimidade. Isto demonstra algo. Então, sim, houve o primeiro passo. É claro que houve uma declaração a afirmar que esta é uma ocasião única e que não se repetirá, mas estamos muito perto de adotar uma posição do Conselho sobre mais dois regulamentos: o regulamento *Eurodac* e o regulamento de triagem, que fazem parte do Pacto. Assim, creio que essa abordagem se encontra ultrapassada. Só a Hungria e a Polónia é que, às vezes, ainda a evocam, mas são os únicos. E, claro, teremos de ver a posição do Parlamento. O Parlamento continua a ser muito favorável à abordagem em pacote.

EM – Existirão questões relacionados com o *Eurodac*...

KT – Sim. Mas será a próxima presidência a ter de ultrapassar a questão. Claro que, de facto, se trata de apenas de uma questão negocial. Se concordarem com o regulamento *Eurodac* e com o regulamento de triagem, terão de receber algo em troca que seria, pelo menos, a

reinstalação e possivelmente algumas questões relacionadas com a migração legal, entre outras.

EM – Porque é que o Parlamento se mostra contrário ao regulamento *Eurodac*?

KT – Porque o considera repressivo.

EM – Mas não vai proporcionar mais segurança e não beneficiará os próprios requerentes de asilo por essa via?

KT – Sim, mas os poderes instalados na comissão LIBE são muito favoráveis à esquerda e são contrários a tudo o que consideram que coloca um fardo sobre as fronteiras e que surge como um elemento de controlo. Por isso, penso que se perguntarem aos altos representantes na comissão LIBE, estes dirão: "Não precisamos do *Eurodac* porque é opressivo e coloca uma pressão sobre os migrantes. Eles devem vir todos e depois veremos".

EM – Mas estamos a falar de requerentes de asilo ou estamos a falar de migrantes?

KT – O *Eurodac* é um sistema concebido para os requerentes de asilo.

EM – Faço esta pergunta porque se está a tentar garantir a segurança dos requerentes de asilo. Também existem formas de entrada legal na União Europeia para os migrantes. Pode sempre aumentar-se a entrada por via legal.

KT – Penso que, na opinião da Comissão LIBE, todos os que vêm para a Europa são potenciais candidatos a asilo.

EM – Ser potencial candidato não significa que no fim seja considerado como tal, porque isso também vem expresso nos dados.

KT – Claro que sim. Isso é evidente. No entanto, a comissão LIBE não é muito favorável a tudo o que se relaciona com o controlo, com o lado da responsabilidade. É muito mais favorável à solidariedade. E penso que possam ter razão. A opinião do MED5 também é a de que a ênfase se encontra um pouco demais na responsabilidade e não suficientemente na solidariedade. Então, talvez seja esse o caminho. Mas também porque é muito mais fácil concordar com o lado da solidariedade.

EM – Será que vão usar o Regulamento *Eurodac* como parte da negociação, como ferramenta para alcançar a solidariedade?

KT – Talvez. Sim, diria que sim, mas isso é para o futuro. Não é para o presente. Por enquanto, procuramos ter uma declaração de solidariedade entre os Estados-membros, que teve um amplo apoio político no último Conselho da semana passada, e que continuará a ser

pormenorizada nos próximos dias, de forma a que tenhamos uma plataforma de solidariedade na segunda-feira. Isto não é o mesmo que ter um regulamento, mas pelo menos é um começo. E é uma declaração que implicará mais Estados-membros do que as declarações anteriores. Antes tínhamos o mecanismo voluntário de solidariedade para com a Grécia, após ter havido o incêndio em Mória, e tínhamos o acordo de Malta sobre busca e salvamento, em que participavam um número muito limitado de Estados-membros. Agora teremos um mecanismo que funcionará por um período limitado de tempo, mas que, pelo menos, incluirá mais ou menos todos os Estados-membros em algum momento. Claro que alguns não participarão de todo. Já sabemos isso de antemão, mas a larga maioria participará de alguma forma, o que é mais do que vi nos últimos quatro anos. Assim, temos “passinhos de bebé” no que se relaciona com questões de solidariedade.

EM - Quais considera serem as diferenças políticas, em termos de solidariedade, entre a Agenda Europeia para a Migração e o Pacto em Matéria de Migração e Asilo? Que evoluções deteta e qual o sentido em que se dirigem?

KT – Não estou muito familiarizada com a Agenda Europeia para as Migrações. Atualmente, já não desempenha nenhum papel nas nossas discussões. Ainda assim, acho que a atuação do Novo Pacto é mais global. Tenta incluir mais dimensões para além do asilo. Por conseguinte, se comparasse com o documento de 2015, talvez, à exceção do quadro residente, o cerne dos regulamentos se relacionasse com o asilo e, com o Novo Pacto, temos uma visão mais global. De igual modo, é dada uma grande ênfase à dimensão externa e também aos retornos. Neste momento temos os coordenadores de retorno a comunicar à Comissão quando algo se passa com os mecanismos de coordenação para a dimensão externa, com o MOCADDEM e com o Grupo de Trabalho sobre aspetos externos do asilo e migração. Em determinado momento, também temos os aspetos da migração legal, que chegaram um pouco mais tarde, e temos os processos de asilo, um pouco integrados em todo o quadro.

EM – Mas, em termos de asilo, trata-se mais ou menos do mesmo. Recolocação e mecanismos idênticos.

KT – Sim, é basicamente o mesmo regulamento. Alguns têm um novo nome. Não se fala mais de Dublin, mas trata-se do regulamento de asilo e de gestão da migração. Mas no seu interior teremos o mecanismo de Dublin, que na realidade não desapareceu. Relativamente ao asilo

trata-se do mesmo, mas coloca-se numa perspetiva mais ampla, o que faz sentido por não se poder olhar apenas para o asilo dado que o fenómeno é mais abrangente.

EM – O regulamento de Dublin não é muito bem visto dado que, olhando para o passado, se acredita que não funcionou bem. Segundo me está a dizer, o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo manterá na sua essência esta mesma legislação, ou seja, conterà o regulamento de Dublin. Então, o que irá acontecer? Será possível que não tendo funcionado no passado, o Regulamento tem condições para funcionar no futuro por ter lugar noutro momento?

KT - Bem, não vejo um futuro brilhante para este sistema, dado que falhou nos últimos anos. Foi concebido numa época em que a migração e até mesmo a migração em massa aconteciam apenas em situações raras. Penso que a Europa enfrentará mais ondas de migração em massa no futuro. Estamos perante uma crise climática e também, claro, perante uma crise alimentar que levará, com certeza, a ondas migratórias. Mas esta é apenas a minha opinião pessoal. Até mesmo antes do Pacto ser divulgado, a Alemanha teve muitas reuniões com o Comissário e com outros Estados-membros para tentar convencê-los a livrarem-se do princípio fundamental de Dublin, o princípio da responsabilidade do país da primeira entrada. Isto não é justo. Por isso, gostaríamos de ter uma distribuição desde o início.

EM – Desde o início, quando as pessoas chegassem à fronteira externa.

KT – Sim, no caso de haver sobrecarga sobre os países de primeira entrada seriam recolocadas noutro lugar.

EM – Todos os procedimentos seriam assumidos por outro país: as despesas, o material, a logística, tudo viria deste outro país?

KT - Sim. Foi uma ideia que no final não vingou, dado que o sistema que obtivemos é um pouco um sistema de Dublin renovado. Assim, temos mais fundamentos de competências para os outros Estados-membros do que para os da primeira entrada. Mas no final, se não houver outro critério que seja aplicável, voltamos ao critério da responsabilidade do país na primeira entrada, que já demonstrou não funcionar. As transferências são difíceis, senão impossíveis. Temos um grande número de migrações secundárias para alguns Estados-membros, em que a Alemanha é um deles, é claro. Bem, é um número limitado de Estados-membros, é claro. Mas sim, também é minha opinião pessoal de que nos devemos livrar desse critério em algum momento. Simplesmente, porque não é justo.

EM – Mas, esse sistema não manteria os movimentos secundários de qualquer maneira? Será que as pessoas que estão em países menos apelativos, não continuarão a mudar-se para a Alemanha, Holanda, Bélgica?...

KT – Com certeza. Mas funcionaria com a aplicação do Eurodac. Uma vez determinado o país responsável, pode-se localizar o requerente no Eurodac.

EM – Mas isso já é feito.

KT – Não. Existem Estados-membros que não registam nas fronteiras externas.

EM – Essa é a questão sobre a qual falámos antes, relacionada com a confiança.

KT - Sim. Simplesmente não o fazem. É óbvio. É muito óbvio. Existe inclusivamente um sistema apoiado pelo Estado para esse fim. Por isso, se as pessoas chegarem, forem registadas e forem distribuídas, já temos um registo no Eurodac, que é algo que também conseguimos com a ajuda do regulamento de triagem. E depois, naturalmente, pode rastrear-se quem é o responsável. A seguir, esperaria que existisse um mecanismo de distribuição um pouco mais fiável, pelo menos enquanto o pedido de asilo for examinado, o que pode demorar um pouco. Depois, é claro, é preciso tomar outras medidas contra os movimentos secundários relacionadas com o facto de só existirem condições de acolhimento no Estado-membro competente para o exame da candidatura. Mas isto só é possível se soubermos quem é realmente competente pela análise da candidatura.

EM – As condições dadas pelos Estados-membros não deveriam ser niveladas?

KT – Sim. Num mundo ideal, sim. Mas ainda temos níveis muito diferentes de Segurança Social entre todos os Estados-membros.

EM – E se a ajuda fosse prestada pela União Europeia?

KT – Seria muito difícil explicar a razão pela qual alguém que procura proteção internacional deveria beneficiar de melhores condições do que outra pessoa, cidadão de um Estado-membro, mas com um padrão de vida eventualmente mais baixo. Porque é que esta pessoa deveria ter menos ajuda do que alguém que procura proteção? Tem de haver uma espécie de nível semelhante para todas as pessoas que necessitam de auxílio num determinado Estado-membro. Enquanto não tivermos os mesmos padrões de vida e condições de vida em toda a Europa, e estamos muito longe disso, diria que será muito difícil.

EM – Em que medida considera que a solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde às necessidades e objetivos da União Europeia? Quais os maiores

obstáculos ao aprofundamento da solidariedade? Na sua opinião, quais os Estados-membros que colocam maiores entraves ao aprofundamento da solidariedade?

KT - Bem, fiz fluxogramas para o sistema de solidariedade e também para os procedimentos fronteiriços, porque da primeira vez que li o Pacto disse: "Isto é muito complicado. Como é que isto vai funcionar?" E no meio encontra-se um mecanismo de solidariedade. Acho que, em teoria, num mundo perfeito, o sistema funcionaria, mas não estamos num mundo perfeito. Então, não responde às necessidades porque é demasiado pesado e complicado, exceto o mecanismo de crise, que pode funcionar muito depressa. Mesmo para aqueles que lidam com esta matéria vinte e quatro horas por dia, ou na maior parte do dia de trabalho, é muito difícil de perceber. Quem vai consultar quem? Quanto tempo vai demorar? Estamos a falar de pelo menos um ano até que cada pessoa seja recolocada, se tudo correr bem. Portanto, não responde às necessidades, porque as necessidades prendem-se com uma estrutura leve que funcione rapidamente. Vimos isso com a situação da Ucrânia. A guerra começou no dia 24 de fevereiro, tínhamos uma reunião do Conselho no dia 26 de fevereiro, e passada uma semana tínhamos a Diretiva de Proteção Temporária a funcionar. E em poucas semanas conseguimos colocá-la em prática com a plataforma de solidariedade e todas as coisas que foram necessárias. E este é um procedimento de um ano, o que não vai ajudar. Assim, não responde realmente às necessidades, mas, pelo menos, vemos que todos os elementos, tais como recolocação e outros contributos solidários que envolvam todos os Estados-membros numa espécie de obrigatoriedade, podem estar presentes. No entanto, os elementos das contribuições são um pouco deixados à discricção dos Estados-membros. Então, a ideia não é má, mas a forma como se processa é demasiado pesada. É por isso que temos agora a Declaração de Solidariedade, que é muito, muito importante, e que penso que tenha sido naturalmente influenciada pela situação ucraniana. Não podemos montar uma comissão, reunir promessas, depois deixar um relatório, para, então, de acordo com o relatório, vermos se as ajudas são suficientes ou não... Isto não vai acontecer. Não vejo isto a acontecer. E, claro, há alguns Estados-membros que não foram muito solidários até agora, e que não pretendem sê-lo.

EM – Como vai funcionar em relação a esses países?

KT – Dito com toda a franqueza, e esta não é uma posição oficial alemã, se se os puser a pagar, já é mais do que fizeram agora. Sou a favor disso. Pelo menos têm de fazer alguma coisa.

Atualmente são principalmente os países mediterrânicos e aqueles que se candidatam como voluntários à solidariedade que assumem todo o fardo. Há vários Estados-membros que não fazem nada. Assim, de acordo com o regulamento e com o novo mecanismo de solidariedade, terão de, pelo menos, pagar ou de fazer algo. No fim, acabar por fazê-los pagar será difícil, mas pelo menos ter-se-á uma ideia de que há solidariedade europeia para todos os Estados-membros. Seria bom tê-la. Não a temos neste momento e isso deve-se àqueles que bloqueiam constantemente. Mas após a questão da Ucrânia são cada vez menos. E penso que até a Polónia vê agora a necessidade de solidariedade. Não necessariamente de recolocação, mas pelo menos reconhece agora que é necessário muito dinheiro.

EM – Porque o sentiram?

KT – E continuam a sentir. Portanto, isto é uma pequena mudança de tom, eu diria. Foi muito visível no Conselho da semana passada. A Polónia não é muito cooperante, mas há uma mudança. E em relação à Eslováquia e a Chéquia, já estavam numa fase mais adiantada. Acho que a aliança V4 já não se mantém neste momento.

EM - Mas falava-se de um V4+. Acredita que o sinal mais caiu?

KT - A Áustria está claramente na direção da Hungria. Assim, os quatro mais seriam mais Áustria, talvez mais a Eslovénia, mas que depois das eleições pode mudar novamente. O mesmo se aplica à Estónia, que também estava um pouco na direção do V4, mas que agora... Nunca se sabe o que acontece. Mas esse é um fenómeno que pode ser observado na União Europeia há muitos anos com a mudança dos poderes políticos. Na Alemanha, viemos de um governo muito conservador, tendo agora um governo de esquerda verde e liberal, como se pode ver pela política do Ministério do Interior, que mudou muito nos últimos seis meses.

EM - Considera que o mecanismo de solidariedade proposto pela Comissão no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, nomeadamente no caso de patrocínio de regressos, terá repercussões no número e/ou diversificação das origens dos cidadãos estrangeiros que permanecem legalmente ou ilegalmente nos diferentes Estados-membros? Até que ponto?

KT – Não vejo que o conceito tenha um grande impacto, para ser muito honesta, porque este patrocínio de retorno também é um instrumento muito pesado. Penso que, em teoria, é uma boa ideia, mas só porque alguns outros Estados-membros se comprometem a ajudar com os regressos de um terceiro Estado-Membro. Em geral, os retornos são difíceis. Não tem tanto a ver com a sua execução, mas sim com todo o procedimento antes e depois. É necessária a

disponibilidade de um país terceiro para aceitar as readmissões, é necessário que a pessoa seja documentada para se estabelecer a ligação a um determinado Estado-Membro e ao país terceiro, etc. Será que estas questões desaparecem só porque temos o conceito de patrocínios de retorno? Não o estou a ver. O conceito não tem sido muito discutido desde que o Pacto saiu. É uma das muitas ideias no contexto da solidariedade, mas ainda não chegámos ao seu âmago. Mas acho que este patrocínio não funciona para um grande número de pessoas. Talvez para os indivíduos, mas isso não influenciará verdadeiramente a composição dos nacionais de países terceiros num determinado Estado-Membro. Não estou a ver. Talvez alguns Estados-membros, como a Espanha, que tem uma boa ligação com Marrocos. Mas não vejo a França a aglomerar todos os tunisinos que acabam por se deslocar para aí e a fazê-los regressar à Tunísia. Não estou a ver. Não acredito nesse conceito porque é muito complicado. Mas é uma opinião pessoal. A cooperação entre dois Estados-membros através das unidades de Dublin já é bastante difícil e, em seguida, ter de se tratar de processos de retorno? Não vejo como, mas talvez no futuro acabe por funcionar bem e me demonstrem que estou errada. Mas não, não estou a ver. Não vejo todos os tunisinos a irem para França, todos os marroquinos a irem para Espanha e todos os líbios a irem para Itália. E isto também não é desejável, diria eu.

EM – A última pergunta. Em que condições estão os países disponíveis para aceitar as propostas de solidariedade (eficazes e flexíveis) contidas no Novo Pacto para as Migrações e Asilo?

KT - Acho que a condição seria a de que deveríamos conseguir um bom acordo. Temos de fazer alguma coisa, mas devemos arranjar alguma coisa em troca. Para a Alemanha será claramente: assumimos os migrantes numa base voluntária, comprometendo-nos em termos de solidariedade, mas queremos ter menos migração secundária e, algo talvez mais difícil, termos menos traficantes direcionados para a Alemanha. Para nós é claro, este é o acordo e depois todos estaremos melhor. Assim viveríamos num mundo melhor e, claro, melhorariamos as relações com certos Estados-membros. Houve uma relação muito má entre a Alemanha e a Itália durante um período, o que claramente não foi bom, e também com outros Estados-membros. Neste momento temos dificuldades com a Grécia e na realidade ninguém gosta disso! As relações bilaterais com a Grécia estão difíceis. Temos alguns

beneficiários gregos que obtiveram o estatuto na Grécia e que são enviados para a Alemanha, sendo que a Grécia se recusa a recebê-los de volta.

EM – Mas, pela minha experiência de trabalho, mesmo que aceitemos as pessoas, elas tendem a regressar para a Alemanha e não há nada que possamos fazer.

KT – Mas há uma diferença entre decisões individuais, do tipo quero lá ficar, e ações eventualmente apoiadas pelo Estado, que são difíceis de provar, impossíveis de provar, é claro. Mas se houver um apoio de um Estado a dizer que se quer ver livre de uma pessoa e que ela se deve encaminhar para aquele sítio, isso não é muito simpático. Por conseguinte, um bom acordo também melhorará as relações entre os Estados-membros da União Europeia e talvez até sirva para estabelecer confiança. E aí estaremos melhor, a trabalhar num bom ambiente, numa boa relação. Talvez este também seja o problema relacionado com um certo número de Estados-membros, para os quais o sistema atual, um sistema disfuncional, funciona muito bem. Assim, não têm de se envolver realmente na reforma.

EM – E este problema será ultrapassado com o regulamento Eurodac?

KT – Pelo menos é um primeiro passo. Não deve ser realmente ultrapassado. Mas precisamos do novo Regulamento Eurodac por razões técnicas, uma vez que o sistema é muito antigo e deixará de funcionar. Temos o quadro de interoperabilidade, onde tem de ser inserido, e será muito bom ter um Eurodac bem melhor, que rastreie as pessoas e não só as candidaturas. A lógica vai mudar e vai tornar todo o sistema mais fácil de trabalhar. E agora também poderemos incluir as pessoas da Diretiva de Proteção Temporária, não para os refugiados ucranianos atuais, mas para futuros fluxos em massa. Poderemos rastreá-los no Eurodac sem ter de construir uma nova plataforma de registo de cada vez que o fenómeno ocorra. Faz sentido ter o Eurodac neste momento e ele contribuirá, naturalmente, para melhorar, pelo menos, a base de dados para a migração europeia. Não vai salvar tudo, mas é um primeiro elemento.

EM – O objetivo é o da gestão da migração, não o de resolver a migração?

KT – Não. Mas é uma base de dados que faz sentido. Uma categoria separada para busca e salvamento faz sentido, para assim se poder ver, em termos estatísticos, de quantas pessoas estamos a falar. Porque, se servirmos os meios de comunicação alemães, por vezes, todo o fenómeno da migração está em casos de busca e salvamento. Não é o caso, esse ainda é um

número bastante limitado. No entanto, é claro, cada navio socorrido gera muito interesse por parte da imprensa. E depois, com a base de dados, teremos os números.

EM – O que me pode dizer sobre esses outros atores que são membros de ONG, dos meios de comunicação social, e que exercem a pressão que acaba de mencionar. Acredita que têm alguma influência sobre os Estados-membros? Sobre a Comissão?

KT – Digamos que as ONG são vistas de forma muito diferente na União Europeia. Para alguns Estados-membros, são muito próximos de atores criminosos. Na Alemanha são uma grande parte da sociedade civil, uma grande parte vocal da sociedade civil.

EM – Mas acredita que podem influenciar as decisões dos países.

KT - Sim, para a Alemanha posso dizê-lo, porque são tão vocais, tão verbais e tão visíveis em todo o lado, que desempenham um papel importante de influência, pelo menos junto do Parlamento. Não tenho a certeza se o conseguem fazer da mesma forma junto dos ministérios. É claro que há contactos constantes, mas há outros fatores que são importantes. Diria que também conseguem exercer influência junto do Parlamento Europeu, onde alguns dos eurodeputados são muito próximos das ONG.

EM - Também há membros de grupos de reflexão relevantes, financiados pelo Parlamento Europeu, que se conseguem fazer ouvir muito bem e cuja posição é reiteradamente contra a Comissão, contra as opções dos Estados-membros. Até que ponto é que estes grupos de reflexão podem realmente influenciar as decisões?

KT - Eles já influenciam as decisões porque são sempre ouvidos. O poder que têm e o acesso à comunicação social são muito fortes. Pelo menos, diria que é o caso da Alemanha. Penso que também tiveram uma influência muito grande sobre o governo recém-formado quando foi elaborado o acordo de coligação. Acho que houve uma influência muito forte de ONG a tentarem impulsionar o acordo num determinado sentido. Penso que é uma crença pessoal do partido que o escreveu, mas também das ONG. Está tudo influenciado. Está no acordo de coligação que se deve trabalhar no sentido de recuperar as operações europeias de busca e salvamento, para que estas voltem a ser operações de busca e salvamento estatais. Trata-se, portanto, de uma grande questão também para o nosso novo governo, e penso que isso também veio da troca com as ONG.

EM – Muito obrigado por esta entrevista, que foi muito interessante. É sempre bom aprender e acabou de me dar novas pistas, pelo que lhe fico muito agradecido.

KT – De nada. Acho que esta é uma área onde a pesquisa é realmente necessária, por ser uma área bastante recente e em evolução.

Anexo IV – Entrevista a fonte da Comissão Europeia que não pretende ser identificada

Nome: Fonte que não pretende ser identificada

Cargo: Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos, em área relacionada com o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo

Local: Bruxelas

Data: 5 de setembro de 2022

Entrevista: presencial

Autoriza a publicação: sim

Emanuel Morgado (EM) – A dissertação de mestrado tem como tema "os limites da solidariedade no Novo Pacto sobre migração e asilo". Escolhi este tema porque exerço funções no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, onde trabalho com informações criminais. Isto significa que não trabalho diretamente com o direito de asilo, mas numa área por vezes relacionada com requerentes de asilo. Também escolhi este tema porque a minha avó veio para Portugal na sequência da guerra civil Espanha.

Partindo da análise dos principais atores (a Comissão, o Conselho, o Parlamento e os Estados-membros) tenciono avaliar em que medida a solidariedade proposta no Novo Pacto, responde, ou não, às necessidades e objetivos da União Europeia.

Para início de entrevista, gostaria de começar por lhe perguntar quais são as funções desempenha na Comissão Europeia?

Fonte Não Identificada (FNI) - Trabalho na Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos, em área relacionada com as propostas do Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo.

EM - Como definem a solidariedade entre Estados-membros no âmbito das políticas europeias de Migração e Asilo?

FNI - Primeiro gostaria de sublinhar que esta é uma visão pessoal e não oficial. Penso que o importante na solidariedade é que os Estados-membros, sujeitos a uma quantidade de

chegadas desproporcional, recebam algum tipo de apoio por parte daqueles que têm menos chegadas. Esses países são os países do Sul, em particular os do MED 5, Espanha, Grécia, Itália, Malta e Chipre, mas, como é óbvio, podem mudar perante diferentes cenários, tal como vemos agora com a crise da Ucrânia. Na sua essência, aqueles países que recebem uma quantidade de chegadas desproporcional devem ter algum tipo de apoio dos outros.

No que toca ao Regulamento de Asilo e Migração, existem diferentes formas de apoio, tais como as recolocações, os retornos patrocinados (em que os Estados-membros providenciam solidariedade no apoio ao retorno da pessoa a partir do Estado-membro de chegada até ao país de origem), medidas de capacitação em que o Estado-membro envia pessoal (médicos, engenheiros, etc., que ajudam na receção dos migrantes), assistência material (providenciando alojamento) ou ajuda financeira (providenciando apoio financeiro a países terceiros seguros, de origem ou de trânsito, que melhorem as condições de vida no país e que ajudem as pessoas). Este apoio financeiro resulta do facto de haver pessoas que se deslocam por necessitarem de ajuda, mas também por existirem pessoas que vêm de países onde a taxa de reconhecimento é muito baixa, pelo que a sua motivação se prenderá a questões económicas. Assim, é necessário melhorar as condições na origem para ajudar às causas que estão na origem da sua migração.

Assim, temos diferentes tipos de solidariedade fornecida àqueles países que são afetados de uma forma desproporcionada pelos fluxos migratórios.

EM - Lang identifica em “Is there Solidarity on Asylum and Migration in the EU?” quatro vertentes da solidariedade europeia: “lealdade, confiança, justiça (fairness) e necessidade (necessity)”. Consideram que estas vertentes estão devidamente transpostas para o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo ou consideram que as propostas beneficiam uma determinada política migratória, seja ela de gestão ou de controlo da migração, em detrimento da outra? Porquê?

FNI - Começo pela confiança, que considero ser a base do nosso Sistema Europeu Comum de Asilo e que tentámos reformar com as propostas feitas no Pacto. Penso que seja fulcral que os Estados-membros confiem uns nos outros e penso que nos comprometemos no sentido de acolher a confiança. A confiança significa, por um lado, que, tal como disse, os Estados-membros mais afetados podem confiar que recebem apoio, mas pelo outro, também aumentámos a responsabilidade. Isto que significa que os Estados-membros

de primeira entrada devem agilizar os procedimentos de fronteira para aquelas nacionalidades que têm baixas hipóteses, abaixo dos 20% de taxa de reconhecimento, para que tenhamos procedimentos mais rápidos, tornando-os mais eficientes. Claro que ainda têm uma examinação individual da candidatura, mas deve ser um procedimento mais rápido. Estes procedimentos mais eficientes necessitam necessariamente de muitos recursos da parte dos Estados-membros de primeira entrada. Assim, a confiança segue nos dois sentidos. O Estado-membro que fornece apoio pode confiar que estes procedimentos rápidos são implementados nos Estados-membros de primeira entrada e também que os movimentos secundários são prevenidos - isso também é essencial - e os Estados-membros de primeira entrada podem confiar que recebem solidariedade dos outros Estados-membros.

Penso que isto seja essencial e que a nossa proposta o tenha acolhido numa espiral positiva de confiança mútua. Porque assim todos beneficiam. Os Estados-membros contribuintes, os Estados-membros beneficiários, mas também os migrantes. Porque acredito que também seja do seu interesse evitar as redes de facilitação de que dependem durante os movimentos secundários e que são muito perigosas para os migrantes.

EM - Essa perigosidade acontece igualmente quando eles vêm para a Europa. Até com maior risco, dado que as fronteiras internas não são controladas e as externas são controladas.

FNI - Concordo. Mas é uma questão que se coloca igualmente nos movimentos secundários. Nos movimentos secundários tudo funciona de uma forma muito desorganizada. Às vezes as pessoas têm incentivos para se esconderem até que a responsabilidade do país de primeira entrada cesse, pelo que é importante tornar o fluxo mais ordeiro. Dando um exemplo concreto, existem pessoas com direito ao reembolso de despesas com tratamentos médicos, mas que têm receio de os solicitar porque o organismo estatal que processa os pagamentos tem a obrigação de informar as autoridades migratórias competentes de permanência irregular das pessoas. Isto cria muitos problemas no que concerne à imigração irregular. Tentar regularizá-la, ter procedimentos mais eficientes nos países de primeira linha, ter solidariedade que funciona - também recolocação -, é algo que acredito que seja positivo para todas as partes. Para os Estados-membros e para os migrantes.

EM - Mas ainda no que se refere à confiança. É interessante, porque no momento atual a Alemanha e a Grécia não mantêm as melhores relações exatamente devido à falta de confiança. Já estamos a discutir o Novo Pacto e, no entanto, não vemos essa confiança a surgir.

Essa confiança já devia estar a surgir. Como podemos fazer para implementá-la, para melhorá-la um pouco mais?

FNI - Na minha opinião, e como disse antes, a confiança deve seguir nos dois sentidos. Temos que, por exemplo, assegurar que as condições de acolhimento são boas - isto é essencial - e também que as transferências de Dublin funcionam. Até porque houve situações em que os tribunais determinaram a não realização das transferências de Dublin porque as condições prestadas não eram adequadas. Assim, temos de assegurar as condições de transferência e também as da solidariedade. Tal como disse, estes são os dois lados que se têm de verificar: o que é fundamental para o Estado são as boas condições na receção, os procedimentos de entrada e também que esse Estado saiba que pode receber solidariedade, que pode contar com as recolocações. Penso que isto seja chave.

E também é importante referir que agora temos a declaração de solidariedade política apresentada durante a presidência francesa, em que o mecanismo de solidariedade voluntária tentará construir uma dinâmica positiva. Isto porque os Estados-membros vão tentar providenciar solidariedade voluntária em particular através de recolocações, mas também através de apoio financeiro. E em troca, tentar-se-á avançar com as negociações das propostas legislativas. Assim, percebe-se que os Estados-membros querem iniciar esta dinâmica positiva. Sim. Penso que seja possível e que também é chave, dado que toda as partes ganham se houver uma solidariedade melhor, se tivermos melhores procedimentos.

EM - Mas porque pensa que eles não confiam uns nos outros neste momento? O que é que falhou antes?

FNI - Na minha opinião, necessitamos de um mecanismo de solidariedade permanente, em vez de um temporário, em vez de uma conversa, de arranjos políticos. Acho que isto é crucial. Penso que também temos de tornar o debate sobre a migração mais normal, menos emocional, até porque nas próximas décadas seremos um destino migratório, em que teremos requerentes de asilo, mas também fluxos mistos. Assim, precisamos de um sistema eficiente. E parte desse sistema também é um mecanismo de solidariedade permanente, que nós propusemos no Regulamento de gestão da Migração e do Asilo. Penso que isto ainda esteja em falta e que precisamos de instalar este mecanismo de solidariedade permanente. Penso que isto seja muito importante para a confiança. Os países de primeira linha não podem ser deixados sozinhos porque é claro que, devido à sua geografia, são muito mais afetados

pelos fluxos migratórios, por exemplo, do mediterrâneo. Um mecanismo de solidariedade permanente para a confiança!

EM - E no que concerne aos restantes três conceitos?

FNI - Em relação à justiça, penso que temos de perceber o que é que é justo. A Comissão fez uma proposta que o Parlamento e o Conselho estão agora a negociar e estas duas instituições têm de acordar o que é justo. Isto refere-se, por exemplo, à chave de repartição. A nossa proposta tem uma chave de repartição que diz que 50% da distribuição é baseada na população e 50% baseada no PIB, de modo a que se possa calcular uma contribuição justa para cada Estado-membro contribuinte. É com base nesta chave que se determina a contribuição de um Estado em termos de recolocação ou de contribuições financeiras. Fizemos esta proposta, dos 50% população e 50% PIB, e agora temos de ver quais as perspetivas no Parlamento e no Conselho. Esta é a nossa solução do que pensamos ser justo. E a justiça também se relaciona com a forma de contribuição. Porque na nossa proposta temos solidariedade obrigatória, mas não temos recolocação obrigatória. A solidariedade é flexível. Os Estados-membros podem escolher a forma de solidariedade com que querem contribuir, seja ela recolocação, patrocínio de retornos, ou com medidas de reforço das capacidades (pessoal, contribuições em espécie, etc.). É flexível, mas ao mesmo tempo também temos um mecanismo de correção. Se demasiados Estados-membros optarem pelo reforço de capacidades, então terão de contribuir com pelo menos metade da sua quota-parte de "*fair share*" em patrocínio de recolocação de retorno. É um mecanismo complexo.

EM - Sim. Foi uma das primeiras questões com que me deparei quando comecei a estudar as propostas. Como é que isto vai funcionar? Como é que vai funcionar quando alguém quiser fazer retornar uma pessoa?

FNI - É verdade, é verdade. É uma questão muito boa. É complicado, porque no fim precisamos do mecanismo e existem posições diferentes... Penso que toda as partes concordam que a solidariedade deve ser obrigatória, ninguém se opõe a este ponto, mas a questão sobre a recolocação é muito diferente. E precisamos de um acordo, porque se não tivermos nenhum acordo não temos ninguém. Daí que ter alguma flexibilidade seja importante. A solidariedade flexível ajuda porque continua a ser obrigatória, mas é totalmente voluntária. Mas ainda assim os Estados-membros querem ajudar com a recolocação, ainda temos os Estados a quererem contribuir com recolocação. Penso que isso também seja um sinal.

EM - Um sinal bastante positivo para o Novo Pacto.

FNI - Sim! Quanto à necessidade, ela é óbvia. É um problema que temos entre mãos e é algo com que teremos de viver nos próximos anos. Quanto à lealdade, penso que esta se possa associar à necessidade. Porque se o governo de um país muda, a ideologia também muda. E isto pode afetar acordos políticos que se façam. E acordos como os relacionados com o desembarque de migrantes, que são feitos a cada desembarque, é algo muito incómodo e pesado. E também é muito imprevisível porque os governos mudam e os cenários mudam, o que torna tudo muito complicado. Daí que seja melhor termos um mecanismo permanente que mantenha sempre a regra e que não necessite de ser negociado de cada vez. O importante é ter uma única regra que possa ser aplicada. Que torne o processo menos emocional. Temos um desafio e temos de resolvê-lo de uma forma previsível e uma forma que não seja demasiado complicada e que seja eficiente.

EM - Considera que o Novo Pacto atinge um equilíbrio em termos de solidariedade ou acredita que pende mais para a responsabilidade?

FNI - Penso que encontrámos um equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade, porque propusemos procedimentos mais rápidos na fronteira, temos algumas reformas do sistema de Dublin e também introduzimos o mecanismo de solidariedade. Por isso acho mesmo que tentámos solucionar esta parte. Encontrámos um ponto de equilíbrio entre solidariedade e responsabilidade. É claro que agora temos de esperar para saber o que os colegas dirão. Mas creio que procurámos solucionar esta parte.

EM - Quais consideram ser as diferenças políticas, em termos de solidariedade, entre a Agenda Europeia para a Migração e o Pacto em Matéria de Migração e Asilo? Que evoluções detetam e qual o sentido em que se dirigem?

FNI - Peço desculpa, mas prefiro não responder a essa pergunta porque me juntei à Comissão em momento posterior.

EM – Muito bem. Passo então à próxima pergunta. Em que medida consideram que a solidariedade proposta no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo responde às necessidades e objetivos da União Europeia? Quais os maiores obstáculos ao aprofundamento da solidariedade? Na sua opinião, quais os Estados-membros que colocam maiores entraves ao aprofundamento da solidariedade?

FNI - Os primeiros grandes obstáculos ao aprofundamento da solidariedade prendem-se com a forma de garantir que a solidariedade é flexível, porque esse é um desejo de vários Estados-membros, e ao mesmo a sua combinação com a recolocação. Uma solidariedade flexível que seja ao mesmo tempo capaz de responder às necessidades de recolocação. Talvez este seja o maior obstáculo e para o qual tem de haver um acordo. Como disse, o problema não é a solidariedade *per se*, porque todos os intervenientes concordam que a solidariedade é necessária, mas a recolocação obrigatória. Assim, como é que se combina este desejo de flexibilidade com o desejo de alguns Estados-membros de quererem algo previsível na recolocação. Mas penso que seja essencial acordar uma regra. Não querendo salientar Estados-membros em concreto, existem aqueles que querem a recolocação e aqueles que não a querem. Estas duas perspetivas diferentes precisam de chegar a um compromisso, a uma solução.

EM - E considera que o Novo Pacto pode alcançar este compromisso?

FNI - Sim. Como disse, temos uma solidariedade flexível que ao mesmo tempo assenta sobre um mecanismo de correção que tenta congrega as duas perspetivas.

EM - Mas um dos lados que mencionou tem-se oposto...

FNI - Qual deles?

EM - O lado que não pretende a recolocação. Tem sido este o lado mais difícil de convencer em relação ao Novo Pacto.

FNI - Mas não há recolocação obrigatória no Regulamento para a Gestão da Migração e do Asilo. Continua a ser flexível na medida em que cada um decide a forma como contribui, isto apesar de ter um mecanismo de correção para assegurar a previsibilidade junto dos países de primeira linha. Penso que seja um bom compromisso. Por outro lado, as experiências recentes da Ucrânia e da Bielorrússia mostram que existem outros Estados-membros que também podem ser afetados pelos fluxos migratórios. Assim, acho que é no interesse de todos que exista um sistema que funcione em termos de solidariedade permanente. Para os países de primeira linha, mas também para os países da Europa Central, porque eles também são afetados pelos movimentos secundários. No fim de contas, penso que seja no interesse de todos ter um sistema que funcione.

EM - Vou-lhe dar um exemplo que talvez seja contrário ao seu raciocínio. Em 2015/16, a Hungria esteve a sujeita a um fluxo elevado de pessoas que entraram no país. A Comissão

Juncker propôs a recolocação de pessoas a partir da Itália, Grécia e da própria Hungria, que não quis ser rotulada de país de primeira linha e se manteve contrária à recolocação de pessoas. Acredita que exista uma solução para este tipo de perspetiva política?

FNI - Diria que perante esta situação, caso não queira auxílio em termos de recolocação, pode recorrer a auxílio financeiro ou a retornos patrocinados, que são equivalentes.

EM - Considera que o critério de primeira entrada estabelecido pelo Regulamento de Dublin, que é apontado como o principal ponto de desequilíbrio no SECA, se encontra ultrapassado no Novo Pacto, ou considera que ainda se encontra presente? Considera que este critério deveria ser posto de parte ou considera que devem existir mais medidas compensatórias?

FNI - O critério de primeira entrada mantém-se, apesar de se terem alterado alguns critérios ao nível da responsabilidade. Penso que seja importante manter uma regra clara sobre quem é responsável, mas, como é óbvio, que seja justa. O que foi dito antes sobre justiça é importante. Têm de existir medidas compensatórias que permitam restabelecer o equilíbrio nestas situações.

EM - Considera que a solidariedade deveria estar mais presente no Novo Pacto? O que é que ainda pode ser feito?

FNI - A solidariedade está presente. Penso que esta seja uma boa proposta e agora encontra-se na mão dos parceiros para que possam decidir o que precisa de ser alterado. O Parlamento e o Conselho têm de estabelecer o que querem e depois alcançar um acordo entre as partes. Mas a solidariedade está presente e tentámos equilibrá-la com a responsabilidade e aquilo que pode ou deverá ser mudado está na alçada dos parceiros.

EM - Considera o mecanismo de solidariedade proposto no Novo Pacto de Migração e Asilo, nomeadamente no caso dos patrocínios de regresso, terá repercussão no número e/ou na diversificação das origens dos cidadãos estrangeiros a permanecerem, legal ou ilegalmente, nos diferentes Estados-membros? Em que medida?

FNI - Este é um novo mecanismo que foi proposto pela Comissão e ainda temos de ver se vai permanecer com o decorrer das negociações. A questão já foi levantada, mas ainda não houve um grande avanço nesta matéria. Neste momento, parece-me um pouco especulativo considerar essa possibilidade.

EM - Considera que os patrocínios de retorno são exequíveis ou estaremos perante um mecanismo demasiado complexo e com demasiados passos até à finalização do processo?

Para concluir o processo tem de se estabelecer qual o país que patrocina o retorno de uma determinada pessoa; envolver um Estado-terceiro que tem de estar disposto a recebê-la caso se encontre indocumentada; esse Estado-terceiro tem de fornecer a documentação legal para que a pessoa possa viajar; encontrar a pessoa que, possivelmente já se encontrará noutro Estado-membro; etc. Este processo demorará sempre muito tempo. Será possível encontrar uma solução mais aproximada à estabelecida na Diretiva de Proteção Temporária, que é mais expedita? É que, como dizia no início, procuram-se procedimentos mais céleres, mas o que foi salientado no decorrer de outras entrevistas foi exatamente que os procedimentos não serão assim tão rápidos, sendo demasiado complexos.

FNI - Algo mais aproximado à DPT (Diretiva de Proteção Temporária)?

EM - Sim. A guerra começou a 20 de fevereiro de 2022 e uma semana depois ou 10 dias depois a DPT já tinha sido aprovada.

FNI - Em termos de velocidade, não em termos de patrocínio de retornos.

EM - Sim.

FNI - Estamos perante um procedimento novo e esta questão já foi levantada durante as negociações da proposta, mas aguardamos os comentários dos Estados-membros. É bom que estas questões sejam colocadas, até para que haja mais confiança entre as partes. Mas deixo a resposta em aberto porque as questões foram levantadas e este tema ainda está a ser discutido.

EM - As propostas da sociedade civil e das ONG foram tidas em consideração na elaboração do Novo Pacto? Até que ponto a sociedade civil e as ONG conseguem influenciar um documento estratégico da União Europeia como é o caso do Novo Pacto?

FNI - Penso que sim, mas ainda não me encontrava a exercer funções quando foi delineado o projeto do Novo Pacto. No entanto, recebemos regularmente relatórios do ACNUR e de ONG relacionadas a Estados-membros, que tomamos em consideração. Por vezes, estas entidades levantam questões para as quais temos necessidade dar resposta, dão-nos a conhecer problemas que existem e coisas que não correm bem e que são salientadas. Por isso é muito importante ouvir o que têm a dizer. Tomamos nota das propostas de todas as partes interessadas. É importante. É óbvio que todas as partes têm propósitos diferentes, pelo que é importante falarmos e termos em consideração todas as partes. Estamos perante uma matéria tão complexa que, para atingirmos um bom sistema, temos de ouvir uma grande

diversidade de partes interessadas. Não existe uma solução fácil, daí que os ouçamos e levemos em consideração.

EM - Em que condições estão os países disponíveis para aceitar as propostas de solidariedade (efetiva e flexível) contidas no Pacto de Migração e Asilo?

FNI - É fundamental existirem progressos em todos os dossiers. O Roteiro Conjunto, acordado entre o Parlamento e o Conselho, mas ainda não formalizado, com vista a obter-se um acordo relativo a todas as propostas que se encontram no Pacto até ao início de 2024, ou seja, antes do término da atual legislatura parlamentar, é muito importante. Este documento tem em vista o avanço simultâneo de todos os *dossiers* e não apenas de uns em detrimento dos outros. Não apenas o avanço daqueles que se encontram mais relacionados com responsabilidade ou com solidariedade. Penso que esta seja uma condição importante.

EM - Como vê as críticas de alguns grupos do Parlamento Europeu representados no Comité LIBE em relação ao Novo Pacto? Considera existir uma oposição ou existem condições para a sua aprovação? Acredita que o Parlamento Europeu faça pedidos de cedências em troca de documentos legislativos como o Regulamento Eurodac? Se sim, quais prevê?

FNI - As críticas dependem muito do grupo parlamentar de que se estiver a falar. No geral, recebemos o apoio dos maiores grupos parlamentares, embora isso também dependa da proposta de que estamos a falar. A oposição encontra-se mais entre aqueles que se encontram nas extremidades, sejam eles de esquerda ou de direita. No entanto, a oposição também depende um pouco do instrumento específico de que estamos a falar. Em alguns pontos, os partidos de centro também são capazes de querer uma alteração específica ou promover a sua aceitação mediante uma alteração determinada. E espero que eles aprovelem o Pacto. Acho que pode ser um instrumento útil. Porque se não tivermos nada, ninguém vai ficar melhor. Assim, espero mesmo que em 2024 o Pacto seja aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho. Quanto ao Regulamento Eurodac, pode ser colocado mais do lado da responsabilidade. Mas como o Parlamento dizia, tem de se fazer progressos em todos os *dossiers* em simultâneo, temos de conseguir atingir este equilíbrio. Isto é importante para podermos reduzirmos o conflito e termos a aprovação do Parlamento.

EM - A Comissão Europeia está a adotar algumas ações junto dos atores principais para conseguir a aprovação do Novo Pacto ou encontra-se apenas a monitorar o andamento do processo? O que é que se encontra a ser feito no momento presente?

FNI - Desde que foi apresentado, a Comissão integra os grupos de trabalho do Conselho onde responde a questões colocadas sobre a proposta, sobre como interpretar esta e aquela disposição. Também fizemos apresentações e simulámos o funcionamento das propostas caso venham a ser implementadas. O mesmo acontece com o Parlamento, com o Comité LIBE, onde novamente são colocadas questões, fornecemos respostas e fazemos apresentações.

EM - Ou seja, estão apenas a explicar o conteúdo do Pacto. Não se encontram a fazer adaptações nem a apresentar novas soluções?

FNI - Penso que este tenha sido o enfoque até agora, em que o Parlamento e o Conselho colocavam questões sobre esta ou aquela alternativa e a Comissão informava das consequências que essas mudanças poderiam provocar, devendo ser tidos em atenção este ou aquele aspeto. É um papel quase de consultoria, dado que é àquelas entidades que cabe a decisão.

EM - Mas também forneceram novas alternativas?

FNI - Nós temos a nossa proposta e essa é a nossa linha oficial. Se nos abordarem no sentido de se alterar algo, aí explicamos o que deve ser tido em consideração.

EM - É uma atitude mais passiva, de resposta, de esclarecimento e de tentativa de fazer seguir a linha de raciocínio que se encontra no Novo Pacto.

FNI - Sim, o sistema é muito complexo e se nos apresentarem alguma alternativa temos de explicar as consequências que daí podem advir, como é que essa alternativa pode afetar o Pacto e a política migratória.

EM - Uma última pergunta. Até quando é que acredita que o Novo Pacto pode ser aprovado?

FNI - Como já disse, temos até fevereiro de 2024. Trata-se de uma oportunidade, porque precisamos de um sistema bem estabelecido. Porque a migração se mantém como um desafio e precisamos de ter uma boa solução, ou seja, um mecanismo de solidariedade permanente. Espero mesmo que o consigamos atingir em 2024. É esse o objetivo.

EM - Muito obrigado pela entrevista e pela sua disponibilidade. Foi muito interessante poder conhecer a perspetiva da Comissão um pouco mais a fundo.

FNI - De nada.

Anexo V – Entrevista a López Aguilar

Nome: Juan Fernando López Aguilar

Cargo: Presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu (LIBE), é Relator do PE para a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo. Eleito eurodeputado pelo *Partido Socialista Obrero de España* (PSOE), integra o Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas (S&D) no Parlamento Europeu.

Local: Bruxelas

Data: 14 de novembro de 2022

Entrevista: telefónica

Autoriza a publicação: sim

Dada a entrega da dissertação para defesa de provas públicas ter ocorrido a 30 de setembro de 2022 e o tempo para a realização da entrevista ser menor do que o normalmente concedido para este efeito, optou-se por colocar questões diferentes das apresentadas aos demais entrevistados.

Por impossibilidades técnicas não foi possível proceder à gravação e à transcrição da entrevista. Por este motivo optou-se por realizar uma síntese que condensa o essencial das respostas fornecidas por López Aguilar.

A entrevista iniciou-se com a apresentação do entrevistador e do estudo realizado no âmbito da Dissertação de Mestrado para a Universidade de Lisboa, em Portugal, com o título “Os limites da solidariedade europeia no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo”.

Emanuel Morgado (EM) – Considera que a Declaração de Solidariedade apresentada durante a presidência francesa do Conselho é viável?

López Aguilar (LA) - O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo é um documento abrangente que engloba diversos instrumentos legislativos, entre os quais os humanitários e de gestão da migração (proposta alterada de revisão do Regulamento de procedimentos de asilo, Regulamento relativo à gestão de asilo e da migração, Regulamento relativo à resposta

a situações de crise e de força maior) e os que se relacionam com o controlo da migração (Regulamento Eurodac e Regulamento de Triagem). A solidariedade deve ser prestada no âmbito destes instrumentos.

No que concerne à Declaração de Solidariedade, esta é insuficiente. A solidariedade tem de ser vinculativa e tem de ser adotada por todos os Estados-membros, sem exceção.

EM – Considera que o Regulamento Eurodac pode ser um instrumento de gestão da migração ao promover igualmente a segurança dos migrantes, dado que a base de dados também permite a identificação e a localização de pessoas desaparecidas, bem como de vítimas de crimes?

LA – O Regulamento Eurodac, tal como o de Triagem, são duas ferramentas manifestamente de controlo da migração. Relativamente ao Regulamento Eurodac, não se pode ignorar que serve para identificar e prevenir o desaparecimento de pessoas, e também para acautelar os movimentos secundários. Há que ter igualmente em consideração a interoperabilidade de sistemas, uma vez que funcionará em conjunto com o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagens (ETIAS), o Sistema de Informação de Vistos (VIS), o Sistema de Entradas e Saídas (EES), o Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema Europeu de Informação sobre registos Criminais (ECRIS), a que acresce inclusivamente o *Passenger Name Record* (PNR).

EM – Considera que a Responsabilidade Flexível pode contribuir para alcançar um equilíbrio viável que vá de encontro às necessidades dos diferentes atores (instituições, Estados-membros e requerentes de proteção internacional)?

LA – O Parlamento Europeu é contrário a medidas à *la carte*, pelo que descarta este tipo de medidas. A Responsabilidade Flexível pode ser contrária à defesa dos direitos humanos e o Parlamento Europeu não cede em termos de direitos humanos.

EM – Existem condições políticas para cumprir com o Roteiro dos legisladores para o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo até ao fim da atual legislatura?

LA – Existem, estando eu cada vez mais otimista nesta matéria. Da minha parte, farei tudo o que se encontra ao meu alcance nesse sentido.

Apesar do quadro político poder vir a ser alterado no futuro, dada a existência de movimentos contrários à esquerda e à direita, neste momento o Parlamento Europeu tem uma maioria favorável que permite a aprovação do pacote legislativo e na qual se enquadra,

por exemplo, o eurodeputado Tomas Tobé, relator da proposta de Regulamento de Gestão de Asilo e da Migração. Da parte do Conselho também existem condições para o Novo Pacto ser aprovado por uma maioria qualificada.

EM – Que passos podem ser dados no sentido de melhorar a Solidariedade no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo?

LA – A solidariedade europeia deve manifestar-se através da recolocação, que tem de ser vinculativa e adotada por todos os Estados-membros. A recolocação é a ferramenta primordial da solidariedade.

Para que exista um maior equilíbrio na distribuição das recolocações, o Regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior considera vários dados, nomeadamente o PIB, a população, o emprego e os asilos efetivamente concedidos. No entanto, e apesar de considerar que a recolocação é a ferramenta principal da solidariedade, o Parlamento Europeu não é contrário à possibilidade de promoção de reforço de capacidades ou de financiamentos na legislação ordinária.

EM – Mas já houve uma tentativa de imposição da recolocação por parte da Comissão Juncker que se mostrou infrutífera?

LA – Na altura não foi possível avançar em termos de recolocação porque o Conselho não se uniu em torno desta questão para falar a uma só voz. Da parte do Parlamento Europeu foi feito tudo o que estava ao seu alcance, tendo-se aprovado a legislação que se encontrava para ser votada. O Conselho foi o único interveniente que não cumpriu o seu papel enquanto instituição europeia.

Perante este quadro, a Comissão Juncker deparou-se com instrumentos legislativos que eram insuficientes para atingir o fim proposto. As Diretivas encontravam-se transpostas para os regimes jurídicos nacionais de forma incompleta ou então nem tinham sido transpostas.

No entanto, com o Novo Pacto, os instrumentos legislativos serão Regulamentos, que não necessitam de ser transpostos para a legislação nacional. Assim, caso existam Estados-membros que não os cumpram, dar-se-á início ao procedimento de incumprimento junto dos tribunais europeus que podem levar a sanções de perda de financiamento europeu.

Por outro lado, também importa reter que a chamada crise de 2015/16, não foi efetivamente uma crise migratória. Não houve nenhuma avalanche ou invasão. O que houve foi um susto. E este facto é comprovado pelos dados existentes.

A percentagem de pessoas que entrou na União Europeia nesse período é diminuta em relação à população europeia. Outro dado que ajuda a comprovar a inexistência da crise migratória prende-se com a quantidade de cidadãos ucranianos que beneficiaram da Diretiva de Proteção Temporária após a invasão do país em fevereiro de 2022. São cerca de 7 milhões de cidadãos ucranianos que foram acolhidos na União Europeia até ao momento presente, mesmo que apenas 4 milhões permaneçam de forma permanente e os restantes 3 milhões circulem livremente, entrando e saindo da UE. Este afluxo inesperado de refugiados não abalou as estruturas da UE e também não provocou nenhuma hecatombe.

Neste sentido, a UE tem capacidade para evitar um período idêntico ao de 2015/16, caracterizado por uma perda inaceitável de vidas humanas. O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo é uma ferramenta que pode ajudar a evitar perdas de vidas humanas.