

# DESENVOLVIMENTO E MIGRAÇÕES

## CONTRADIÇÕES E TENDÊNCIAS

*Policy Paper*

Julho de 2021



**#COERÊNCIANA  
PRESIDÊNCIA**

# FICHA TÉCNICA

## Título

Desenvolvimento e Migrações: Contradições e Tendências

## Colaborações

**Coordenação:** Patrícia Magalhães Ferreira

**Investigação/Redação:** Patrícia Magalhães Ferreira

**Revisão:** FEC- Fundação Fé e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr

## Fotos:

Em Abidjan, na Costa do Marfim, muitas famílias não sabem se os seus familiares chegaram à Europa. Aude Saturnio, Unsplash. (capa)

Uma criança refugiada Royinga tem aulas no campo de refugiados de Jadimura, distrito de Teknaf, gerido pela Save the Children. © União Europeia, 2019 (fotografia de Mallika Panorat)

No Darfur, sul do Sudão, muitas pessoas são obrigadas a fugir das suas casas e a ajuda tem de ser interrompida devido à violência e conflitos. © União Europeia, 2018 (fotografia de Anouk Delafortrie)

Manifestação em Berlim em defesa dos direitos humanos de migrantes e refugiados. © Mortaza Shahed, Unsplash

Família de migrantes na Grécia, maio de 2018. © Pixpoetry, Unsplash

"Ninguém é ilegal", Grécia. © Miko Guziuk, Unsplash

**Design Gráfico e Paginação:** Diogo Lencastre

## Edição

**Editor:** FEC - Fundação Fé e Cooperação

**Local de edição:** Lisboa

**Data de Edição:** Julho de 2021

## Copyright

©FEC- Fundação Fé e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr

---

## DISCLAIMER

Este paper foi elaborado no âmbito do projeto "#CoerênciaNaPresidência: Advocacia pelo Desenvolvimento Global", implementado pela FEC - Fundação Fé e Cooperação, o IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr e a CIDSE, sendo cofinanciado pelo Camões, Instituto da Cooperação e Língua, I.P.

O projeto #CoerênciaNaPresidência promove o pensamento crítico sobre as interdependências locais e reforça o valor da coerência das políticas de desenvolvimento como eixo central das próprias políticas de desenvolvimento.

As opiniões veiculadas no paper são da responsabilidade exclusiva da autora, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

*Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos, onde se lê "o" deve ler-se também "a" sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.*

*Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.*

---

PROMOVIDO POR



COFINANCIADO POR



# Índice

<b>Introdução</b> .....	1
<b>1. Interligações e Impactos</b> .....	3
1.1. Impacto da pandemia de COVID-19.....	13
<b>2. Desafios, Incoerências e Sinergias</b> .....	19
2.1. A securitização e externalização das políticas migratórias .....	19
2.2. A coerência “invertida”: a ajuda ao desenvolvimento ao serviço da gestão migratória .....	29
2.3. Violações do direito internacional, criminalização dos migrantes e da ajuda humanitária .....	36
<b>Recomendações</b> .....	41
<b>Bibliografia</b> .....	45
<b>Anexos</b> .....	51
Factos e Dados .....	53
O que diz a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável? .....	57
Marcos das Políticas: a nível Global, da União Europeia e Portugal .....	60



# Introdução

A prossecução de um desenvolvimento global mais justo, sustentável e inclusivo implica que sejam implementadas respostas integradas e abrangentes, que abordem as interligações entre vários setores e políticas e tenham por base uma abordagem de Direitos Humanos, onde a centralidade das Pessoas nas políticas públicas e nos processos de desenvolvimento é ativamente promovida e defendida.

Neste sentido, a **Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD)** pretende assegurar que as várias políticas setoriais não prejudicam os esforços de erradicação da pobreza, mas antes contribuem ativamente para a promoção do desenvolvimento a nível global, europeu, nacional e local. A CPD é assumida como condição essencial para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>1</sup> e constitui ainda um compromisso político e uma obrigação legal na União Europeia e nos seus Estados membros desde 1992, reforçado no Tratado de Lisboa (artigo 208.º)<sup>2</sup> e reiterado em documentos estratégicos como o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2017)<sup>3</sup>. Ao entrarmos na última década para a realização da Agenda 2030, é importante reforçar os esforços para aumentar o impacto positivo das políticas e a eficácia dos processos de desenvolvimento.

Neste contexto, torna-se ainda mais relevante identificar, conhecer e monitorizar interligações e impactos das políticas, alimentando uma decisão política mais informada e **que responda às aspirações das pessoas a uma vida digna. O princípio de “não deixar ninguém para trás”** implica uma atenção especial e sistemática aos grupos mais vulneráveis – incluindo os migrantes e refugiados –, mas também uma consciencialização e responsabilização de todos para a necessidade de desfazer mitos e narrativas erróneas que não traduzem a riqueza da interligação entre migrações e desenvolvimento, favorecendo a perpetuação de discriminações que **não podem ter lugar numa Europa que se diz inclusiva e socialmente justa, promotora dos valores da igualdade e diversidade.**

Em que medida as políticas migratórias têm contribuído para a realização dos objetivos de desenvolvimento e a proteção dos Direitos Humanos? É efetuada uma análise dos impactos dessas políticas públicas no bem-estar das pessoas, com abordagens integradas e

<sup>1</sup> A CPD está incluída na Agenda como uma questão sistémica fundamental para revitalizar a parceria global para o desenvolvimento (ODS 17), sendo-lhe dedicada uma meta específica (meta 17.14).

<sup>2</sup> Tratado de Maastricht, 1992, artigo 130u; Tratado de Lisboa, 2009, Artigo 208.º (sobre a Cooperação para o Desenvolvimento), n.º2: “O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento”.

<sup>3</sup> “Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento: O Nosso Mundo, a Nossa Dignidade, o Nosso Futuro”, 2017, capítulo 1.2., pontos 10 a 12, e capítulo 4.2, pontos 108 a 112. Disponível em <https://bit.ly/328k7Tz>

intersectoriais que assegurem um equilíbrio entre as várias dimensões do desenvolvimento sustentável - social, ambiental, económica, de governação? Os custos das incoerências são tidos em conta, ou dá-se prioridade a outros assuntos e medidas, considerados mais urgentes ou relevantes, em detrimento das preocupações com o desenvolvimento e os Direitos Humanos? Existe vontade política, mecanismos e meios adequados para implementar políticas mais coerentes na interligação entre migrações e desenvolvimento?

Este *Policy paper*<sup>4</sup> analisa **alguns dos principais desafios e (in)coerências na interligação entre a migrações e desenvolvimento**. A análise identifica as interligações e impacto da pandemia de COVID-19 nesta área (capítulo 1), bem como algumas incoerências evidentes das políticas migratórias na ótica do desenvolvimento, com enfoque na União Europeia (capítulo 2). As recomendações pretendem apoiar a ação de Portugal na defesa mais consistente e sistemática de políticas mais integradas e coerentes.

---

<sup>4</sup> O paper tem por base o estudo “Migrações e Desenvolvimento”, publicado em setembro de 2017 e que é aqui atualizado e adaptado. Este e outros estudos temáticos sobre coerência das políticas para o desenvolvimento estão disponíveis em [www.coerencia.pt](http://www.coerencia.pt).

# 1. Interligações e Impactos

O contributo das pessoas migrantes para o desenvolvimento económico e social dos países de origem e de destino é, cada vez mais, consubstanciado por estudos e evidências. Para que os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório, possam realizar plenamente o seu potencial, ver respeitados os seus direitos e contribuir de forma ativa para as sociedades onde vivem e trabalham, são necessárias políticas públicas mais eficazes e coerentes, que promovam uma integração e inclusão social plenas, que combatam estereótipos de narrativas erróneas sobre migrações, e que tenham em devida consideração os especiais fatores de vulnerabilidade das pessoas migrantes e refugiadas, as quais, em todo o mundo, são particularmente sujeitas a práticas discriminatórias, de exclusão e de violações de direitos humanos. A COVID-19 veio afetar de forma desproporcional as pessoas migrantes, afetadas na confluência de uma crise sanitária, crise socioeconómica e crise de proteção. As políticas de migração e integração serão essenciais para uma recuperação forte, sustentada e verdadeiramente inclusiva durante e após a pandemia, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo esta uma oportunidade para reforçar a partilha de responsabilidades relativamente aos refugiados e a governação internacional das migrações, de forma a cumprir a Agenda 2030.

A mobilidade é uma característica inerente à natureza humana, sendo consagrada internacionalmente com um direito humano<sup>5</sup>. O **fenómeno das migrações é complexo e multidimensional, nas suas causas e características**, uma vez que nele se abarcam situações tão diversas como a migração voluntária (maioritariamente por motivações pessoais ligadas a razões laborais ou educacionais, ou simplesmente em busca de melhores oportunidades e

---

<sup>5</sup> O Art.º 13 da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), afirma que “todo o ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” e que “todo o ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

condições de vida<sup>6</sup>) até ao deslocamento forçado ou involuntário, que engloba as pessoas deslocadas internamente, os requerentes de asilo e os refugiados<sup>7</sup>. Existem múltiplos fatores na sua raiz, incluindo motivações pessoais, pobreza, conflitos, perseguições por fatores sociais ou políticos, desastres naturais e impactos ambientais, violações dos direitos humanos, discriminação associada a um grupo ou setor da população, entre outros (Latek, 2019). Neste contexto, apesar de existir uma distinção clara no Direito Internacional entre migrantes e refugiados, na prática, contudo, a distinção tem-se tornado cada vez mais ténue e desafiante em termos de políticas e respostas, uma vez que a pobreza extrema pode ser considerada uma violação dos direitos humanos e os migrantes arriscam de facto as suas vidas para chegarem, por exemplo, à Europa ou aos Estados Unidos.

Embora o número de migrantes internacionais tenha tendência a aumentar em termos absolutos, em resultado da globalização económica e das pressões demográficas e ambientais em várias zonas do mundo, a percentagem da população mundial migrante tem permanecido relativamente estável, em torno de entre 2,8% e 3,6% do total. Contudo, os deslocamentos forçados, sejam eles no interior ou para o exterior de um país, têm registado uma subida considerável e contínua nos últimos anos, tendo atingido em 2020 os 82,4 milhões de pessoas, das quais 26,4 milhões são considerados refugiados (ACNUR, 2021) (ver *Factos e Dados*). Isto deve-se, principalmente, a **situações de conflito violento** – que continua a ser o principal fator de deslocação forçada a nível internacional, como se verifica pelo grande impacto de conflitos em países como o Afeganistão ou a Síria – mas também, crescentemente, devido a **impactos ambientais e climáticos**, incluindo não apenas em resultado direto do crescimento de fenómenos meteorológicos extremos e desastres naturais, mas também devido a impactos prolongados e agravados da degradação ambiental e climática, como a seca, a desertificação, a perda de biodiversidade e outros fatores que tornam impossíveis as condições mínimas de subsistência para assegurar uma vida digna em várias partes do globo<sup>8</sup>. Esta é já a principal causa de deslocamentos dentro dos próprios países.

Independentemente da sua proveniência (países desenvolvidos ou em desenvolvimento), **as pessoas têm tendência a deslocarem-se para países vizinhos ou da mesma região, e/ou para países onde já existam laços históricos e culturais**. Isto significa que, no que concerne aos refugiados, por exemplo, 86% é acolhido em países em desenvolvimento. Assim, os países que acolhem mais refugiados no mundo, em 2020, são vizinhos dos países de onde

<sup>6</sup> O desenvolvimento de um país pode reduzir as pressões migratórias, mas também pode conferir a mais pessoas os meios necessários para migrarem – uma vez que quem emigra não são as pessoas em situações de pobreza extrema, pois a migração (seja por via legal ou irregular) exige uma determinada quantidade de recursos. Por outro lado, se o desenvolvimento não for inclusivo e os seus benefícios estiverem distribuídos de forma muito desigual, tal pode aumentar o sentimento de injustiça e motivar ainda mais pessoas a abandonar os seus países (PNUD, 2020).

<sup>7</sup> Estas designações têm implicações práticas e legais, pois o conceito de refugiado está internacionalmente consagrado desde a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (conhecida como Convenção de Genebra), com atribuição de um mandato específico que confere proteção e assistência a estas populações, desde o princípio de “não-repulsão” (direito a serem protegidos nos países onde procuram asilo e não podendo ser forçados a regressar aos países de origem) a outros direitos relativos à educação, emprego ou saúde. Contudo, com a complexificação dos fenómenos migratórios, suscitam-se novas questões relativamente, por exemplo, às responsabilidades dos países de acolhimento (uma vez que, frequentemente, os refugiados não ficam nos países onde requerem asilo), ao papel dos países de trânsito (nomeadamente em questões de regresso ou readmissão), ou ainda às motivações dos deslocamentos forçados (por exemplo, apesar de os impactos das alterações climáticas obrigarem cada vez mais pessoas a deixarem as suas casas, o estatuto de refugiado climático não é ainda reconhecido). Sobre migrações ambientais, ver [https://migrationdataportal.org/themes/environmental\\_migration\\_and\\_statistics](https://migrationdataportal.org/themes/environmental_migration_and_statistics)

<sup>8</sup> Sobre esta questão, consultar os estudos “Desenvolvimento e Alterações Climáticas” (dezembro de 2020) e “Desenvolvimento e Segurança Alimentar e Nutricional” (janeiro de 2021), ambos disponíveis em [www.fecong.org/coerencia/estudos/](http://www.fecong.org/coerencia/estudos/)



provêm a maioria dos refugiados: a Turquia (em resultado do conflito na Síria), a Colômbia (em boa parte, dada a situação na Venezuela), o Paquistão (devido ao conflito no vizinho Afeganistão) e o Uganda (em resultado da violência no Sudão do Sul) (ver *Factos e Dados*).

Apesar de as migrações estarem atualmente no centro das agendas políticas e internacionais, a sua ligação ao desenvolvimento é um aspeto frequentemente negligenciado ou esquecido, ao qual normalmente se confere menos importância, em comparação com outros elementos considerados mais urgentes na gestão das migrações, como a vertente securitária. No entanto, o **contributo dos migrantes para o desenvolvimento económico e social, quer dos países de origem quer dos países de acolhimento**, é salientado formalmente em vários documentos e estratégias no plano internacional e também consubstanciado por crescentes estudos e análises.

As pessoas migrantes **contribuem de forma significativa para o desenvolvimento dos seus países de origem**, quer através de montantes financeiros (remessas<sup>9</sup>) quer das transferências de competências, tecnologia, valores e ideias. Para além de constituir cerca do triplo da ajuda ao desenvolvimento e representar uma parte considerável do Produto Interno Bruto (PIB) em vários países em desenvolvimento<sup>10</sup>, as **remessas dos emigrantes** tendem a ser um fluxo mais resiliente e menos volátil do que a ajuda ao desenvolvimento ou o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), o que é particularmente importante nos países com maior instabilidade e fragilidade, na medida em que constitui uma espécie de “seguro social” contra crises políticas e económicas. Isto mesmo ficou demonstrado durante a pandemia de COVID-19, uma vez que, contra todas as previsões, as remessas para países de rendimento baixo e médio atingiram, em 2020, \$540 milhões de USD, apenas 1,6% abaixo do registado em 2019 (Banco Mundial e KNOMAD, 2021). Se excluirmos os dados sobre a China, as remessas ultrapassaram mesmo a soma da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e do IDE. Tal significa que as remessas terão atuado para muitas famílias e comunidades nos países mais pobres como uma “almofada” que poderá ter permitido atenuar o choque provocado pela pandemia no emprego e meios de subsistência, tornando-se também um elemento cada vez mais importante de proteção social a nível global (ver ponto 1.1).

Chegando diretamente às famílias e comunidades dos migrantes nos países de origem, as remessas contribuem para a **redução da pobreza, para gerar poupanças e investimento**. Por um lado, especialmente em países mais pobres, de menor dimensão, frágeis ou afetados por conflitos, as remessas dos familiares emigrados são essenciais para o sustento de muitos agregados familiares, aumentando o seu rendimento disponível, o que lhes permite pagar as suas despesas correntes e necessidades básicas como alimentação, educação, habitação e serviços de saúde, refletindo-se assim indiretamente na melhoria da nutrição, criação de novos empregos, aumento da taxa de escolarização, diminuição do trabalho infantil, etc. Um estudo efetuado em 78 países em desenvolvimento concluiu que as remessas

<sup>9</sup> Calcula-se que cerca de 800 milhões de pessoas no mundo dependam das remessas. Existem vários tipos de remessas, incluindo: depósitos privados ou investimentos efetuados para as contas bancárias nos países de origem; transferências intrafamiliares direcionadas para as famílias no países de origem; donativos como transferências para a caridade ou ajuda em situações de crise; investimentos coletivos para o desenvolvimento, principalmente enviados para as associações de migrantes e para financiamento de projetos da comunidade local; transferências da segurança social e pensões.

<sup>10</sup> Entre os países cujo PIB mais depende das remessas dos emigrantes estão o Haiti e o Sudão do Sul (ambos acima dos 30%), o Quirguistão, o Tadjiquistão, o Nepal, as Honduras, o Lesoto e El Salvador (todos acima de 20% do PIB).

têm um efeito significativo na redução da pobreza, uma vez que o aumento de 1% nas remessas *per capita* num país origina, em média, um decréscimo de 3,5% na percentagem da população mais pobre (IFAD, 2017).

Os benefícios das migrações para os países de origem não se limitam, contudo, às remessas dos emigrantes, uma vez que o impacto das diásporas e dos migrantes que regressam é também importante ao nível da **transferência de competências e tecnologias, da partilha de conhecimentos, do aumento do capital humano, do investimento e do comércio internacional** (Banco Mundial, 2016a; OIT, OCDE, Banco Mundial, 2015).

A este propósito, sabe-se hoje que o fenómeno de “fuga de cérebros”, muito referido há algumas décadas para exemplificar os impactos da saída de migrantes na perda de mão-de obra qualificada em países com grande necessidade de recursos humanos e de reforço das instituições, não é um fenómeno linear nem estático, podendo eventuais efeitos negativos contrabalançados com efeitos positivos a vários níveis. Particularmente nas últimas décadas, os estudos apontam para uma melhoria do sistema e níveis médios de educação nos países onde existe grande quantidade de emigrantes, já que as pessoas tendem a investir mais na sua educação e formação, seja porque as famílias têm maior capacidade para investir na educação dos que ficaram (através das remessas), seja porque o exemplo de familiares com sucesso académico e profissional no exterior pode funcionar como incentivo para uma maior qualificação das pessoas que ficam no país de origem.



Uma criança refugiada Royinga tem aulas no campo de refugiados de Jadimura, distrito de Teknaf, gerido pela Save the Children. © União Europeia, 2019 (fotografia de Mallika Panorat)

Em muitos países em desenvolvimento, a emigração contribui, igualmente, para aliviar a pressão sobre mercados de trabalho que não conseguem responder ao crescimento demográfico e tem efeitos indiretos na diminuição do desemprego (OCDE, 2016). Em vários países de rendimentos baixos ou médios, boa parte das posições de topo em universidades, empresas e organismos governamentais é ocupada por pessoas que estudaram ou trabalharam no exterior e regressaram aos seus países de origem, trazendo consigo competências e experiência que devem ser valorizadas. O empreendedorismo tende igualmente a melhorar nos países de origem dos migrantes, não só porque beneficia das remessas enviadas por quem emigrou, mas também porque aqueles que regressam trazem normalmente novas aprendizagens, normas organizacionais e competências que favorecem o crescimento e sucesso dos negócios. Além disso, uma rede de emigrantes/diáspora bem integrada no país de destino e com ligações ao país natal contribui para intensificar as relações comerciais bilaterais e o investimento direto estrangeiro no país de origem (OIT, OCDE, Banco Mundial, 2015).

Também ao nível institucional, a qualidade das instituições políticas pode melhorar, particularmente quando a emigração ocorre para países mais desenvolvidos, que à partida serão mais democráticos, participativos e com maior transparência, uma vez que os migrantes tendem a desenvolver um maior sentido crítico (e daqueles que lhes estão próximos), funcionando como incentivo para uma sociedade mais exigente, transparente e com melhor governação, para a reforma de instituições ineficientes, ou até contribuir para mudanças de regime, no sentido de sistemas mais democráticos.

Naturalmente, **estes benefícios dependem bastante das políticas públicas prosseguidas** nos países de origem. Nomeadamente, os fluxos de competências (*brain drain / brain gain*) variam muito consoante o investimento dos países na educação e formação dos seus nacionais, a capacidade de atração de profissionais e técnicos de outros países, os incentivos para o retorno dos jovens que estudaram no exterior, a existência de oportunidades de emprego no país de origem, a questão do reconhecimento de competências, etc. Nesse sentido, a tomada de medidas que incentivem a migração circular e o contributo efetivo dos emigrantes para o desenvolvimento pode ser muito mais eficaz do que pretender limitar fortemente a emigração. Existem exemplos interessantes destas políticas em países com grandes diásporas, como a China ou a Índia, com agências multissetoriais para apoiarem a reintegração dos emigrantes que regressam, incentivos à mobilização dos recursos (financeiros e humanos) das diásporas em prol do desenvolvimento, incentivos para implantação de empresas de emigrantes no seu país de origem, disponibilização de oportunidades de investimento e de negócio no país de origem, programas para incentivar o regresso dos emigrantes mais qualificados, mecanismos de facilitação de dupla cidadania, programas de educação financeira, entre outras medidas. **Só incluindo todos os aspetos da migração nas políticas de planeamento e desenvolvimento** se poderá ter uma abordagem mais integrada e coerente que potencie o contributo dos migrantes para um crescimento mais inclusivo e sustentável.

O aproveitamento da capacidade dos emigrantes para apoiarem as suas comunidades e contribuírem para o desenvolvimento nos seus países de origem depende não só de políticas favoráveis, integradas e coerentes nesses países, mas também de vários fatores nos

países de destino e ao nível internacional. *Por um lado*, o **custo do envio das remessas** para países em desenvolvimento continua a ser considerável, atingindo a nível global quase 6,4% dos montantes transferidos (no início de 2021) e sendo a África Subsaariana a região para a qual o envio de remessas é mais oneroso (mais de 8% em média, com vários países a ultrapassarem os 15%)<sup>11</sup>. A necessidade de facilitar este fluxo é reconhecida internacionalmente, incluindo uma meta específica no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável para que o custo de envio não ultrapasse 3% (meta 10.c), a monitorização deste compromisso por parte do Banco Mundial e, ao nível da União Europeia, vários documentos sobre as políticas de migrações e de desenvolvimento em que os Estados membros se comprometem a tomar medidas concretas nesse sentido. No futuro, a criação de um enquadramento mais favorável para as remessas, incluindo a redução dos custos de transação, exigirá a remoção de alguns obstáculos por parte dos países mais desenvolvidos (nomeadamente os Estados Unidos e alguns países europeus), bem como uma atuação mais concertada entre governos, setor privado e comunidade internacional.

*Por outro lado*, a **integração efetiva e a regularização das pessoas migrantes** nos países de destino podem também ter um impacto significativo nas remessas enviadas, pois os migrantes em situação legal tendem a ter melhores oportunidades no mercado de trabalho e maior acesso a informação sobre os seus direitos, para além de um melhor acesso a canais legais de envio de remessas (IFAD, 2017). As **condições de vida e de trabalho** dos migrantes nos países de acolhimento são preponderantes, pelo que a criação de mais canais de migração regular com menores custos humanos e materiais, o combate à precariedade no trabalho e às violações dos direitos do trabalho, ou mesmo medidas de incentivo à migração circular e/ou temporária constituem alguns exemplos de medidas nos países de destino que ajudam as pessoas migrantes a contribuir para o desenvolvimento dos seus países de origem (FMI, 2020).

Quanto **ao contributo dos migrantes para o desenvolvimento dos países de destino**, o impacto é evidente, desde logo, no plano económico: em geral e em média, estima-se que o aumento de 1% na população imigrante de um país desenvolvido represente um crescimento de 2% no seu rendimento *per capita* (OCDE/OIT, 2018).

A **diversidade de uma sociedade torna a economia mais dinâmica**, favorecendo maior empreendedorismo e criatividade e gerando maior crescimento, produtividade e emprego. Ao invés de contribuir para descer os salários ou reduzir a disponibilidade de emprego para os nacionais, os estudos existentes apontam para uma complementaridade da mão-de-obra e para um efeito claro no aumento do nível médio dos salários e do número de oportunidades de emprego, tanto no caso de imigrantes mais ou menos qualificados<sup>12</sup>. Ou seja, a importância dos imigrantes no mercado de trabalho revela-se tanto em profissões com grande procura e altamente qualificadas (como no setor da saúde ou das novas tecnologias), como em profissões que registam um declínio ou que exigem menos qualificações, nos Estados Unidos e na Europa (como a agricultura, manutenção e reparações,

<sup>11</sup> Dados mundiais atualizados pelo Banco Mundial em <https://remittanceprices.worldbank.org/en>; para ver os custos em cada país, consultar <https://data.worldbank.org/indicator/SI.RMT.COST.IB.ZS>

<sup>12</sup> A maioria dos estudos diz respeito aos Estados Unidos, mas também a países europeus, como o Reino Unido, a Suíça, a Alemanha e a França. Um resumo destes estudos pode ser encontrado em Koczan et al, 2021.

ramo alimentar, construção e transportes, vendas a retalho, etc.). Em todas estas áreas, os imigrantes preenchem necessidades do mercado de trabalho e ajudam a colmatar os seus desequilíbrios, com vários níveis de qualificações e competências, em setores muito relevantes para o futuro das economias.

Assim, a **limitação da entrada de migrantes a setores/funções altamente qualificadas não faz sentido** nem em termos económicos, incluindo do ponto de vista das necessidades reais do mercado de trabalho, nem no plano dos direitos (humanos e do trabalho). Por exemplo, face ao aumento das migrações para o espaço europeu em 2015, o gesto humanitário da Alemanha no acolhimento de um maior número de pessoas teve também motivações económicas, dado os migrantes e refugiados (na maioria provenientes da guerra da Síria) terem vindo preencher lacunas importantes no mercado de trabalho e na necessidade de qualificações, enriquecer o capital humano, e também contrariar o envelhecimento populacional e gerar maior dinamismo económico<sup>13</sup>.

Com efeito, a **tendência inequívoca de envelhecimento da população no espaço europeu** – e particularmente preocupante em países como Portugal<sup>14</sup> – significa que este precisa, de forma estrutural e crescente, de imigrantes com diferentes níveis de qualificações e competências, sob pena de comprometer o desenvolvimento económico e tornar a região menos inovadora e competitiva à escala global. Além disso, reflete-se em questões como a sustentabilidade da segurança social (dado a diminuição da população ativa), pelo que a imigração na generalidade dos países europeus tem contribuído para o equilíbrio orçamental e para aliviar a pressão sobre os sistemas de proteção social. Isto porque, por um lado, os imigrantes alteram a pirâmide etária dos países de destino e, ao estarem mais concentrados nos grupos etários mais jovens e da população ativa, vêm reduzir as taxas de dependência (relativas à proporção de crianças e idosos), o que se reflete positivamente no crescimento agregado do PIB. Por outro lado, isso significa que têm maior capacidade contributiva do que os nacionais e, de facto, os números evidenciam que, na generalidade dos países da OCDE, o contributo dos imigrantes (em impostos e contribuições sociais) é bastante superior ao que recebem (em benefícios e prestações sociais) – independentemente de estarem em situação regular ou irregular<sup>15</sup>. Isso acontece mesmo no caso dos requerentes de asilo, que não representam um “fardo económico” para os países europeus, como é frequentemente veiculado<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, “Germany’s refugee intake begins to boost economy as settlers soothe country’s worker shortage”, The Independent, 06.05.2019. Sobre o impacto desta decisão na sociedade alemã e sobre a situação dos refugiados no país, ver “Five Years Later, One Million Refugees Are Thriving in Germany”, Center for Global Development, 04.12.2020.

<sup>14</sup> Portugal é um dos países com mais baixa taxa de natalidade do mundo (tendo um “saldo natural” negativo), com um índice de envelhecimento que se tem acentuado (167,0 idosos por cada 100 jovens, em 2020) e uma idade mediana da população residente que é a terceira mais alta da União Europeia (45,8 anos em 2020). Estima-se que a população de Portugal possa diminuir dos atuais 10,3 milhões para 7,8 milhões de habitantes até 2060, se o saldo natural negativo não for compensado pela imigração. No entanto, os imigrantes representavam, em 2020, apenas 7% da população residente. Estes e outros dados estão disponíveis no portal do Instituto Nacional de Estatística, em <https://bit.ly/3wAYOGF>.

<sup>15</sup> Para uma análise conjunta de vários países europeus, ver “Myth busted: EU migrants no extra burden on taxpayers in more generous welfare states”, The Conversation, 21.05.2019. Em Portugal, em 2019, os imigrantes contribuíram com 884 milhões de euros líquidos para a Segurança Social, a qual lucrou 2,4 milhões EUR/dia com essas contribuições – as quais ajudam não apenas à sua sustentabilidade, mas também a garantir o pagamento de pensões, benefícios, subsídios e aposentadoria de todos os que vivem no país. Para um retrato detalhado da imigração em Portugal, ver “Indicadores de Integração de Imigrantes 2020”, Observatório das Migrações (coord. Catarina Reis Oliveira), dezembro de 2020.

<sup>16</sup> Isto é demonstrado por um estudo científico sobre o impacto dos requerentes de asilo na Europa, entre 1985 e 2015, disponível em: <https://advances.sciencemag.org/content/4/6/eaq0883>.

Apesar de tudo isto, as políticas migratórias na Europa continuam a oferecer poucas possibilidades para trabalhadores migrantes de países terceiros poderem trabalhar legalmente e de uma forma regular, em tantos setores onde são, como referido, significativamente necessários (ver capítulo 2.2.). Para os próprios migrantes, a abertura de vias para a legalização e de políticas ativas de integração económica e social permitem-lhes realizar da melhor forma o seu potencial, exercer mais plenamente os seus direitos e ser membros ativos das suas comunidades nos países de destino, potenciando uma ligação reforçada entre migrações e desenvolvimento. Nesse sentido, **a aposta na sua integração efetiva e plena, a nível social e económico, deve ser considerada um investimento e não um custo.**

Os impactos positivos das migrações no desenvolvimento não significam, contudo, que não existam riscos, já que **uma maior diversidade implica mais riqueza mas também maior complexidade**, pelo que as políticas públicas dos vários setores devem contribuir ativamente para maximizar os efeitos positivos e mitigar os eventuais efeitos negativos das migrações.

Em *primeiro lugar*, isso significa que deverá ser conferida uma atenção particular à **adequação e eficácia das políticas e práticas de inclusão e integração social** das pessoas migrantes. As migrações não devem ser debatidas ou abordadas de forma isolada, mas antes consideradas no âmbito de um quadro mais vasto, nomeadamente do desenvolvimento sustentável, apoiando-se políticas, medidas e intervenções que se centrem na redução da pobreza, no combate às desigualdades e na construção de comunidades mais resilientes e sustentáveis. Tal implica a criação de condições propícias à integração plena, garantindo o acesso a meios de subsistência sustentáveis e trabalho digno, com empregos que correspondem às qualificações e habilidades, a direitos sociais básicos e a proteção social adequada, bem como a proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes, para que estas possam também ser empoderadas como atores de desenvolvimento (OIM, 2021). A partilha de conhecimentos e boas práticas é importante para melhorar a qualidade e coerência das políticas nesta área.

Em *segundo lugar*, é necessário ter em devida consideração os especiais fatores de vulnerabilidade das pessoas migrantes e refugiadas, que, em todo o mundo, são **particularmente sujeitas a práticas discriminatórias, de exclusão e de violações de direitos humanos**. Isso é especialmente evidente se a condição de migrante for acumulada com outros fatores interseccionais, como ser-se mulher, ser de uma etnia diferente, professar uma religião particular, entre outros.

Na Europa, por exemplo, a restrição de canais de migração legal para trabalhadores pouco qualificados e a inexistência de mecanismos comuns legais de acolhimento aos migrantes à chegada ao espaço europeu acaba por incentivar o recurso à migração irregular (p. ex. por parte dos empregadores) e favorece esquemas ilegais de tráfico. Os migrantes que trabalham no setor informal estão particularmente sujeitos a condições precárias de trabalho e vulneráveis a abusos e violações dos seus direitos. Além disso, segundo a OIT, a percentagem de trabalhadores que executa trabalhos temporários é consideravelmente superior entre as pessoas migrantes e o nível salarial é inferior ao dos nacionais, para funções similares. As taxas de desemprego e o risco de pobreza tendem, também, a ser mais elevadas nas populações imigrantes do que nos nacionais dos países de acolhimento: ao nível da UE, a

proporção de residentes em risco de pobreza e exclusão social situa-se, em média, nos 20% para os nacionais do país e atinge 45% nos cidadãos provenientes de países fora da UE<sup>17</sup> (ver *Factos e Dados*). Além disso, as pessoas migrantes tendem a ter maior dificuldade de acesso a serviços básicos, como a saúde, e aos esquemas de proteção e social, o que afeta o seu bem-estar e as oportunidades de futuro, alertando para a necessidade da remoção das barreiras a essa cobertura universal (UNDESA, 2018).

No seu deslocamento, as pessoas migrantes e refugiadas estão sujeitas a diversos tipos de riscos, incluindo violência, exploração, tráfico e abuso sexual com base no género. As crianças, as mulheres, pessoas que precisam de tratamento urgente (a nível físico e psicológico), idosos e pessoas com deficiência necessitam especialmente de proteção humanitária e acesso a serviços básicos – os quais nem sempre são assegurados, mesmo quando conseguem chegar a campos ou locais destinados para esse fim. O número de vítimas de tráfico humano<sup>18</sup> no mundo é desconhecido, mas estima-se que cerca de 25 milhões de pessoas no mundo serão vítimas de trabalho forçado (71% das quais mulheres e raparigas) e que existam mais de 4,8 milhões de vítimas de tráfico sexual (99% das quais mulheres e raparigas)<sup>19</sup>. Embora o tráfico humano não envolva necessariamente a transposição de fronteiras, os migrantes internacionais, e particularmente os migrantes em situação irregular, são especialmente vulneráveis a esta situação, dado que o receio de exposição da sua situação e de consequente expulsão do país favorecem este tipo de redes de atividade criminosas (UNODC, 2021).

A vulnerabilidade dos migrantes está ainda marcada, de forma especialmente pesada e intensa, no perigo a que estão frequentemente sujeitos nas suas travessias. No mundo, entre 2014 e 2020, mais de 40 000 migrantes morreram ou desapareceram nas várias rotas migratórias mundiais, sendo o Mediterrâneo claramente o local com maiores fatalidades reportadas e África a região de origem da maior parte dos migrantes mortos ou desaparecidos<sup>20</sup>. Calcula-se, contudo, que as mortes no Mar Mediterrâneo serão apenas 5% do total e que o risco de morte no caminho terrestre do país de origem até ao Mediterrâneo – atravessando o Saara e/ou países em situação de conflito violento - seja de 1 em cada 3, sendo que muitas dessas mortes não são contabilizadas (ACNUR, 2020b). Se estes números impressionam, muitos mais serão as vítimas de violência nas suas travessias, nomeadamente perpetrada por guardas fronteiriças, polícia ou funcionários de centro de detenção (UNODC, 2021).

Em *terceiro lugar*, é necessário **combater estereótipos e narrativas erróneas sobre as migrações**, frequentemente reforçados – ainda que involuntariamente - pelos media. O crescimento do **discurso nacionalista e xenófobo** em muitos países europeus, ligado a motivações políticas, apresenta-se especialmente preocupante, na medida em que se baseia em assunções falsas e/ou na desinformação, bem como na manipulação de sentimentos de medo e desconfiança (através de uma narrativa que acentua a distinção do “nós” *versus*

<sup>17</sup> Dados de janeiro de 2021, Eurostat, disponíveis em: <https://bit.ly/3eaMzdp>

<sup>18</sup> Saber mais sobre o tráfico humano em [www.unhcr.org/human-trafficking.html](http://www.unhcr.org/human-trafficking.html).

<sup>19</sup> Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), disponíveis em: <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang-en/index.htm>

<sup>20</sup> Em relação aos migrantes provenientes de países da África Subsaariana, os media têm focado principalmente a travessia do Mediterrâneo, mas o maior número de mortes ocorrerá na travessia terrestre, atravessando o Saara, para além das violações de direitos humanos persistentes na frequente retenção em países de trânsito como a Líbia. Sobre os dados de perda de vidas nas rotas migratórias mundiais, ver <https://missingmigrants.iom.int/>



“o outro”), gerando atitudes anti-imigração que se materializam em situações de discriminação e até de violência expressa – psicológica, física e/ou económica - contra migrantes e refugiados<sup>21</sup>. Na maioria dos países europeus, por exemplo, a diferença entre o número real de migrantes e refugiados e a perceção da população sobre essa dimensão é considerável<sup>22</sup>. Entre os aspetos a melhorar, estão a responsabilização dos governos e autoridades públicas pela proteção dos direitos dos migrantes, a identificação e luta contra políticas que incentivem comportamentos xenófobos, a identificação de atores políticos que veiculam opiniões não baseadas em factos, a promoção de maior conhecimento e interação com as comunidades migrantes, e maior cooperação entre os vários atores sociais, económicos e políticos no combate à xenofobia (Miller, 2018). Também essencial é a atuação da sociedade civil na desconstrução de mitos e narrativas manipuladas sobre migrações, promovendo um espírito crítico e uma cidadania global ativa nas sociedades.

A gestão integrada e sustentada dos fluxos migratórios exige uma colaboração cada vez mais estreita entre países de origem, trânsito e destino. Isso mesmo é reconhecido a nível internacional, pelo **Pacto Global das Nações Unidas para a Migração Segura, Ordenada e Regular** (NU, 2018), o qual estabelece entendimentos e princípios comuns, bem como responsabilidades partilhadas e os objetivos da cooperação entre países e atores nesta matéria (devendo ser transposto para planos nacionais dos países signatários)<sup>23</sup>. Embora este constitua um avanço inegável a nível global, várias questões continuam, porém, a ser objeto de divergências e pontos de tensão nas iniciativas internacionais, particularmente em três assuntos onde se revela difícil atingir uma convergência de perspetivas: a abertura de mais canais para a migração legal; a migração laboral de baixas qualificações (sem ser uma migração temporária); e a implementação da Convenção sobre os direitos dos trabalhadores migrantes, ainda não ratificada por vários dos principais países de destino (nomeadamente da União Europeia)<sup>24</sup>.

A **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** (NU, 2015), que enquadra os esforços para um desenvolvimento global mais sustentável, justo e equitativo até 2030, também integra de várias formas a ligação migrações-desenvolvimento, sendo vários os ODS que incluem metas relacionadas com as migrações – nomeadamente no âmbito da educação, da igualdade de género, do trabalho digno, ou da justiça e instituições eficazes (ver *Anexo*). A meta específica mais importante sobre as políticas de gestão das migrações faz parte do ODS relativo à diminuição das desigualdades (ODS 10), o que é indicativo da importância

<sup>21</sup> Por exemplo, num estudo efetuado em 2018, em Itália, mais de 40% dos imigrantes inquiridos afirmaram ter experienciado episódios de violência, pelo menos uma vez desde que chegaram ao país (46,5%) e nos últimos 12 meses (40%). Para as motivações das atitudes anti-imigração em vários países europeus, ver por exemplo “[Explaining the main drivers of anti-immigration attitudes in Europe](#)”, Eyes on Europe, 30.11.2020.

<sup>22</sup> Para os resultados desta discrepância em alguns países europeus, ver <https://www.statista.com/statistics/952903/perceptions-on-migration-in-europe/>. Registe-se que a proporção de cidadãos de países terceiros (não-UE) que reside nos países europeus (4,7% no total da UE, em média) é muito inferior à média da maioria dos países mais desenvolvidos – como sejam os Estados Unidos (mais de 15%), a Austrália (acima de 30%), o Canadá (que ultrapassa 21%) ou mesmo a Suíça (quase 29%).

<sup>23</sup> No total mundial, 5 países votaram contra este Pacto (dos quais 3 da UE: Hungria, Polónia e República Checa) e 12 abstiveram-se (dos quais 5 da UE: Áustria, Bulgária, Itália, Letónia e Roménia). Portugal foi um dos primeiros países a aprovar um plano nacional de implementação do Pacto Global, em agosto de 2019 (ver Marcos das Políticas).

<sup>24</sup> Foi preciso esperar por 2003 para que a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, assinada em 1990 nas Nações Unidas, reunisse o número de ratificações necessárias para a sua entrada em vigor na ordem internacional.



atribuída às migrações enquanto fator impulsionador de um crescimento mais inclusivo e equitativo.

Embora estes dois instrumentos sejam importantes na abordagem das migrações enquanto fenómeno transnacional que só pode ser eficazmente gerido através de um esforço conjunto da comunidade internacional, com soluções globais, é necessário referir que nem o Pacto Global nem a Agenda 2030 tem carácter vinculativo, dependendo dos compromissos voluntários dos Estados e não garantindo legalmente direitos aos migrantes<sup>25</sup>.

O impacto das várias políticas setoriais nas migrações depende do contexto de cada país, das políticas públicas definidas e das condições de implementação dessas políticas, não existindo abordagens únicas ou soluções lineares. No entanto, sabe-se que **uma maior convergência de objetivos entre as políticas de migração e as políticas de desenvolvimento pode ter efeitos positivos**, enquanto a prossecução de abordagens incoerentes pode prejudicar a eficácia das políticas públicas (OCDE, 2017). Nesse contexto, a integração das migrações nas estratégias de desenvolvimento, por um lado, e a prossecução de políticas de migração que tomam em conta os direitos humanos e promovem o desenvolvimento, por outro lado, devem ser dois lados da mesma moeda, com um único objetivo: a criação de um ambiente em que as pessoas migram por escolha, não por necessidade, e em que aqueles que migram podem contribuir de forma positiva para o desenvolvimento, tanto dos seus países de origem como de destino.

### 1.1. IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Os efeitos imediatos da pandemia de COVID-19, devido aos confinamentos, fecho de fronteiras e proibições de viagens, traduziram-se numa dificuldade de deslocação entre países e, portanto, numa diminuição de migrantes internacionais no mundo durante 2020. No entanto, a médio e longo prazo, os efeitos indiretos da pandemia, nomeadamente na fome e insegurança alimentar, na pobreza e nas desigualdades, virá muito provavelmente aumentar a necessidade de procura de meios de subsistência noutras lugares, originando uma **subida potencial da migração impulsionada pela necessidade** (PAM e OIM, 2020). Além disso, a COVID-19 não teve impacto no número de deslocamentos forçados, uma vez que os conflitos violentos, as perseguições políticas ou sociais, os desastres naturais e outros fatores ambientais não diminuíram durante a pandemia. Os conflitos e crises humanitárias continuaram ou agravaram-se, os números absolutos da pobreza extrema invertiram a tendência de diminuição dos últimos anos (estimando-se que a pandemia coloque, pelo menos, mais 150 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema<sup>26</sup>) e os níveis de fome e insegurança alimentar, que já vinham a subir há quatro anos, foram ainda mais

<sup>25</sup> Os instrumentos legais no quadro das Nações Unidas ligados à migração internacional são essencialmente cinco: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), o seu Protocolo de 1967, a Convenção de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes (1990), o Protocolo sobre Tráfego de pessoas, particularmente mulheres e crianças (2000) e o Protocolo sobre a introdução clandestina de migrantes por via terrestre, marítima e aérea (2000). Ao longo das últimas décadas, assumiram especial relevância as convenções sobre a proteção dos trabalhadores migrantes e a igualdade de oportunidades e de tratamento, adotadas no quadro da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e legalmente vinculativas: a Convenção n.º 97 sobre a migração e emprego (1949, revista), a Convenção n.º 143 sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes (1975) e a Convenção n.º 189 sobre o trabalho digno dos trabalhadores domésticos (2011).

<sup>26</sup> As previsões das Nações Unidas apontam para mais 150 a 175 milhões de pessoas, sendo que o número de pessoas em pobreza extrema (menos de 1,90USD/dia) vinha a diminuir desde 1999.

agravados - fazendo reverter os ganhos de desenvolvimento das duas últimas décadas e comprometendo claramente a realização da Agenda 2030.

As restrições associadas à COVID-19 deixaram quase 3 milhões de migrantes sem mobilidade, ou seja, retidos sem conseguirem regressar aos seus locais de trabalho, às suas comunidades ou aos seus países de origem, para além de muitos se terem visto impedidos de continuarem as suas jornadas, ficando bloqueados em países de trânsito (PAM e OIM, 2020; OIM, 2020b). No caso do Corno de África, do Sahel e do Norte de África, as restrições também **desviaram as rotas de migração**, com um aumento do recurso a redes clandestinas, reforçando a perigosidade das travessias (PAM e OIM, 2021; MMC, 2021). Esta perigosidade pode aumentar ainda mais, dado as redes de passadores ou traficantes de seres humanos terem de procurar métodos mais arriscados para contornar as restrições. Além disso, as pessoas migrantes são um dos principais grupos de risco no que respeita ao tráfico de seres humanos, e a atuação de redes criminosas beneficiou da pandemia, para além de a assistência às vítimas ter sido dificultada, quer na sua identificação quer no apoio legal e/ou social<sup>27</sup>.

As restrições de viagem e medidas de controlo fronteiriço podem e devem ser implementadas em total respeito pelos direitos das pessoas em movimento. No entanto, com o fecho de fronteiras, o **direito a asilo e proteção internacional ficou comprometido**, o que pode ter forçado pessoas a regressarem para situações de perigo e de violações dos direitos humanos, ou seja, para locais de onde pretendiam exatamente fugir (OCDE, 2020a). Da mesma forma, durante a pandemia, foram reportadas às Nações Unidas (ACNUR e OIM) recusas de entrada a requerentes de asilo e a menores não acompanhados nas zonas de fronteira, em várias regiões do globo, bem como recusa de desembarque a refugiados e migrantes resgatados no mar<sup>28</sup> ou expulsão imediata para países de trânsito e de origem, particularmente por países da União Europeia, em violação clara do direito internacional e do princípio de não-repulsão<sup>29</sup> (ver capítulo 2). Isto apesar do apelo de organizações internacionais e da sociedade civil para ser considerada uma suspensão temporária de deportações ou retornos forçados durante a pandemia<sup>30</sup>.

Além disso, a pandemia criou **constrangimentos operacionais e logísticos** nos serviços de imigração, um pouco por todo o mundo. Na Europa, o pedido de asilo ou proteção internacional tornou-se mais difícil e moroso: as restrições de movimento levaram a que as solicitações de asilo na UE atingissem o nível mais baixo desde 2013, mas muitas decisões também ficaram pendentes devido à paragem de tribunais, serviços consulares e outros serviços públicos.<sup>31</sup> Da mesma forma, as atividades de regresso e reinstalação ficaram suspensas

<sup>27</sup> A este propósito, consultar “*COVID-19 is worsening human trafficking – states should take action, warn Council of Europe experts*”, Conselho da Europa, 09.04.2021.

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, “*UN, rights groups accuse Greece of using pandemic to ‘step up’ migration restrictions*”, 23.08.2020.

<sup>29</sup> O princípio da não repulsão (*Non-Refoulement*) proíbe a “devolução” de um refugiado a um país onde possa estar sujeito a perseguição ou tortura. Foi consagrado na Convenção de Genebra de 1951 e veio a ser reiterado e reforçado com outros instrumentos jurídicos, como a Convenção Internacional de 1966 sobre os direitos civis e políticos e a Convenção de 1984 sobre a tortura e penas e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. De acordo com o artigo 33.º da Convenção de 1951, “*nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas*”.

<sup>30</sup> Ver, por exemplo, “*Forced returns of migrants must be suspended in times of COVID-19*”, declaração da United Nations Network on Migration, maio de 2020.

<sup>31</sup> Mais informação em <https://easo.europa.eu/latest-asylum-trends>.

na maioria dos países, deixando muitos migrantes e refugiados presos numa situação de limbo burocrático. Em vários países europeus, porém, foram também tomadas medidas para alargar prazos de validade de documentos, ou para regularizar pessoas em situação irregular, como foi o caso da Itália e de Portugal (OCDE, 2020d).

O **impacto desproporcional da COVID-19 nas pessoas migrantes ou refugiadas**, que já se encontravam previamente em situação de maior vulnerabilidade, é evidente a vários níveis, em resultado da **interligação da crise de saúde, crise socioeconómica e crise de proteção** (NU, 2020). Desde logo, nas pessoas deslocadas, a impossibilidade de fazer chegar assistência internacional devido às restrições de movimentação e/ou a redução do financiamento para operações humanitárias levou a cortes na ajuda alimentar para populações de refugiados, nomeadamente em vários países da África Subsaariana (PAM e OIM, 2021) e à impossibilidade de fornecer outros bens e serviços, nomeadamente o acesso à educação (NU, 2020). A crise veio **exacerbar a situação vulnerável de mulheres e meninas migrantes**, que enfrentam maiores riscos de exposição a violência com base no género, abuso e exploração. Os centros de acolhimento de pessoas deslocadas e os campos de detenção, oferecendo geralmente fracas condições sanitárias e estando frequentemente em sobrelotação, apresentam riscos elevados para a saúde e para o controlo da pandemia (IRC, 2020). Os movimentos de reinstalação de pessoas refugiadas também foram afetados e muitos não conseguiram aceder aos programas de regresso voluntário: apenas 34 400 refugiados foram reinstalados em países terceiros durante o ano de 2020, o que contrasta com as 107 800 pessoas reinstaladas no ano anterior, representando uma descida de 69% (ACNUR, 2021).

Nos países de destino, a pandemia teve um impacto transversal nos **trabalhadores migrantes e refugiados** (que são mais de 164 milhões no mundo, segundo a OIT), uma vez que, estando normalmente em trabalhos mais precários ou temporários e sazonais, e trabalhando mais no setor informal, foram particularmente atingidos quer pela **impossibilidade de trabalharem, quer ainda pela dificuldade de acederem a medidas de assistência/proteção social ou a incentivos de recuperação económica**. Em contexto de crise, os migrantes estão entre os primeiros a perderem o emprego<sup>32</sup> e podem também enfrentar barreiras significativas à reentrada no mercado de trabalho dos países de acolhimento, devido a restrições à mobilidade, falta de reconhecimento das qualificações ou dificuldades em preencherem critérios administrativos (por estarem em situação irregular ou indocumentados, por exemplo) (OIM, 2020a). Na Europa, a perda de rendimentos e a falta de perspetivas futuras para os migrantes aumentou a dificuldade de assegurar meios de subsistência e levou, em muitos casos, à intenção de regressarem aos países de origem. Além disso, a vulnerabilidade dos migrantes traduz-se também numa maior dificuldade de **acesso a serviços de saúde e sociais básicos**, devido a barreiras legais, linguísticas ou culturais, a qual se agravou, incluindo no acesso a diagnóstico, tratamento e vacinação contra a COVID-19<sup>33</sup>. A inclusão de migrantes e refugiados nos planos de vacinação será essencial para controlar a pandemia.

Por outro lado, contudo, a pandemia veio demonstrar, de forma imediata e aguda, o **carácter essencial das populações migrantes nas economias dos países onde vivem e trabalham:**

<sup>32</sup> Em todos os países da OCDE, a taxa de desemprego das pessoas imigrantes subiu mais do que a dos nacionais (OCDE, 2020c).

<sup>33</sup> A Agência da UE para os Direitos Fundamentais tem alertado em vários relatórios para estas desigualdades em contexto de pandemia.

na Europa e nos Estados Unidos, os imigrantes constituem uma boa proporção das pessoas que desempenham funções fundamentais para o funcionamento das sociedades, incluindo no setor da saúde. Nos países europeus, 23% dos médicos e 14% dos enfermeiros nasceram num país diferente de onde trabalham, mas a proporção de migrantes é ainda maior noutros serviços essenciais (em especial funções com baixas qualificações) e particularmente nas cidades (OCDE, 2020c). Na maioria dos países da UE, a taxa de emprego dos cidadãos de países terceiros é bastante superior à dos cidadãos da UE em áreas como limpeza, serviços de assistência pessoal (como cuidadores), construção e obras públicas, transportes, abastecimento e preparação de alimentos, agricultura e pesca (ver *Factos e Dados*).

No entanto, a experiência de outras crises económicas tem demonstrado que este reconhecimento não se traduz, necessariamente, em políticas migratórias mais favoráveis ou de integração mais ativas, uma vez que os países têm tendência a voltarem-se para as necessidades mais imediatas e internas, os desafios de manutenção da coesão social aumentam, e as medidas de apoio tendem a não chegar da mesma forma às populações migrantes (OCDE, 2020d). Em alguns casos, a pandemia pode mesmo estar a ser utilizada como pretexto para implementar medidas mais restritivas à liberdade de circulação e **políticas anti-imigração sob a capa de preocupações de saúde pública**<sup>34</sup>, ou para reforçar discursos xenófobos e de estigmatização dos migrantes e refugiados. Estes sentimentos de desconfiança, exacerbados por desinformação e pela politização, têm originado **episódios de discriminação e violência contra imigrantes** de determinados países (como se verificou no caso das comunidades migrantes de países asiáticos, nos Estados Unidos e em alguns países europeus), bem como em países em desenvolvimento, no caso de regresso de migrantes que são encarados com portadores ou propagadores do vírus.

Com políticas mais inclusivas e coerentes, a incerteza que caracteriza o atual contexto global pode, pelo contrário, ser uma oportunidade para reforçar valores de empatia e solidariedade, aproveitando a consciencialização reforçada sobre a interdependência global para **reformular as abordagens à mobilidade humana**, em benefício de todos e cumprindo o compromisso central da Agenda 2030 de “não deixar ninguém para trás” (NU, 2020).

Durante a pandemia, as **diásporas têm sido particularmente ativas na resposta** e desenvolvimento de novas iniciativas para enfrentar os desafios sanitários, sociais e económicos enfrentados pelas suas comunidades nos seus países de origem e de acolhimento, incluindo, por exemplo, apoio às vítimas da pandemia, reforço das redes de proteção social, entre outras (OIM, 2020c). Outro aspeto interessante no contributo das migrações para o desenvolvimento é o desempenho das **remessas dos emigrantes** em contexto de pandemia. Apesar de se saber que as remessas tendem a ser mais estáveis do que outros fluxos de financiamento do desenvolvimento, podendo até ser contra cíclicas (na medida em que os emigrantes podem ter tendência a cortar no consumo e aumentar a poupança durante recessões económicas, enviando mais recursos para as suas famílias nos países de origem), o facto de a recessão ser global, afetando países de origem e de destino, e de o rendimento dos trabalhadores ter sido muito afetado pelas medidas restritivas nas economias mais avançadas faziam prever um impacto fortemente negativo nas remessas. As previsões da

<sup>34</sup> A este propósito, consultar por exemplo “The COVID-19 excuse? How migration policies are hardening around the globe”, The New Humanitarian, 17.04.2020.

OCDE de descida acentuada dos fluxos de financiamento do desenvolvimento nos países mais pobres confirmaram-se, o que é preocupante, mas não no caso das remessas, uma vez que este fluxo decresceu apenas 1,6% entre 2019 e 2020, tendo mesmo aumentado em algumas regiões do mundo (Banco Mundial e Knomad, 2020). É necessário ter em atenção, porém, que a recessão global, a recorrência de surtos de COVID-19, o facto de muitos países de acolhimento poderem não ser capazes de fornecer o mesmo nível de estímulo fiscal de 2020 e o previsível impacto após a cessação de medidas temporárias de apoio (ao emprego, por exemplo) pode vir a ter efeitos negativos nas remessas dos emigrantes a médio-prazo.

As pessoas migrantes e as **políticas de migração e integração serão essenciais para uma recuperação forte, sustentada e verdadeiramente inclusiva** das economias e sociedades, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, a nível local, nacional, regional e internacional (OCDE, 2020b). Nesse contexto, é importante que o papel, necessidades, direitos e vulnerabilidade das pessoas migrantes, deslocadas e refugiadas - independentemente do seu estatuto migratório - sejam integrados quer nos planos e políticas nacionais de prevenção e resposta à COVID-19, com respostas inclusivas em termos de saúde pública e acesso a serviços básicos<sup>35</sup>, quer nos planos de recuperação económica e nas medidas de estímulo à atividade económica, nas políticas de apoio à coesão social, nas respostas ao desemprego e à promoção de igualdade de oportunidades, acesso e tratamento no mercado de trabalho, bem como na proteção de direitos humanos (sociais, económicos, políticos). Outras questões relevantes para a revitalização pós-pandemia e ligadas à remoção de barreiras devem ser equacionadas, como o reconhecimento e acreditação de qualificações académicas e profissionais; a portabilidade de direitos sociais e a inclusão de pessoas migrantes e refugiadas nos sistemas de proteção social; a exploração de vários modelos de regularização de migrantes, de vias legais de migração e de reinvenção de uma mobilidade mais flexível e acessível; a diminuição dos custos de envio de remessas, entre outras.

Além disso, esta é uma oportunidade para reforçar a cooperação internacional, a partilha de responsabilidades relativamente aos refugiados e a governação internacional das migrações, de forma a assegurar o cumprimento dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e de forma a aproveitar plenamente os benefícios de “facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável” (meta 10.7 dos ODS).

Tudo isto beneficiará não apenas os migrantes e suas comunidades, mas as economias e sociedades como um todo, dadas as múltiplas interligações entre a mobilidade humana e um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. A Figura 1 apresenta algumas intervenções para aproveitar melhor a interligação entre migrações e desenvolvimento em contexto de pandemia e de recuperação, contribuindo para o cumprimento dos ODS.

<sup>35</sup> Tal como estabelecido no Quadro das Nações Unidas para responder ao impacto socioeconómico da COVID-19, de maio de 2020, disponível em: <https://bit.ly/3kevZ0h>.

**FIGURA 1: INTERVENÇÕES LIGADAS ÀS MIGRAÇÕES PARA IMPULSIONAR A RECUPERAÇÃO E O CUMPRIMENTO DA AGENDA 2030, NO CONTEXTO DA PANDEMIA**



## 2. Desafios, Incoerências e Sinergias

Na União Europeia, a descida continuada do número de entrada de pessoas migrantes, depois do pico atingido em 2015, contrasta com o enfoque e investimento crescentes na securitização das fronteiras, que ultrapassa, em muito, o apoio a vias legais e seguras de migração. A abordagem politizada tem prevalecido sobre a abordagem humanitária, o que favorece a expressão de divisões evidentes entre Estados Membros e propicia situações de criminalização das pessoas migrantes e refugiadas e das organizações que os ajudam, face à sua extrema vulnerabilidade. A evidente externalização da gestão das migrações para países com fraco desempenho na proteção dos Direitos Humanos e/ou com governos autoritários ou desestruturados (Turquia, Líbia) tem favorecido situações graves de violação do direito internacional, incluindo o retorno forçado de migrantes, mesmo para locais não seguros. Paralelamente, a União Europeia tem vindo a apostar, nos últimos anos, numa coerência das políticas para o desenvolvimento “ao contrário”, ou seja, é cada vez mais a política de desenvolvimento que deve cumprir os objetivos da política migratória, existindo vários exemplos de condicionalidade e instrumentalização da ajuda ao desenvolvimento em prol desses objetivos.

### 2.1. A SECURITIZAÇÃO E EXTERNALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Uma das principais tendências das políticas da UE consiste na **securitização progressiva da abordagem às migrações, minimizando ou fazendo desaparecer a vertente do desenvolvimento, e em detrimento de uma abordagem de Direitos Humanos.**

Até 2014, a UE tinha começado a estabelecer as bases de uma cooperação com os países em desenvolvimento com base numa abordagem que privilegiava as migrações legais e bem geridas como um fator impulsionador do desenvolvimento. Essa foi a tónica dos principais enquadramentos até então, como a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (AGMM), de 2011 - que interligava as políticas de imigração e de asilo à política externa da UE, emanando da Direção Geral de Desenvolvimento da Comissão Europeia (CE) -, da



Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, também de 2011, e também dos diálogos sobre migração e mobilidade com os países parceiros. Embora seja da competência dos Estados membros, as orientações estratégicas da CE e políticas dos países europeus – como as Conclusões do Conselho de 2013 sobre Migrações e Desenvolvimento – seguem, no geral, a lógica prevalente nas Nações Unidas, no sentido de aproveitar o potencial e os benefícios das migrações para o desenvolvimento.

Contudo, os decisores políticos rapidamente abandonaram esta abordagem, confrontados com a necessidade de responderem ao aumento dos fluxos migratórios em 2015, ano em que se registaram mais de 1,8 milhões de chegadas irregulares à UE, incluindo 1,3 milhões de pedidos de asilo (ver *Factos e Dados*). Em vez de a questão ser abordada como uma crise humanitária, com uma resposta integrada e coordenada segundo princípios de solidariedade e divisão de responsabilidades entre os Estados membros, a crise veio **expor fragilidades institucionais e divisões profundas entre países**, gerando dúvidas sobre as reais capacidades do projeto europeu em dar uma resposta adequada a esses desafios. Veio, igualmente, colocar grande pressão sobre valores fundamentais da UE – **a liberdade, a solidariedade e o respeito pelos direitos humanos – quer no plano interno quer no relacionamento com países terceiros.**

Ao invés de enfatizar o nexo migrações-desenvolvimento segundo uma perspectiva de complementaridade e de longo-prazo, a narrativa dominante em Bruxelas passou a centrar-se na necessidade de contenção a curto-prazo das migrações, de preferência na sua origem ou antes de atingirem as fronteiras europeias. Isto interligou-se como um novo entendimento



No Darfur, sul do Sudão, muitas pessoas são obrigadas a fugir das suas casas e a ajuda tem de ser interrompida devido à violência e conflitos. © União Europeia, 2018 (fotografia de Anouk Delafortrie)

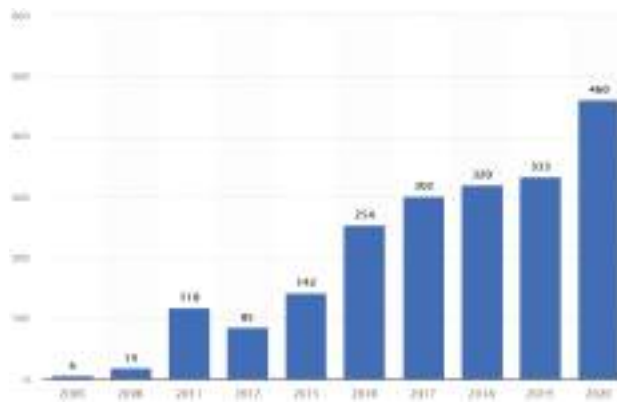


sobre os objetivos da política externa europeia, dando primazia aos interesses europeus e à *realpolitik* em matéria de segurança e migrações. Nesse sentido, as migrações são referidas nos vários documentos sobre Schengen e na própria “Estratégia Global da UE” (2016) como uma ameaça à segurança europeia - sendo estas apresentadas juntamente com o terrorismo como justificação para o reforço das fronteiras externas da UE - pelo que devem ser restringidas, controladas e reduzidas.

A justificação de preservação da segurança europeia originou um enfoque no reforço das fronteiras externas da UE nos anos subsequentes, para defesa de uma “Europa Fortaleza”, o que tem incluído grandes investimentos na implementação de controlos mais efetivos e sistemáticos das pessoas que atravessam essas fronteiras (nomeadamente através de novos sistemas de informação, de bases de dados, informáticos, etc.), bem como o **reforço da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira – FRONTEX**, em termos de mandato e de recursos humanos, financeiros e tecnológicos<sup>36</sup>.

A Frontex foi criada em 2004 com o objetivo de gestão de fronteiras, desempenhando inicialmente um papel coordenador e apoiando os Estados membros nas fronteiras externas da UE, mas atuando hoje em várias operações no Mar Mediterrâneo e nos Balcãs e trabalhando com países da UE e não-UE. A sua autoridade e mandato expandiram-se, nomeadamente conferindo-lhe um papel mais importante no tratamento dos regressos de migrantes e com a decisão, em 2019, da criação de um corpo permanente de 10 000 guardas até 2027, com poderes executivos significativos<sup>37</sup>. O seu orçamento cresceu de 118 milhões EUR em 2011, para 460 milhões EUR em 2020 (Figura 2), estando previstos cerca de 800 milhões EUR, por ano, no Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027.

**FIGURA 2: ORÇAMENTO ANUAL DA FRONTEX, 2005-2020 (EM MILHÕES DE EUR)**



Fonte: Eurostat.

<sup>36</sup> Uma análise das medidas de securitização das fronteiras europeias pode ser encontrada em Benedicto e Brunet, 2018.

<sup>37</sup> Para mais informação, ver <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>. O regulamento de 2019 passou a permitir também que a Frontex realize operações em países dos Balcãs não-membros da UE, sem exigência de aprovação formal por parte destes.

O reforço da Frontex faz parte da política de contenção, detenção e deportação de migrantes e que é paralela a uma erosão das políticas de asilo, na medida em que muitos requerentes de asilo não têm os seus direitos assegurados em concordância com o Direito Internacional, na chegada a solo europeu (ver capítulo 2.3). Através da chamada abordagem “hotspot”, as agências da UE, como a Frontex, dão cada vez mais apoio operacional aos Estados membros para facilitar a identificação/registo e para implementar procedimentos de retorno “fast-track”, o que se tornou possível e facilitado pelo acordo com a Turquia (MSF, 2021). Nos últimos anos, a atuação da Frontex tem sido cada vez mais polémica e criticável, por omissão, conivência, apoio ou mesmo perpetração de abusos e violações dos direitos humanos de migrantes e refugiados (FRA, 2021; UNHCR, 2021b; Human Rights Watch, 2021), o que suscitou várias investigações, incluindo a criação de um grupo de trabalho do Parlamento Europeu para escrutínio das atividades e da organização, a funcionar desde fevereiro de 2021<sup>38</sup>. A Caixa 1 apresenta as últimas e principais constatações sobre atuação inadequada da Agência na gestão de fronteiras.

A securitização das fronteiras europeias tem tido o resultado claro de controlo e contenção dos fluxos migratórios, como se demonstra pela descida acentuada das chegadas irregulares desde 2016. Estas políticas são, assim, apresentadas como um sucesso, na medida em que o único critério de avaliação é a diminuição do número de migrantes e refugiados. No entanto, estas políticas têm igualmente o efeito de desviar as rotas migratórias de forma temporária<sup>39</sup> e **de empurrar os migrantes e refugiados para alternativas mais arriscadas**, sujeitando-os a situações de maior vulnerabilidade e colocando a sua vida em perigo. De forma indireta, a securitização acaba por favorecer as redes de tráfico e de introdução clandestina de migrantes, na medida em que estas se tornam a única opção para chegar à Europa. Dessa forma, as migrações têm-se tornado fonte de receitas importantes para redes de tráfico, passadores, comerciantes locais, condutores e fornecedores de meios de transporte, e até funcionários públicos, principalmente em países de trânsito como a Líbia.

---

<sup>38</sup> “Frontex: MEPs to investigate alleged violations of fundamental rights”, Parlamento Europeu, 22.02.2021.

<sup>39</sup> Foi exatamente isto que aconteceu a determinada altura, em meados de 2017, uma vez que a maior parte das fronteiras terrestres (Espanha-Marrocos, Turquia-Bulgária, Turquia-Grécia) estavam na sua maioria seladas, sendo a única possibilidade de entrada no espaço europeu a travessia marítima. Mais recentemente, à descida acentuada de chegadas a Itália, em 2019 e 2020 (rota do Mediterrâneo Central, provenientes da Tunísia e Líbia enquanto países de trânsito), correspondeu um reforço das rotas do Mediterrâneo Oriental (particularmente por via marítima, para a Grécia e provenientes da Turquia enquanto país de trânsito) em 2019, e do Mediterrâneo Ocidental (para a Península Ibérica, maioritariamente Espanha, a partir do Norte de África) em 2020.

### CAIXA 1: A FRONTAX E OS DIREITOS HUMANOS

Enquanto Agência da UE, a Frontex está obrigada a executar as suas operações de forma consistente com a [Carta de Direitos Fundamentais da UE](#) (Incluindo o direito de asilo), a [Convenção Europeia de Direitos Humanos](#) e as restantes normas do Direito Internacional. Nomeadamente, a legislação internacional de Direitos Humanos requer que a Frontex não exponha ninguém a um abuso de direitos humanos, de forma direta ou indireta, e que tome as medidas necessárias para proteger as pessoas desses abusos. O seu mandato estabelece que todo o pessoal destacado para as suas operações respeite os direitos fundamentais.

No entanto, têm existido várias evidências que apontam para a conivência, apoio ou mesmo perpetração de abusos e violações dos direitos humanos de migrantes e refugiados. Estas acusações e evidências, combinadas com os deficientes mecanismos de reporte e monitorização da Frontex, têm levado, mais recentemente, a investigações por parte do [Parlamento Europeu](#), do [Provedor de Justiça Europeu](#) e do [Organismo Europeu de Luta Antifraude](#). Entre os exemplos reportados estão:

- A **cumplicidade com violações de direitos humanos na fronteira marítima entre a Grécia e a Turquia**, em que a Frontex assistiu ou esteve diretamente envolvida em repulsões violentas (*pushbacks*) de pelo menos 132 barcos de refugiados, entre março e outubro de 2020 (conclusões de uma [investigação jornalística conjunta](#), na sequência de um pedido de um membro do parlamento alemão ao governo federal). A cumulicidade com repulsões violentas ilegais no Mar Egeu foi corroborada pela revelação de [relatórios internos](#) da Agência e pela [publicação da correspondência da Frontex](#) com autoridades dos Estados membros e da UE.
- A **permissão e coordenação com a Guarda Costeira Líbia para interceptar migrantes** no Mediterrâneo Central e transportá-los de volta para a Líbia, onde enfrentam abusos de direitos humanos. Tal terá acontecido de forma reiterada a partir de 2020, com a Frontex a sobrevoar as embarcações com migrantes antes de a Guarda Costeira Líbia os interceptar, gerando suspeitas de atuação conjunta (conclusões de uma [investigação jornalística conjunta](#) liderada pelo Der Spiegel e de outra [investigação do The Guardian](#), de março de 2020). O membro do Grupo de Trabalho do Parlamento Europeu para Escrutínio da Frontex, Erik Marquardt, [declarou que](#) “isto prova que a Frontex está a violar o direito internacional” e que “é responsável pela devolução de pessoas a campos com condições desumanas na Líbia”.
- A **inação e conivência da Frontex com Estados membros da UE que executam violações persistentes dos direitos humanos** de pessoas que chegam às fronteiras da UE (conforme reportado pela Agência da UE para os Direitos Fundamentais), e onde a Frontex opera ([Bulgária](#), [Croácia](#), [Chipre](#), [Grécia](#), [Hungria](#), [Malta](#)), não tomando qualquer ação para reportar ou abordar esses abusos.

Apenas no caso da Hungria, a Frontex exerceu o seu dever de suspender financiamentos ou operações com base em violações sérias e persistentes dos direitos humanos na sua área de intervenção – embora essa suspensão tenha sido efetuada após mais de 4 anos de alertas e só depois da decisão de um tribunal europeu. Em dezembro de 2020, o [Tribunal Europeu de Justiça determinou que a Hungria violou a lei da UE](#) por restringir o acesso a requerentes de asilo e forçá-los a recuar para a Sérvia. Um [relatório de janeiro de 2021](#) concluiu que os seus mecanismos de conformidade com os direitos humanos são ineficazes e que a Frontex não investigou essas violações de forma adequada.

- **O uso da violência contra migrantes por parte dos seus operacionais.**

Em junho de 2021, a [Agência foi confrontada](#) com alegações de atos violentos no Norte da Macedónia. O [Provedor de Justiça Europeu recomendou](#) a melhoria da transparência das suas operações e o [Tribunal de Contas Europeu afirmou](#) que a Frontex revela incapacidade de desempenhar as suas principais funções. Foram [manifestadas preocupações](#) sobre a [decisão de armar os operacionais](#), nomeadamente tendo em conta a dificuldade de parar a infiltração de forças de extrema direita nos seus quadros, bem como novos inquéritos [sobre as ligações à indústria do armamento](#).

Em maio de 2021, um grupo de advogados da Progress Lawyers Network, Greek Helsinki Monitor e front-LEX submeteram ao Tribunal de Justiça da UE uma [ação judicial contra a Frontex](#), em nome dois requerentes de asilo, um menor não acompanhado e uma mulher, vítimas de violência e *pushbacks* por parte de operacionais em Lesbos e no Mar Egeu.

- **A ausência de investigação e reporte sobre os abusos ou de tomada de ação para proteger as pessoas.**

Em junho de 2021, Jonas Grimheden tornou-se o primeiro [encarregado de direitos humanos fundamentais da Frontex](#), em contexto de polémica sobre os grandes atrasos da agência na contratação de funcionários para garantir que não ocorrem violações de direitos humanos: 40 monitores deveriam ter sido contratados até dezembro de 2020, mas até à data só 20 foram admitidos.

- **Fraude e falta de transparência.**

O Tribunal Geral da UE [concluiu que a Frontex](#) inflacionou, em mais do dobro, os seus honorários num processo que ganhou contra dois ativistas, que tinham solicitado acesso a documentos em 2017 sobre a operação Triton. A Frontex recusa-se a [revelar despesas](#) e cumprir critérios de transparência e prestação de contas. Em março de 2021, o Comité do Parlamento Europeu para o Controlo Orçamental [recusou aprovar o orçamento](#) da Agência por preocupações com alegações de violações de direitos, [má gestão em processos de recrutamento](#) e assédio por altos funcionários.

Fonte: *Elaboração própria.*

Para além da securitização, a outra tendência principal é a **externalização da política migratória da UE**, por um lado **transferindo para países terceiros responsabilidades e recursos para gestão das migrações** (particularmente países de trânsito que se situam no limite das fronteiras externas da UE, com ênfase para a Turquia e a Líbia) e, por outro lado, **colocando grande enfoque nas questões de retorno e readmissão de migrantes**, no relacionamento da UE com muitos países parceiros (particularmente africanos). A Figura 3 apresenta um resumo das tendências da política migratória no plano externo e na cooperação com países terceiros.

**FIGURA 3: AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UNIÃO EUROPEIA NO PLANO EXTERNO**

<b>Tendências da dimensão externa da política de migração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Procura de envolvimento dos países terceiros em mecanismos de cooperação sobre questões migratórias</li> <li>– Procura de envolvimento dos países terceiros no controlo da imigração para a UE</li> <li>– Preponderância da política migratória na política externa: tentativa da UE influenciar as migrações e as políticas migratórias dos países terceiros</li> <li>– Diferenciação face à política “regular” da UE para as migrações (decidida em cooperação com os países terceiros)</li> <li>– Tornar o regresso e readmissão mais fáceis, rápidos e eficazes (através de reformulação da legislação)</li> </ul>
<b>Instrumentos de Cooperação com Países Vizinhos e Terceiros</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acordos de regresso e readmissão, incluindo <b>crescimento de acordos não-formais</b> (dada a dificuldade de concluir acordos formais)</li> <li>– Impedir a entrada de solicitantes de asilo (redução dos fluxos através da imposição de barreiras à entrada em território comunitário)</li> <li>– Controlo conjunto das fronteiras (nomeadamente através da Frontex - Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira) e capacitação de serviços de segurança e de controlo migratório nos países terceiros</li> <li>– Procedimentos legais mais fáceis para deportar migrantes e requerentes de asilo rejeitados; <b>utilização de restrições de vistos</b> para persuadir os países a aceitarem o seu regresso; rastreio (<i>screening</i>) em termos de identidade, saúde e segurança a ser feito no exterior das fronteiras europeias (previsto no novo Pacto de Migração e Asilo)</li> <li>– Condicionalidade: controlo migratório em troca de financiamentos</li> <li>– Cooperação para o desenvolvimento como incentivo a políticas de controlo migratório (fora das fronteiras da UE)</li> <li>– Diálogos e conferências de alto-nível: Processo de Cartum, Processo de Rabat, Cimeira de la Valetta (UE-África), etc.</li> <li>– Imigração legal limitada: atração de quadros mais qualificados e mobilidade para grupos específicos (estudantes, investigadores, etc.)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à externalização da política migratória da UE e aos seus impactos incoerentes no respeito pelos direitos humanos e na persecução de uma gestão “ordenada, segura, regular e responsável” das migrações (como estabelecido na Agenda 2030), destacam-se **três elementos importantes: o acordo UE-Turquia, a cooperação com as autoridades líbias, e a proliferação de acordos informais com países terceiros**. Estes três exemplos são a expressão da atuação da UE para transferir a responsabilidade pelas pessoas que procuram segurança na Europa, para países que, frequentemente, não têm capacidade de assegurar essa proteção.

Em primeiro lugar, o **acordo entre a UE e a Turquia**, em vigor desde 2016, previa 3 mil milhões EUR de apoio (com possibilidade de outros 3 mil milhões adicionais), incluindo três disposições principais: (i) todos os novos migrantes irregulares que cheguem às Ilhas gregas provenientes da Turquia desde 20 de março de 2016 serão reenviados para a Turquia; (ii) por cada cidadão sírio reenviado para a Turquia a partir das Ilhas Gregas, outro cidadão sírio será reinstalado na União Europeia por via legal; e (iii) a Turquia tomará todas as medidas necessárias para impedir a abertura de novas rotas (por terra e mar) de migração irregular da Turquia para a União Europeia. Na altura, o carácter autoritário e ações repressivas do regime turco foram ignorados, incluindo restrições à liberdade de expressão, perseguições dos meios de comunicação, detenções arbitrárias, entre outras, em troca da Turquia conter e proteger os refugiados no seu território.

Durante os últimos anos, o objetivo de cortar um fluxo migratório foi atingido, mas as denúncias de violações dos direitos humanos das pessoas deslocadas acumulam-se e vários aspetos do acordo têm resultados em incumprimento claro do direito internacional em matéria de proteção e asilo<sup>40</sup>. Para além da não transferência atempada dos fundos da UE, a Turquia acusa a UE de não cumprir a segunda componente do acordo, ou seja, de reinstalação de cidadãos sírios na UE por via legal, uma vez que apenas 30 000 foram reinstalados na UE em quatro anos, por comparação com quase 4 milhões de refugiados presentes em território turco. Apesar do poder conferido ao regime turco por via deste acordo<sup>41</sup>, a UE pretende reforçar este entendimento através da aprovação de 3 mil milhões EUR adicionais para que a Turquia assegure a proteção dos refugiados e reforce o controlo das fronteiras.

Em segundo lugar, a **cooperação com as autoridades da Líbia**, que se traduz no apoio à guarda costeira líbia, em formação e equipamento, quando vários relatos denunciam a atuação agressiva, repressiva e contrária aos direitos humanos dessa força em várias ocasiões, e também o apoio às autoridades líbias para contenção da saída de migrantes, quando se calcula que dezenas de milhares de migrantes estejam em centros de detenção no país, onde os sobreviventes relatam práticas de tortura, violações e escravatura.

Sendo a Líbia um Estado em situação de grande fragmentação, instabilidade e fragilidade, existem também muitas evidências de violações de direitos humanos das pessoas retidas no país, muitas em campos de detenção, incluindo tráfico humano, tortura, desaparecimentos e outros crimes graves, que motivaram já uma investigação por parte do Tribunal Penal Internacional sobre crimes relacionados com os migrantes (ver capítulo 2.3). Os dados apontam para a responsabilidade de forças de segurança, polícia, militares, funcionários dos serviços de imigração e guarda costeira na perpetração da violência (Amnistia Internacional, 2020a; Human Rights Watch, 2019).

A atuação da UE no Mar Mediterrâneo tem deixado grande parte da responsabilidade das operações para a Guarda Costeira Líbia, nomeadamente no combate a redes de traficantes e

<sup>40</sup> Existem muitos relatos concretos de forças policiais dispararem sobre cidadãos sírios que tentam atravessar a fronteira. Apesar da garantia de que os migrantes devolvidos à Turquia teriam acesso a procedimentos de asilo nesse país, estes têm sido mantidos em campos de detenção isolados, sem acesso a advogados ou a serviços básicos, para além de pressões das autoridades turcas para que os deslocados regressem a países como a Síria, o Irão e o Iraque, onde a vida destas pessoas pode estar em risco.

<sup>41</sup> A Turquia tem utilizado o acordo como alavanca para solicitar fundos adicionais e para conseguir concessões políticas por parte da UE, nomeadamente no apoio às suas posições na guerra síria (Terry, 2021). Por exemplo, na primavera de 2020, a Turquia abriu temporariamente a fronteira, ameaçando deixar centenas de milhares de refugiados passar para a Grécia e desencadeando uma crise humanitária.

também relativamente a busca e salvamento, coincidindo com a **retirada de operações de busca e salvamento europeias, a partir de 2017**. No entanto, relatórios das Nações Unidas apontam para a colaboração da guarda costeira líbia com a atuação de grupos armados e de tráfico humano, bem como para inúmeros incidentes de uso de violência contra pessoas indefesas<sup>42</sup>. Em junho de 2021, o Conselho estendeu o mandato da Missão Europeia de Gestão Integrada de Fronteiras na Líbia (EUBAM Líbia) por mais dois anos, até junho de 2023, e a UE planeia utilizar fundos do novo Mecanismo Europeu para a Paz para apoiar a Guarda Costeira Líbia com mais equipamento de patrulha e vigilância<sup>43</sup>, seguindo o objetivo de conter e impedir as embarcações de migrantes e refugiados de abandonarem as águas líbias.

Tanto o Acordo UE-Turquia como a colaboração com as autoridades líbias são expressão da tendência de celebração de uma multiplicidade de acordos com países terceiros em matéria de migrações, que se tem traduzido no **crescimento de acordos informais de regresso e readmissão**<sup>44</sup>.

O “Quadro de Parceria para as Migrações”, aprovado em 2016, vem assumir que um dos objetivos imediatos da política de desenvolvimento é travar os fluxos migratórios, consagrando a utilização da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação comercial para objetivos de gestão das migrações, no âmbito da cooperação com esses países (CE, 2016). Um dos principais objetivos expressos destas parcerias é “atingir resultados específicos e mensuráveis em termos de um retorno rápido e operacional dos migrantes irregulares, incluindo através da aplicação de acordos temporários”. Assim, as parcerias com países de origem, trânsito e destino dos migrantes materializam-se em “Pactos” sobre migrações com alguns países considerados prioritários depois da avaliação das rotas migratórias, e com os quais não existam acordos de readmissão formais, os quais são decididos de forma pragmática e flexível.

Os acordos informais traduzem o enfoque desproporcionado da UE nas questões do retorno e readmissão, enquanto as questões da mobilidade ficam maioritariamente esquecidas (AEDH, 2017) e não são incluídas disposições claras e firmes sobre a proteção dos direitos humanos, o que tem suscitado preocupação não apenas por parte de organizações da sociedade civil mas também do Parlamento Europeu (PE, 2021a). Segundo o Parlamento Europeu, estes acordos não proporcionam uma política previsível, nem disposições-quadro estáveis e coerentes em matéria de migração irregular; não são transparentes, na medida em que têm uma natureza extrajudicial e são celebrados sem o devido controlo democrático e parlamentar; e têm implicações para os direitos humanos, dada a ausência de vias de recurso eficazes para as pessoas cujos direitos são alegadamente violados em consequência da cooperação da UE com países terceiros (PE, 2021a).

<sup>42</sup> “Thousands of refugees and migrants suffer extreme rights abuses on journeys to Africa’s Mediterranean coast, new UNHCR/MMC report shows”, 29.07.2020.

<sup>43</sup> “EU mulls using new ‘peace’ fund to help Libyan coast guard”, EUObserver, 07.05.2021.

<sup>44</sup> Entre os acordos informais existentes estão o acordo UE-Afganistão sobre o Caminho Conjunto em matéria de questões relativas à migração (desde 2016), o acordo UE-Turquia (2016), acordos com a Gâmbia (Boas Práticas de Identificação e Regresso, que entraram em vigor em 16 de novembro de 2018), o Bangladesh (Procedimentos Operacionais Padrão, acordados em setembro de 2017), a Etiópia (Procedimentos de Admissão, acordados em 5 de fevereiro de 2018), a Guiné (Boas Práticas, em vigor desde julho de 2017) e a Costa do Marfim (Boas Práticas, em vigor desde outubro de 2018). Desde 2016, a UE celebrou, pelo menos, 11 acordos informais, mas apenas um acordo formal de readmissão.

A securitização e externalização das políticas migratórias da UE vieram, igualmente, revelar as **fraquezas da política comum de asilo**. Em relação às pessoas que cumpriam critérios de proteção internacional, foram adotados pelo Conselho, em 2015, dois esquemas de emergência, legalmente vinculativos, para recolocação e reinstalação de um total de 160 000 pessoas com necessidade de proteção internacional, dentro da União Europeia (da Itália e da Grécia para outros Estados membros). Os resultados do programa são o espelho das dinâmicas europeias nesta matéria: os compromissos foram alinhados segundo o menor denominador comum, o número efetivo de recolocações foi lento e insuficiente, e ficou evidente a falta de solidariedade por parte de alguns Estados membros (através da recusa de implementar o esquema, ou da afirmação de preferências restritas por parte de alguns países).

A falta de apoio e solidariedade para com os países europeus na fronteira externa da UE, particularmente a Grécia e a Itália, que, por força da sua geografia, sofreram os maiores impactos nos últimos anos, continuou a ser um problema que persiste atualmente<sup>45</sup>. No plano intergovernamental, às tensões entre posições mais europeístas ou nacionalistas, juntaram-se outras divisões que sempre estiveram latentes, mas que se manifestaram de forma mais abrupta e evidente na resposta ao fluxo migratório – nomeadamente a divisão leste-oeste na UE, de que é exemplo paradigmático a atuação do chamado Grupo de Visegrado (Hungria, Eslováquia, Polónia e República Checa). A divergência de posições de vários Estados membros da UE sobre a questão migratória, bem como o crescimento de forças políticas e movimentos anti-imigração em muitos países europeus, tem originado divisões importantes que **paralisam sistematicamente a adoção de políticas mais coerentes**.

O **caso da Hungria** será porventura o mais inequívoco, uma vez que implementa uma política explicitamente anti-imigração, quer a nível interno, através de um tratamento abusivo e violador do Direito Internacional no que respeita ao tratamento de migrantes e requerentes de asilo, quer na EU, através do desrespeito das regras comunitárias sobre a recolocação de refugiados, bem como do bloqueio sistemático de medidas ou acordos da UE com países e regiões parceiras. Após mais de quatro anos de denúncias e testemunhos sobre as políticas húngaras, a CE notificou formalmente a Hungria por ignorar a política comum de asilo (em janeiro de 2021), a Frontex anunciou a suspensão das operações no país, no seguimento de uma decisão do Tribunal Europeu de Justiça sobre práticas violentas de repulsão de pessoas para a Sérvia (em fevereiro de 2021), e a Hungria enfrenta também acusações sobre as emendas à sua lei de asilo de 2018, que proibiu os requerentes de asilo que chegam ao país através da Sérvia de se candidatarem a proteção internacional.

**Seria importante que o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo assentasse na solidariedade e na responsabilidade partilhada, tanto a nível interno como externo, estabelecendo um sistema justo, equitativo, com procedimentos comuns e elevados padrões de proteção. Em setembro de 2020, a CE propôs um novo Pacto para as Migrações e Asilo<sup>46</sup>.**

<sup>45</sup> Em 25 de novembro de 2020, os líderes de Espanha, Itália, Grécia e Malta assinaram uma **declaração conjunta** apelando a maior solidariedade dos outros Estados membros para com os países da UE que estão na linha da frente para a entrada de migrantes, para além de defenderem regras mais claras no novo Pacto de Migração e Asilo e rejeitarem a ideia de grandes centros de detenção nas fronteiras externas. Poucos meses depois, em março de 2021, a **declaração conjunta** dos países do MED-5 (Chipre, Grécia, Espanha, Itália e Malta), apela aos outros Estados membros da UE para partilharem responsabilidades nesta área, bem como à adoção de um sistema comum (europeu) de regresso.

<sup>46</sup> Os documentos da proposta estão disponíveis em <https://bit.ly/3hOUXSa>

Por um lado, o pacto prevê um mecanismo de solidariedade “obrigatória flexível”, ou seja, que não obriga os Estados membros ao acolhimento de pessoas (na medida em que podem escolher outras medidas) nem a uma distribuição equitativa das mesmas, o que tem sido criticado quer pela sociedade civil (CONCORD, 2020a) quer pelo próprio Parlamento Europeu. Mesmo sendo pouco ambicioso, a obtenção de um acordo sobre o Pacto será certamente difícil, já que o Grupo de Visegrado (Hungria, Eslováquia, Polónia e República Checa) e a Áustria opõem-se a qualquer redistribuição dos requerentes de asilo, enquanto os países do sul da Europa que estão na fronteira externa da UE (Espanha, Itália, Grécia e Malta) criticam a não alteração do critério de “primeiro país de chegada”, que segundo o regulamento de Dublin III obriga a que a solicitação de asilo seja efetuada nesse país.

Por outro lado, o Pacto corresponde no essencial, a uma continuidade nas políticas prosseguidas, parecendo estar excessivamente centrado na necessidade de aprimorar os mecanismos de securitização e de retorno das pessoas que chegam a território europeu, em detrimento da sua proteção<sup>47</sup>. Este facto é reforçado pela **ausência de uma estratégia de inclusão e da formulação de uma resposta humanitária**<sup>48</sup>, dois vetores essenciais desta política. Entre outros aspetos preocupantes apontados, está a falta de uma estratégia concertada e concreta para abordar as violações de direitos humanos nas fronteiras externas da UE, as condições de acolhimento não condignas, ou os efeitos perniciosos da externalização das políticas migratórias da UE (Panayotatos, 2021; EuroMed Rights, 2020 e 2021). Por fim, não é ainda claro qual a interligação do Pacto da UE com o Pacto Global aprovado nas Nações Unidas em 2018.

Um dos eixos estratégicos do Pacto consiste “na priorização de uma migração seletiva com foco nas fatias da população com elevados níveis de qualificações e com experiência técnica em áreas relevantes”, o que revela também continuidade das políticas<sup>49</sup>. A incoerência deste objetivo está não apenas no impacto que pode ter nos países mais pobres, na saída apenas de quadros altamente qualificados, mas também por incorporar uma forte **limitação das vias legais de migração para a Europa** em geral, quando essa é manifestamente uma necessidade das sociedades europeias (ver capítulo 1.) e um interesse das regiões parceiras da UE (particularmente África). Com efeito, para que a gestão das migrações seja coerente, integrada e eficaz, tem de estar incorporada numa abordagem abrangente e baseada em parcerias que tenham em consideração as necessidades e prioridades de todos os países envolvidos, de forma a gerarem benefícios mútuos.

A realidade é que as oportunidades de migração circular, esquemas de mobilidade laboral e temporária, de circulação de conhecimentos e de competências têm estado fortemente limitadas. Em vários casos, as condições exigidas pelos Estados membros para a legalização são irrealistas ou mergulham em procedimentos burocráticos pesados que dificultam a concretização dos direitos dos migrantes. Muito há ainda a fazer, também, na adoção de

<sup>47</sup> Uma análise sobre os mecanismos de securitização pode ser encontrada em “EU plans tougher controls in migration policy overhaul”, Deutsche Welle, 23.09.2020.

<sup>48</sup> Várias organizações de direitos humanos propuseram, por exemplo, a criação de um visto humanitário. A proposta de Pacto fica também aquém no que se refere à definição do procedimento a adotar face ao resgate em alto mar ou do socorro a prestar em situações de manifesto perigo de perda de vidas.

<sup>49</sup> A Diretiva “Cartão Azul”, existente desde 2009 e revista em abril de 2021, é um dos aspetos práticos de implementação da migração seletiva.



medidas concretas que possam garantir direitos mais coerentes e não-discriminatórios aos migrantes, incluindo questões como a portabilidade dos direitos sociais, o reconhecimento de qualificações e diplomas, e outras medidas no âmbito dos direitos laborais (PE, 2021b).

## 2.2. A COERÊNCIA “INVERTIDA”: A AJUDA AO DESENVOLVIMENTO AO SERVIÇO DA GESTÃO MIGRATÓRIA

A ajuda ao desenvolvimento é utilizada, cada vez mais, para prosseguir os interesses da UE em matéria de migrações, em interligação com a abordagem securitária já referida. Apesar de o Tratado de Lisboa definir claramente a erradicação da pobreza como objetivo central da política de desenvolvimento e de o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2017) o reafirmar, enfatizando que “não serão desviados esforços desse objetivo” (UE, 2017)<sup>50</sup>, nem a pobreza nem questões relacionadas, como as desigualdades, são mencionadas na carta de missão da Comissão para as Parcerias Internacionais<sup>51</sup>. Em vez disso, é dada uma **orientação clara para apoiar parcerias abrangentes com países de origem e trânsito dos fluxos migratórios, reunindo todos os instrumentos e influência da UE** e explicitando que deverá “estar pronta para adaptar os financiamentos bilaterais para realizar os nossos objetivos sobre gestão das migrações” (CE, 2019b)<sup>52</sup>. A Agenda estratégica da UE para 2019-2024 também afirma o objetivo de dar uma prioridade mais clara aos interesses económicos, políticos e de segurança europeus, mobilizando todas as políticas para o efeito (UE, 2019). A retórica de resposta às causas profundas das migrações através da cooperação para o desenvolvimento está também cada vez mais presente nas estratégias da UE (como é o caso da Agenda Europeia para a Migração, de 2015), bem como nos acordos celebrados, nos instrumentos e programas com os países e regiões parceiras, particularmente em África.

Tal parece configurar uma coerência das políticas para o desenvolvimento “ao contrário”, ou seja, **uma política de cooperação para o desenvolvimento que deve contribuir e está subordinada à prossecução dos interesses no plano da segurança e das migrações** (estabelecendo uma ligação clara entre estes dois últimos aspetos<sup>53</sup>) e com as prioridades e políticas consideradas estratégicas para a UE a **invadirem progressivamente o espaço da política de desenvolvimento**, em termos de instrumentos financeiros, acordos e programas de cooperação - tal

<sup>50</sup> O artigo 208º do Tratado de Lisboa, que permanece inalterado, estabelece que o seu “objetivo central é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza” e o artigo 21º, relativo à ação externa da UE, refere que um dos objetivos dessa ação externa é “o apoio ao desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza” (UE, 2009).

<sup>51</sup> A “carta de missão” constitui um documento que o/a Presidente da CE envia para os novos Comissários especificando o que é esperado do seu trabalho enquanto membros da Comissão e os objetivos específicos pelos quais devem responder durante o seu mandato. No caso de Jutta Urpilainen, Comissária para as Parcerias Internacionais (pasta anteriormente designada de “Desenvolvimento e Cooperação Internacional”) salienta-se que, até 2024, a prioridade é garantir que o modelo europeu de desenvolvimento é estratégico e eficaz, com uma boa relação custo-benefício e que contribui para as prioridades políticas mais vastas da UE. Estranhamente, os direitos humanos – uma área onde tradicionalmente se valoriza a liderança da UE – não são mencionados em nenhuma das cartas de missão dos Comissários com maior responsabilidade na ação externa.

<sup>52</sup> As questões sobre política migratória são geridas pelo Comissário para “Promoção do nosso Modo de Vida Europeu” (tendo o nome sido alterado de “Proteção” para “Promoção”, após diversos atores, incluindo o Parlamento Europeu, terem manifestado preocupação e desacordo).

<sup>53</sup> Esta ligação entre segurança e migrações é clara desde a Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, de 2016, em que a migrações são apresentadas como uma enorme ameaça à Europa (juntamente com o terrorismo e a segurança energética), afirmando-se então a necessidade de projetar os valores europeus e, igualmente, de tornar a política de cooperação para o desenvolvimento mais flexível e alinhada com as prioridades estratégicas da UE e os seus interesses em termos de segurança e política externa.

como tem sido alertado pelo Parlamento Europeu, por diversas vezes e de forma crescente nos últimos anos. No que respeita aos Estados membros, o Relatório Aidwatch da CONCORD, de 2020, revela também, nas suas fichas de análise dos vários países doadores, uma tendência para utilização dos fundos da ajuda pública ao desenvolvimento para outros interesses que não a erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável, referindo especificamente as migrações, o comércio e a segurança (CONCORD, 2020b).

Em termos de instrumentos financeiros, o **novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da UE 2021-2027**, inclui sete rubricas, em vez das anteriores seis, sendo a nova área dedicada à migração e gestão das fronteiras (Rubrica 4), o que reflete a evolução das prioridades políticas da UE. A migração e asilo conta com 34,9 mil milhões EUR no novo orçamento comunitário, por comparação a 13 mil milhões no QFP 2014-2020, com um reforço particular dos instrumentos de gestão de fronteiras<sup>54</sup> (Figura 4). Esta nova rubrica financia as atividades de agências descentralizadas da UE, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e o Gabinete Europeu de apoio em matéria de Asilo (EASO), bem como dois instrumentos de financiamento: o Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras (FGIF) e o Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI). Estes instrumentos podem implementar programas fora das fronteiras da UE, pois tanto o FGIF como o FAMI estão abertos a programação de financiamentos em países terceiros e preveem um reforço desses apoios. Também o Fundo de Segurança Interna (FSI), que pertence à Rubrica 5 (Segurança e Defesa) e está vocacionado para o combate ao crime organizado e às ameaças de segurança, tem uma componente externa direcionada para combater a introdução clandestina de migrantes (não esquecendo que os financiamentos do FSI têm sido usados para dar assistência à Guarda Costeira Líbia) (CONCORD, 2021).

No âmbito da ação externa, o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), também designado de “Europa Global”, que funde todos os anteriores instrumentos da ação externa da UE, inclui um **limiar mínimo de 10% dos fundos alocados às migrações**<sup>55</sup>. Na competição entre setores e programas pela atribuição dos financiamentos, isto pode significar, na prática, uma diluição dos objetivos centrais da política de desenvolvimento da UE em prol de interesses considerados mais estratégicos ou urgentes<sup>56</sup>. Além disso, o IVDCI inclui uma “almofada flexível” para necessidades imprevistas, de quase 10 mil milhões EUR, que será usada para prioridades políticas do momento, onde as migrações terão previsivelmente grande relevância.

Em relação aos fundos contabilizados como ajuda pública ao desenvolvimento (APD), o aumento do número de migrantes e refugiados no espaço europeu em 2015-2016 traduziu-se num aumento significativo dos valores da APD de alguns doadores europeus, uma vez que os custos com refugiados podem ser assim contabilizados, durante o primeiro ano (segundo as regras do CAD-OCDE). Tal pode ser considerado um inflacionamento artificial da ajuda (que em 2015 representou 30% da APD total), uma vez que os recursos são gastos

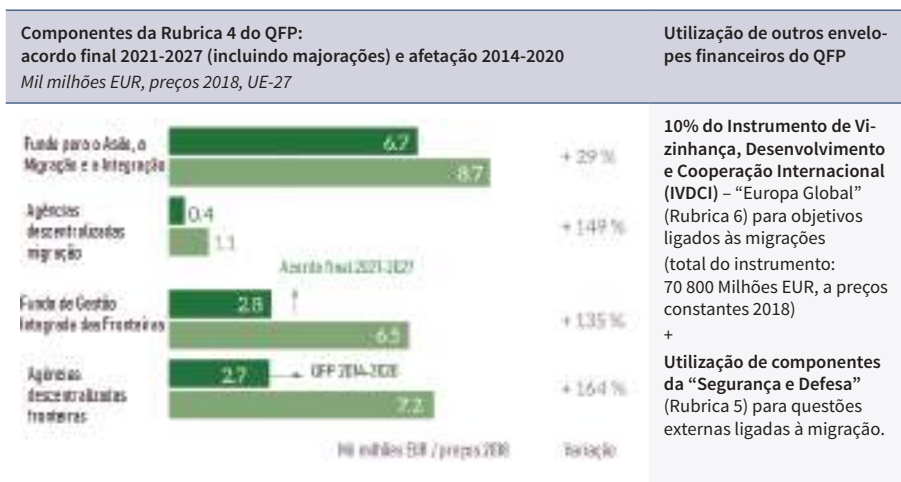
<sup>54</sup> Para uma análise detalhada dos fundos para migração e gestão de fronteiras no orçamento da UE, ver D'Alfonso, 2021.

<sup>55</sup> O IVDCI tem um **valor global de 79,5 mil milhões EUR, a preços correntes**. Os outros limiares mínimos acordados são 30% para ação climática e 20% para inclusão social. Além disso, 93% da alocação dos fundos do IVDCI deve cumprir os critérios de elegibilidade da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, segundo os critérios internacionalmente estabelecidos no quadro do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.

<sup>56</sup> Ver, por exemplo, “EU breaks impasse on aid budget”, Vince Chadwick, DEVEX, 22.12.2020.

no país doador e não chegam aos países parceiros. No futuro, uma questão qualitativa é se os próprios fundos da ajuda ao desenvolvimento que visam questões migratórias serão essencialmente usados para restringir a mobilidade, sendo que nos relatórios da UE sobre CPD (o último dos quais de 2019) não é efetuada qualquer análise sobre o eventual impacto que a alocação de cada vez mais fundos para combater as migrações tem (ou poderá ter no futuro) na capacidade dos orçamentos da ajuda ao desenvolvimento para financiarem a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades.

**FIGURA 4: DISTRIBUIÇÃO DE FUNDOS PARA MIGRAÇÕES E GESTÃO DE FRONTEIRAS, QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL (QFP) 2021-2027 DA UNIÃO EUROPEIA**



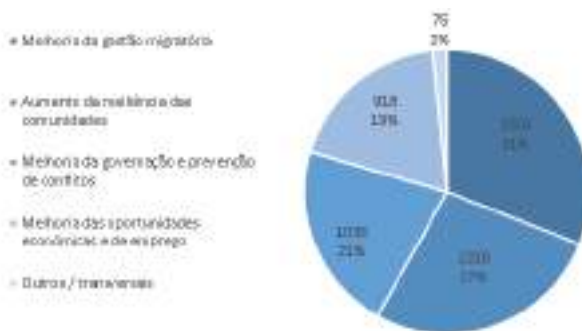
Fonte: Elaboração própria, com base em D'Alfonso, 2021 e outros documentos sobre o QFP 2021-2027.

Paralelamente, verifica-se o recurso crescente a instrumentos extraorçamentais que, permitindo uma resposta mais flexível e porventura mais rápida, também suscitam questões sobre a sua aplicação e escrutínio (uma vez que ficam fora do escrutínio obrigatório do Parlamento Europeu). É o caso do **Fundo Fiduciário de Emergência para África**, que desde 2015 se centra em projetos de desenvolvimento que abordem causas da instabilidade e das migrações, sendo o maior fundo fiduciário da UE em termos de recursos financeiros.<sup>57</sup> Com um enfoque na migração irregular, a maioria dos recursos do fundo tem sido alocado a programas de melhoria da gestão das migrações (31% em 2020), sendo quase irrelevantes os montantes para expandir as vias legais ou financiar esquemas de migração regular (na figura 5, expressos em “outros”, menos de 2%). Enquanto instrumento de emergência, o fundo tem sido gerido

<sup>57</sup> Este fundo fiduciário, criado na Cimeira de La Valetta (UE-África) em novembro de 2015 e com término previsto para 2021, engloba 5 mil milhões EUR, sendo 88% proveniente das instituições da UE e 12% dos Estados membros. As regiões cobertas são o Norte de África, o Corno de África e o Sahel/Lago Chade e os projetos são implementados pelas agências de cooperação dos Estados membros da UE, por ONG internacionais e locais, e por organizações internacionais (incluindo agências das Nações Unidas).

numa abordagem de resposta a crises, mais do que segundo uma abordagem estruturada à governação das migrações, tendo pouco impacto nos fatores fundacionais que impulsionam as migrações<sup>58</sup>. Algumas análises de aplicação deste fundo têm manifestado preocupação com a hipótese de ser utilizado como instrumento político para conter as migrações e que alguns financiamentos possam contribuir, ainda que não intencionalmente, para o tratamento desumano de migrantes e refugiados, como acontece na Líbia (CONCORD, 2018; Raty e Shilhav, 2020; Coggio, 2021). Com efeito, o fundo – juntamente com outros instrumentos da abordagem europeia – tem contribuído para aumentar a capacidade de governos e outros atores supervisionarem e controlarem os migrantes, em países onde frequentemente o Estado de direito tem insuficiências e os direitos humanos não são respeitados (Coggio, 2021).

**FIGURA 5: FINANCIAMENTO DO FUNDO FIDUCIÁRIO DE EMERGÊNCIA PARA ÁFRICA POR OBJETIVO ESTRATÉGICO, EM MILHÕES DE EUR, 2020**



Fonte: CE, 2021.

De forma mais lata, o debate sobre migrações tem sido especialmente controverso nas **relações UE-África**<sup>59</sup>, sobrepondo-se e dominando muitos aspetos do diálogo e da negociação dos vários enquadramentos da cooperação entre as duas partes. Em 2015, a Cimeira de La Valetta, convocada pela UE, foi claramente dominada por uma agenda europeia com enfoque em aspetos de segurança, de retorno e readmissão, enquanto os parceiros africanos tentavam manter o enfoque no desenvolvimento e na melhoria da governação sobre migrações e mobilidade (PE, 2017b). A gestão integrada e sustentada das migrações é, naturalmente, do interesse de ambas as partes, mas verifica-se algum mal-estar pela imposição de uma perspetiva marcadamente securitária nas relações com os países e regiões africanas, enquanto as prioridades africanas de facilitação da migração legal e aproveitamento da mobilidade para melhorar o crescimento económico e criação de emprego têm

<sup>58</sup> Estas são conclusões da avaliação a meio-percurso (2015-2019) realizada por uma equipa externa independente para a Comissão Europeia.

<sup>59</sup> Neste âmbito, as questões mais estratégicas têm sido discutidas no âmbito do processo de Rabat (países ao longo da rota migratória ocidental), do processo de Cartum (rota migratória oriental) e em iniciativas como a Cimeira UE-África de La Valetta, em 2015, que estabeleceu um plano de ação, bem como o Fundo Fiduciário de Emergência da UE. Saliente-se que o maior número de migrantes e requerentes de asilo na UE não provém de África, mas sim da Ásia.

sido maioritariamente ignoradas<sup>60</sup>. A divergência de posições traduz-se, ainda, nas posições assumidas **a nível multilateral**: em dezembro de 2018, os países africanos votaram favoravelmente, em massa, o Pacto Global sobre Migrações, nas Nações Unidas, enquanto vários países europeus abstiveram-se ou votaram contra<sup>61</sup>.

Assim, apesar de a UE pretender, na sua estratégia para África (2020), “estabelecer um quadro conjunto para o diálogo em matéria de migração e mobilidade intercontinental e prosseguir o reforço da cooperação trilateral UA-UE-ONU” (CE e SEAE, 2020), a cooperação entre as duas partes tem sido inevitavelmente marcada pelo histórico controverso nesta matéria. A questão migratória foi, novamente, um dos principais pontos centrais de discórdia na negociação do novo **Acordo entre a UE e a Organização de Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)**<sup>62</sup>, nomeadamente no que respeita a um (des)equilíbrio entre as questões da migração regular e irregular, uma vez que a UE pretendia introduzir procedimentos detalhados sobre o retorno e readmissão de migrantes em situação irregular, enquanto os ACP (particularmente os países africanos) defendiam o retorno voluntário e um maior enfoque nas vias de migração legal. Refira-se, porém, que esta questão tem sido objeto de **desacordo entre os Estados membros da UE**, os quais têm um posicionamento bastante diferenciado - uns com abordagens mais progressistas que ressaltam o impacto positivo destas no desenvolvimento e outros com posições essencialmente restritivas -, refletindo-se no relacionamento com África: a Hungria recusa-se a ratificar o novo acordo UE-ACP por discordar das disposições sobre migrações<sup>63</sup>.

A abordagem da Comissão Europeia tem enfatizado, de diversas formas, **o papel da ajuda ao desenvolvimento para combater as causas profundas das migrações**, no sentido da promoção de um desenvolvimento que fixe as populações nos países de origem e, portanto, atue como contenção dos fluxos migratórios. No entanto, esta abordagem contradiz as evidências até à data, assentando em duas assunções erradas: a de que a ajuda ao desenvolvimento, por si só, pode colmatar essas causas das migrações (que assentam em motivações múltiplas e complexas) e a de que as pessoas, melhorando os seus níveis de vida, deixam de migrar.

Por um lado, confere-se uma importância exacerbada aos resultados passíveis de serem atingidos por volumes limitados e temporários de ajuda ao desenvolvimento, partindo do princípio de que os programas de ajuda da UE terão impactos enormes nos níveis de desenvolvimento, sem interligar este fator com elementos fundamentais dos processos de desenvolvimento, como as reformas internas, a governação, etc. Enfatiza-se, também, de forma exacerbada, o papel que a gestão migratória pode ter para o desenvolvimento, na medida em que esta é um entre muitos fatores de desenvolvimento. Por outro lado, ao

<sup>60</sup> Sobre as prioridades africanas nesta área, muito centradas na livre circulação de pessoas, no reforço da cooperação intra e inter-regional, bem como na criação de um ambiente propício à participação dos migrantes (em particular os da diáspora) no desenvolvimento, ver o **Quadro de Política de Migração e Plano de Ação 2018-2030**, da União Africana, e o *Africa Migration Report: Challenging the Narrative*, União Africana e OIM, 2020.

<sup>61</sup> No total mundial, 5 países votaram contra (dos quais 3 da UE: Hungria, Polónia e República Checa) e 12 abstiveram-se (dos quais 5 da UE: Áustria, Bulgária, Itália, Letónia e Roménia).

<sup>62</sup> O novo Acordo foi negociado entre 2018 e 2021 e estará vigente para os próximos vinte anos, sucedendo às Convenções de Lomé e ao Acordo de Cotonou (2000-2020). Em Cotonou, apenas um artigo (art.º13) abordava as migrações, incluindo diversas ressalvas que faziam com que a questão da readmissão não se tornasse vinculativa, imediata e efetiva. No novo acordo, figura um capítulo temático sobre esta questão, que aborda questões tão diversas como a migração legal, a migração e desenvolvimento, a migração irregular e a proteção e asilo, incluindo disposições claras sobre os processos de retorno e readmissão.

<sup>63</sup> “Hungary to block EU’s Africa-Pacific trade and development deal”, EURACTIV/REUTERS, 21.05.2021.

contrário do que é usualmente veiculado, os estudos existentes apontam para um **aumento das migrações a curto-prazo em resultado da diminuição da pobreza extrema**, porque é necessária uma determinada quantidade de recursos para conseguir emigrar, seja por vias legais ou ilegais. Frequentemente, as famílias e comunidades reúnem recursos para que “os escolhidos” possam tentar uma melhoria das condições de vida no exterior, o que implica um investimento oneroso<sup>64</sup>.

Assim, a continuação de fluxos migratórios para a UE, nomeadamente provenientes de África, parece inevitável, tendo em conta fatores como a globalização, mas também as realidades demográficas dos países africanos (criando grande pressão sobre os seus mercados de trabalho, nomeadamente a falta de empregos), as desigualdades de rendimento (que são consideráveis e têm tendência a agravamento) e a previsível continuação dos fatores de deslocamento forçado (incluindo os conflitos violentos, a opressão e violação de direitos humanos, os desastres naturais e fatores climáticos). A questão central é qual o enfoque, eficácia e coerência das políticas e respostas que a UE quer implementar, face a essa realidade.

No relacionamento com países parceiros, a **preservação do espaço e dos objetivos da ajuda ao desenvolvimento tem estado mais dificultada**, na medida em que esta tem sido

<sup>64</sup> Sobre estas evidências, ver “[Emigration Rises Along with Economic Development. Aid Agencies Should Face This, but Not Fear It](#)”, Michael Clemens, Center for Global Development, 18.08.2020; e Michael Clemens, Michael A. e Hannah M. Postel (2018), [Detering Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries](#), *Population and Development Review* 44 (4): 667-93.



Manifestação em Berlim em defesa dos direitos humanos de migrantes e refugiados. © Mortaza Shahed, Unsplash



**instrumentalizada para contenção dos fluxos migratórios.** Isto manifesta-se, em primeiro lugar, na **implementação de políticas de controlo de fronteiras por via dos programas de ajuda ao desenvolvimento** com os países parceiros, incluindo a integração do apoio à gestão de fronteiras nos programas de cooperação, aumento da capacidade operacional dos atores locais através de capacitação e equipamento nesta área, apoio para combate às redes clandestinas e de tráfico, etc.<sup>65</sup>

O aumento da priorização das questões migratórias tem impacto na própria ajuda ao desenvolvimento, pois há uma reorientação dos financiamentos disponíveis e é natural que as organizações e os recursos humanos mudem o enfoque das suas intervenções. A preponderância das questões migratórias em muitos projetos de desenvolvimento exprime-se, por exemplo, na avaliação do sucesso mediante a redução dos fluxos migratórios e não mediante a redução da pobreza - alguns projetos incluem indicadores como “a contribuição para uma melhor gestão das migrações” ou para “a redução dos fluxos de migração irregular para a Europa”, encarando a emigração como um falhanço independentemente do contexto e económico de segurança a nível local (Raty e Shilhav, 2020; Dennison, Fine e Gowan, 2019). Outro exemplo é o facto de os grupos-alvo/beneficiários de muitos projetos de cooperação, em alguns instrumentos de financiamento (como o Fundo Fiduciário referido) serem definidos segundo o seu potencial de migração pode estar a originar um enfoque sobredimensionado em jovens adultos masculinos, em relação às mulheres e raparigas, potencialmente agravando desigualdades de género (Claes e Hambleton, 2020).

Em segundo lugar, verificam-se casos de **condicionalidade da ajuda ao desenvolvimento à assinatura de acordos de readmissão/retorno de migrantes e à aplicação de políticas securitárias** que visam impedir a saída de migrantes em direção ao espaço europeu. Por um lado, a UE utiliza incentivos de ajuda ao desenvolvimento para os países que cooperam na contenção das migrações, como é o caso do Níger e de outros países do Sahel, o que pode estar a gerar efeitos contraproducentes no próprio aumento da pobreza e/ou da instabilidade (Claes e Hambleton, 2020; Tardis, 2018; Abrahams, 2017)<sup>66</sup>. Esses incentivos estão claramente afirmados e previstos desde 2016, quando se criou um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração (CE, 2016) e são já esperados por vários países parceiros onde a UE tem interesses de política migratória, afetando as dinâmicas de relacionamento e cooperação com esses países<sup>67</sup>. Por outro lado, em países como a Etiópia, a Gâmbia e Marrocos, alguns projetos em desenvolvimento têm sido aprovados em paralelo com avanços nas negociações de acordos de regresso e readmissão e vários diplomatas africanos têm dado conta das pressões da UE nesse sentido

<sup>65</sup> O Parlamento Europeu tem condenado, desde 2016, a utilização do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e de outros instrumentos ou programas da ajuda ao desenvolvimento para o controlo das migrações sem que existam objetivos claros de desenvolvimento. Na sua resolução de novembro de 2019 sobre o novo acordo ACP-UE reafirma que “um condicionamento da concessão de ajuda à cooperação com a União nas questões relativas à migração não é compatível com os princípios aceites em matéria de eficácia do desenvolvimento” (PE, 2019). No entanto, em novembro de 2020, o Parlamento Europeu aprovou, pela primeira vez, [um relatório que defendia a condicionalidade da ajuda ao desenvolvimento à cooperação com a UE em matéria de gestão migratória](#), o qual acabou por não ser transformado em resolução do Parlamento.

<sup>66</sup> Para uma análise do caso do Níger, que figura entre os principais recetores de ajuda da UE, pode consultar-se “[Niger: Europe’s Migration Laboratory](#)”, The New Humanitarian, 22.05.2018 e um relatório mais aprofundado em “[When the dust settles Economic and governance repercussions of migration policies in Niger’s north](#)”, Clingendael Institute, outubro de 2020.

<sup>67</sup> Por exemplo, uma análise da interação entre programas europeus de desenvolvimento e de gestão migratória no Sudão pode ser encontrado em “[Inside the EU’s flawed \\$200 million migration deal with Sudan](#)”, The New Humanitarian, 30.01.2018.

(Raty e Shilhav, 2020). Em alguns países africanos, a UE tem exercido pressões para aprovação de leis de criminalização de migrantes, o que pode ter reflexos no comércio e circulação transfronteiriça, prejudicando as prioridades africanas de aumento da mobilidade. No que respeita a África, a UE tem sugerido também a criação de “plataformas de desembarque” em solo africano, algo que tem sido rejeitado por esses países.

Todas estas evidências apontam para uma afetação da ajuda ao desenvolvimento que não segue o princípio (formalmente proclamado) de se centrar nas comunidades e países que mais necessitam dessa ajuda<sup>68</sup>. Desde logo, a negociação de programas de ajuda ao desenvolvimento em troca de cooperação nas políticas migratórias envia o sinal de que a vida das pessoas dos países em desenvolvimento é menos importante do que os objetivos da UE no plano das migrações. Além disso, a condicionalidade de projetos ou programas de ajuda ao desenvolvimento **coloca em risco os princípios de eficácia do desenvolvimento**, aprovados a nível internacional, nomeadamente a necessidade de apropriação e de alinhamento com as prioridades dos países parceiros<sup>69</sup>.

### 2.3. VIOLAÇÕES DO DIREITO INTERNACIONAL, CRIMINALIZAÇÃO DOS MIGRANTES E DA AJUDA HUMANITÁRIA

A União Europeia tem tolerado políticas e medidas discriminatórias e desproporcionadas por parte de alguns Estados membros, bem como sustentado várias dessas medidas através de incoerências das suas políticas migratórias, fazendo escolhas políticas que não estão alinhadas com os valores fundamentais europeus da solidariedade e dignidade humana, e com custos humanos graves<sup>70</sup>.

Desde logo, as **deportações forçadas de migrantes**, quer os chamados “*pushbacks*” para países de trânsito (maioritariamente a Líbia, mas também a Turquia e o Líbano), quer o retorno para alguns países de origem (como o Afeganistão ou a Síria) constituem uma violação do direito internacional, nomeadamente do princípio de “não-repulsão”, ou seja, da garantia que as pessoas regressam a locais onde a sua segurança e proteção da sua vida estão asseguradas<sup>71</sup>. As Nações Unidas, nomeadamente através da OIM e UNHCR, têm condenado o retorno forçado de migrantes para a Líbia e o respeito por este princípio internacional.

As **violações de direitos humanos das pessoas migrantes e refugiadas no espaço europeu** são variadas, desde casos de detenções de menores não acompanhados (o que é ilegal segundo o direito internacional), a contenção dos migrantes por tempo indeterminado, ou

<sup>68</sup> Nomeadamente, várias reuniões de direção do Fundo Fiduciário de Emergência para África têm debatido a necessidade de afetar os fundos a regiões ou países específicos de acordo com as nacionalidades daqueles que chegam à UE por via do Mediterrâneo (Raty e Shilhav, 2020).

<sup>69</sup> Mais informação sobre os Princípios internacionais da Eficácia do Desenvolvimento em: <https://www.effectivecooperation.org/landing-page/effectiveness-principles>

<sup>70</sup> Em 2019, um conjunto de advogados interpôs uma ação no Tribunal Penal Internacional acusando a EU de crimes contra a Humanidade em resultado das suas políticas migratórias. Saber mais em “*Between Human Rights and Border Control: the EU Migration Policies in the Mediterranean on Trial*”, 21.10.2019.

<sup>71</sup> Em julho de 2021, o governo do Afeganistão solicitou que os países europeus suspendessem as deportações de migrantes para o país, que são usuais, devido ao aumento da violência. Em abril de 2021, o governo dinamarquês decidiu não renovar as autorizações de residência a alguns refugiados da Síria, por considerar que algumas regiões do país já tinham condições de paz para o seu regresso. Em junho, o governo grego declarou a Turquia como um local seguro para os refugiados.



episódios de violência por parte das autoridades policiais. Naturalmente, estas violações registam-se principalmente (mas não só) nos países que sofrem maior pressão migratória, e que não contam, como referido (capítulo 2.1), com a solidariedade dos restantes Estados membros, na medida em que todas as tentativas de criar um sistema de distribuição equitativa têm falhado.

No Mediterrâneo Central, a rota migratória mais mortífera do mundo, as posições de **Itália e Malta** têm evoluído no sentido de um tratamento cada vez mais hostil aos migrantes e refugiados, bem como das organizações que os apoiam (ver pontos seguintes). Na **Grécia**, durante os últimos cinco anos, uma crise humanitária totalmente evitável e previsível tem vindo a desenrolar-se nas ilhas do mar Egeu, com consequências devastadoras e traumáticas para as pessoas presas nesses locais, presas num emaranhado de indiferença, burocracia e falta de vontade política. Têm sido conhecidas as condições degradantes e inaceitáveis de vários Centros de Receção e Identificação – que na prática são campos de detenção, uma vez que as pessoas estão impedidas de sair – nomeadamente a sua sobrelotação, a falta de acesso a serviços básicos (incluindo saneamento e cuidados de saúde) e até a falta de segurança que afeta particularmente os mais vulneráveis, como as crianças e mulheres, gerando inevitavelmente tensões sociais.<sup>72</sup> Com uma lei europeia que determina que a solicitação de asilo deve ser efetuada no país de entrada no espaço europeu, com muitos poucos Estados europeus a estarem dispostos a aceitar requerentes de asilo, e com o acordo UE-Turquia, as pessoas passam longos períodos de tempo à espera da decisão sobre o seu pedido, não podendo deslocar-se nem para o continente, nem serem deportadas.

Ao contar grandemente com a **colaboração de países terceiros** para a gestão dos fluxos migratórios e apoiando de diversas formas as autoridades desses países (ver capítulo 1.1), as políticas europeias estão a gerar efeitos indiretos graves. O caso mais evidente é o da **Líbia**<sup>73</sup>, onde a UE tem sido conivente com as frequentes violações de direitos humanos a que os migrantes estão sujeitos nesse país, quer no mar (por parte da Guarda Costeira Líbia, que é apoiada pela UE na sua capacidade de gestão de fronteiras) quer em terra - nos chamados campos de detenção e no território líbio em geral. Os migrantes e refugiados na Líbia são vítimas de detenções arbitrárias e privação de liberdade, rapto, extorsão, espancamento, violência sexual, trabalho forçado, tortura e outras ameaças à sua integridade física e psicológica, num clima de impunidade quase total (Amnistia Internacional, 2020a; Human Rights Watch, 2019). Estas violações dos direitos humanos são perpetradas por milícias, redes clandestinas e de tráfico e grupos criminosos, mas também pelas autoridades e forças de segurança, estando amplamente documentadas. No entanto, o apoio europeu às autoridades líbias não é condicionado à tomada de medidas que assegurem o respeito pelos direitos de migrantes e refugiados, após a sua interceção, no mar ou em terra.

Ao transferir a responsabilidade de gestão das fronteiras europeias para alguns países terceiros com regimes autocráticos e/ou fraco registo no campo do respeito pelos direitos humanos, a União Europeia acabou, também, por ficar **vulnerável às exigências desses países, como**

<sup>72</sup> O caso do campo de Moria, na ilha de Lesbos, tem sido dos mais conhecidos e tornou-se um símbolo do falhanço das políticas migratórias da UE. Originalmente criado para 2 800 pessoas, chegou a albergar quase 13 000 e foi destruído por um incêndio em setembro de 2020. Ver “[New camp for refugees in Greece ‘worse than Moria’](#)”, 26.09.2020.

<sup>73</sup> A OIM estima que, pelo menos, 650 000 migrantes e refugiados estejam retidos na Líbia (dados de junho de 2021).

tem acontecido com a Turquia e Marrocos<sup>74</sup>. No primeiro caso, em 2020, a Turquia utilizou a ameaça de abertura de fronteira aos refugiados e migrantes, permitindo-lhes passar para a Bulgária e para a Grécia, de forma a pressionar a UE a conceder mais apoio às posições turcas na guerra da Síria, mas também para que a UE cumprisse integralmente o acordo UE-Turquia de 2016 sobre refugiados (ver capítulo 2.1). No segundo caso, em 2021, Marrocos também utilizou a questão do acesso ao espaço europeu como fator de pressão para fins político-diplomáticos, ao permitir a passagem a pessoas migrantes nas fronteiras de Ceuta e Melilla, como retaliação pela proteção espanhola a um defensor da independência do Saara Ocidental. Estes e outros países encaram, cada vez mais, as questões migratórias como “moeda de troca” para a obtenção de ganhos financeiros e/ou políticos no relacionamento com a UE<sup>75</sup>.

No Mar Mediterrâneo, verifica-se a persistência de violações do direito internacional e humanitário, seguindo também a tendência de criminalização das pessoas e organizações que salvam e assistem migrantes e refugiados. A perseguição e criminalização das operações de salvamento no Mediterrâneo pode estar a contribuir, nos últimos anos, para um aumento das mortes e desaparecimentos destas pessoas<sup>76</sup>. Algumas das incoerências mais relevantes incluem<sup>77</sup>:

- **A incoerência por omissão.** Os grandes cortes nas operações de busca e salvamento por parte dos países europeus, deixando isso em boa parte para a Guarda Costeira Líbia, origina uma grande lacuna que se reflete na capacidade de salvar vidas. No Mediterrâneo Central, entre 2016 e 2018, o número de salvamentos efetuados pela Frontex decresceu grandemente, enquanto as organizações não governamentais asseguraram mais de 20% desses salvamentos<sup>78</sup>. A situação agravou-se com a COVID-19, já que Malta e a Itália têm utilizado a situação pandémica como justificação para a não-assistência e para não responderem a múltiplos pedidos de auxílio de embarcações sobrelotadas e em perigo nas zonas de busca e salvamento sob sua jurisdição<sup>79</sup>. Ao mesmo tempo, tomam-se medidas para dificultar as operações de busca e salvamento por parte de organizações da sociedade civil (*ver pontos seguintes*).
- **O retorno forçado aos países de trânsito.** A Guarda Costeira Líbia tem intercetado numerosos barcos com migrantes e refugiados, demonstrando um comportamento

<sup>74</sup> Em relação à Turquia, ver por exemplo “Turkey defies EU pressure to shut border, says to host migration summit”, Reuters, 10.03.2020; sobre Marrocos, consultar “Is Morocco using migration as a bargaining chip against the EU?”, Euronews, 25.05.2021

<sup>75</sup> Por exemplo, Marrocos recebeu, desde 2007, um montante estimado de 13 mil milhões de euros da UE, em troca de controlos fronteiriços mais fortes e restritivos. Sobre as políticas migratórias nas relações entre Marrocos e a UE, ver o relatório “Immigration Detention in Morocco: Still Waiting for Reforms as Europe Increases Pressure to Block Migrants and Asylum Seekers”, Global Detention Project, agosto de 2021.

<sup>76</sup> Dados disponíveis em “Criminalization of Search-and-Rescue Operations in the Mediterranean Has Been Accompanied by Rising Migrant Death Rate”, Migration Information Source, 09.10.2020. Ver também “Help and you are a criminal’: the fight to defend refugee rights at Europe’s borders”, The Guardian, 01.03.2021.

<sup>77</sup> Todas as incoerências referidas nos pontos seguintes estão apontadas, corroboradas e fundamentadas por relatórios das Nações Unidas, nomeadamente do Alto-Comissário para os Direitos Humanos (UNHCR, 2021). São também monitorizadas e reportadas pela Agência da UE para os Direitos Fundamentais (FRA, 2021) e pelo Conselho da Europa (Conselho da Europa, 2021) e estão denunciadas por redes e organizações da sociedade civil em vários relatórios, como a Amnistia Internacional, a Human Rights Watch, os Médicos sem Fronteiras, entre outros.

<sup>78</sup> Dando o exemplo de uma única embarcação, entre fevereiro de 2016 e outubro de 2018, o Aquarius, gerido pelos Médicos sem Fronteiras (MSF), salvou mais de 30 000 pessoas no mar Mediterrâneo. Só as embarcações geridas pelo MSF, anteriores ao Aquarius, salvaram ou prestaram assistência a mais de 80 000 pessoas no Mediterrâneo, entre 2015 e 2018.

<sup>79</sup> Dados em “Revealed: 2,000 refugee deaths linked to illegal EU pushbacks”, The Guardian, 05.05.2021.

violento e violador da lei internacional, por exemplo, ao disparar sobre barcos com pessoas em perigo, exercer violência física contra essas pessoas ou realizar detenções. Entre janeiro e junho de 2021, mais de 14 750 migrantes e refugiados foram intercetados no mar e devolvidos à Líbia<sup>80</sup>, apesar de este não ser considerado um local de segurança para o desembarque de pessoas resgatadas no mar, de acordo com a lei marítima e o direito internacional<sup>81</sup> e de a UE se ter comprometido, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2015, a não obrigar ninguém resgatado no mar a regressar à Líbia. Em fevereiro de 2020, a Itália alargou o seu acordo de cooperação com a Líbia e, em maio de 2020, Malta assinou um memorando com a Líbia para cooperação em operações contra a migração irregular. As autoridades gregas enfrentam, também, um processo no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, por alegadamente terem usado a força para empurrar uma embarcação de migrantes para águas turcas, forçando-os a regressar, em vez de auxiliarem as pessoas em situação de perigo<sup>82</sup>.

- **Recusas de desembarque de migrantes em portos europeus.** A violação do princípio de assegurar um local seguro de desembarque para pessoas resgatadas no mar tem-se traduzido, também, na recusa – particularmente por parte das autoridades de Malta, Itália e Grécia – da autorização de aportar para embarcações que tenham salvado migrantes e refugiados no Mar Mediterrâneo<sup>83</sup>. Estes impasses desnecessários e prolongados, obrigando os navios a permanecerem em águas internacionais sem saberem quando ou onde poderão desembarcar, agravam a situação de extrema vulnerabilidade e emergência em que as pessoas a bordo se encontram, colocando em risco a segurança e integridade física dessas pessoas. Frequentemente, a recusa de desembarque por parte dos países que mais sentem a pressão migratória (particularmente Itália) tem sido condicionada à aceitação da distribuição desses migrantes e refugiados por outros Estados membros da UE. No entanto isso não justifica o incumprimento do dever de assistência humanitária<sup>84</sup>. Os Estados membros da UE debatem há bastante tempo a aprovação de um sistema de desembarque baseado no direito internacional.
- **Detenção de embarcações humanitárias.** Enquanto se perdem vidas no Mediterrâneo, tornou-se cada vez mais comum os países europeus ordenarem a retenção de barcos de busca e salvamento (particularmente a Itália), que estão totalmente equipados e certificados para realizar essas operações segundo as regras e regulamentos

<sup>80</sup> Segundo dados da OIM, o número de pessoas que partiram da Líbia por mar e foram obrigadas a regressar à Líbia foi de cerca de 15 000 em 2018, 9 225 em 2019 e 11 891 em 2020.

<sup>81</sup> Em setembro de 2020, as Nações Unidas apelaram aos países europeus para não devolver as pessoas resgatadas à Líbia, dada a instabilidade da situação económica e política no país. Ver “[UNHCR Position on the Designations of Libya as a Safe Third Country and as a Place of Safety for the Purpose of Disembarkation Following Rescue at Sea](#)”, ACNUR, setembro de 2020.

<sup>82</sup> “[Greece accused of ‘shocking’ illegal pushback against refugees at sea](#)”, The Guardian, 26.04.2021.

<sup>83</sup> Entre 2015 e 2021, dezenas de embarcações de salvamento no Mediterrâneo Central tiveram dificuldades em encontrar um porto seguro de desembarque das pessoas resgatadas. A possibilidade desta recusa assenta numa lacuna legal, que é explicada em “[By refusing entry to migrant rescue ship, Italy and Malta reveal legal shortcomings](#)”, Deutsche Welle, 12.06.2018.

<sup>84</sup> Num processo inédito, Matteo Salvini, ex-Ministro do Interior de Itália, foi acusado criminalmente por ter recusado o desembarque de um barco de busca e salvamento nos portos italianos, em 2019, mas acabou por não ser levado a julgamento.

das autoridades marítimas<sup>85</sup>. Ao longo dos últimos anos, várias organizações, como os Médicos sem Fronteiras ou a Human Rights Watch, denunciam também a retenção de embarcações nos portos, durante vários meses, para longas inspeções pelas autoridades italianas e gregas, com o objetivo de bloquear e protelar o seu regresso ao mar para operações humanitárias. Além disso, vários países europeus exerceram pressões económicas e políticas sobre outros países para não concederem, ou para retirarem, as licenças de embarcações de busca e salvamento geridas por ONG.

- **A criminalização dos salvamentos e da solidariedade.** Para além da perseguição destas embarcações por vias administrativas, a atuação de alguns países europeus para deslegitimar e obstruir a atuação de organizações de ajuda humanitária tem passado por acusações de atividade criminosa, visando a retirada da licença destas embarcações e a punição das organizações<sup>86</sup>. Os procedimentos criminais contra tripulantes destas embarcações e contra organizações humanitárias - nomeadamente contra voluntários e membros de ONG, em nome individual - têm aumentado, sendo a maioria dos processos iniciados pela acusação de “resistência ou desobediência a navio de guerra” ou, mais frequentemente, por “auxílio à imigração ilegal” (muitos destes casos reportados em Amnistia Internacional, 2020b)<sup>87</sup>.

Estas incoerências demonstram que a falta de proteção dos direitos humanos dos migrantes não é uma anomalia trágica fortuita, mas antes “**uma consequência de decisões políticas e práticas concretas por parte das autoridades da Líbia, dos Estados membros e instituições da União Europeia** e de outros atores, que conjuntamente criaram um ambiente em que a dignidade e direitos humanos estão em risco” (UNHCR, 2021). As ações discriminatórias e desproporcionadas descritas, pelo seu carácter sistemático e regular, fazem também parte de uma campanha deliberada de alguns países europeus para deslegitimar e impedir a assistência a pessoas migrantes e refugiadas. As políticas migratórias da UE acabam, assim, por contribuir direta e/ou indiretamente para a morte de milhares de migrantes e refugiados, nos últimos anos.

<sup>85</sup> Em junho de 2021, as embarcações de ONG Sea-Watch 4, Sea-Watch 3, Sea-Eye 4, Louise Michel e Geo Barents estavam todas sob detenção administrativa e impedidas de continuar as suas operações, sendo a Ocean Viking a única embarcação de salvamento operacional no Mediterrâneo Central. A maioria das detenções das embarcações é efetuada por uma irregularidade técnica: transportarem demasiadas pessoas a bordo. A situação de todas as embarcações de busca e salvamento, em junho de 2021, pode ser consultada em: <https://bit.ly/3xKyonn>

<sup>86</sup> Em relação a estes dois últimos pontos, a Alemanha, a Grécia, a Itália, Malta, Holanda e Espanha iniciaram 58 procedimentos legais contra embarcações desde 2016 a junho de 2021, a maioria dos quais por tribunais italianos; só em Itália foram abertos 8 novos processos legais entre janeiro e junho de 2021. Todos os procedimentos legais existentes contra indivíduos (tripulação ou membros de ONG) e embarcações de entidades privadas envolvidas em operações de busca e salvamento no Mar Mediterrâneo podem ser consultados em <https://bit.ly/2VRdt3S>

<sup>87</sup> Ver “Europe People helping refugees and migrants risk jail as authorities misuse anti smuggling laws”, 03.03.2020 e também o artigo de Miguel Duarte, um voluntário português que enfrentou um destes processos: “Quantas mortes no Mediterrâneo andamos a pagar?”, Fumaça, 20.06.2021

# Recomendações

Face à análise realizada, **propõe-se que Portugal utilize os meios possíveis e fóruns de decisão em que participa para defender, de forma consistente e sistemática:**

1. Uma política nacional e europeia **respeitadora dos compromissos internacionais**, incluindo a implementação efetiva e coerente do **Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular e do Pacto Global sobre Refugiados (2018)** aprovados nas Nações Unidas, e a monitorização desses compromissos, de forma a contribuir de forma equilibrada e integrada para um mundo mais justo e um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo, tal como preconizado pela **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**.
2. Face à preponderância de investimento da União Europeia em instrumentos exclusivamente securitários e de gestão de fronteiras, que a implementação de políticas, abordagens e instrumentos para as migrações **seja baseada primordialmente nos Direitos Humanos: (i) desenvolvendo o enfoque humanitário** das intervenções de salvamento, assistência, proteção e receção adequada a migrantes e refugiados, através de um **tratamento digno independentemente do estatuto migratório (ii) investindo mais em políticas de inclusão**, que agreguem esforços, intervenientes e recursos de várias políticas de forma integrada, e **(iii) abordando especificamente os desafios do impacto da pandemia de COVID-19 nos grupos sociais mais vulneráveis**, onde se incluem pessoas migrantes e refugiadas.
3. Na União Europeia, a aprovação e implementação de um **Pacto Europeu sobre Migração e Asilo assente na solidariedade e responsabilização dos Estados membros** por uma distribuição equitativa dos migrantes e refugiados, garantindo simultaneamente o apoio aos países europeus sob os quais é exercida maior pressão (Itália, Grécia, Espanha, Malta) e o respeito pelos direitos internacionalmente consagrados dos migrantes e refugiados. O novo pacto deve ainda prosseguir uma **abordagem centrada nas pessoas**, incluindo a formulação de uma resposta humanitária, bem como estratégias integradas e concretas para responder às diversas violações de direitos humanos nas fronteiras da UE e às condições de acolhimento não condignas.

4. Que seja promovida uma **maior coerência entre as dimensões interna e externa** das políticas migratórias da UE. Nomeadamente, que a formulação e implementação das políticas migratórias **tenha em devida consideração os custos humanos da externalização dessas políticas**, analisando de forma sistemática os seus efeitos perniciosos nos direitos humanos e na segurança humana, e avaliando os resultados não numa perspetiva restritiva (diminuição do número de chegadas ao espaço europeu) mas sim segundo uma **perspetiva integrada, coerente e abrangente das políticas migratórias**.
5. Que sejam **tomadas medidas concretas contra os Estados membros que não cumprem as suas obrigações** relativamente aos compromissos assumidos no quadro da UE, em matéria de recolocações e do direito de asilo, ou que desrespeitem as obrigações legais decorrentes dos instrumentos jurídicos vinculativos existentes ao nível europeu (p. ex. detenções arbitrárias e prolongadas, omissão de auxílio, *pushbacks*, etc.).
6. Que a UE e os Estados membros assumam as suas responsabilidades na **busca e salvamento de pessoas migrantes e refugiadas no Mar Mediterrâneo**, não se eximindo dessas responsabilidades pelo apoio ou colaboração com a Guarda Costeira Líbia, nem impedindo ou criminalizando as organizações humanitárias que desempenham essa missão segundo as normas internacionais.



Família de migrantes na Grécia, maio de 2018. © Pixpoetry, Unsplash

7. Que qualquer **retorno/regresso** de qualquer migrante do espaço europeu, para países de trânsito ou de origem seja realmente feito em segurança, respeitando a dignidade e os direitos humanos e **tendo em consideração as condições existentes nesses países, em total respeito pelo princípio internacional de não-repulsão** (*non-refoulement*).
8. Que os **instrumentos de cooperação com regiões e países terceiros em matéria de migrações** respeitem critérios de previsibilidade, transparência e prestação de contas, e sejam passíveis de escrutínio e avaliação regulares (nomeadamente pelo Parlamento Europeu). Isto implica a necessidade de reverter a tendência de multiplicação de acordos informais, bem como de avaliação dos resultados (*outcomes*) de instrumentos como o Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África.
9. Que o **espaço de atuação e o objetivo central da política de desenvolvimento** (erradicação da pobreza e promoção de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável) **sejam preservados, evitando a condicionalidade e instrumentalização da ajuda ao desenvolvimento em prol de objetivos de gestão migratória e/ou securitária** – quer na concretização do instrumento para a ação externa do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (IVDCI – Europa Global), quer na negociação e implementação dos programas de cooperação para o desenvolvimento.
10. Que as parcerias da UE com regiões e países parceiros, particularmente entre a União Europeia e África, sejam alinhadas com **as preocupações e prioridades dos parceiros** através de medidas concretas, nomeadamente: a **promoção da interligação positiva entre migrações e desenvolvimento nos países de origem e de destino** (papel das diásporas, custos das remessas, mobilidade e migração circular, reconhecimento de qualificações, entre outras áreas) e **um claro alargamento e regulação de vias legais e seguras de migração**.
11. Que seja prosseguido um **combate mais efetivo a todas as formas de xenofobia e retórica anti-imigração, desmontando mitos e narrativas falsas sobre migrações**, nomeadamente através da promoção do **diálogo intercultural** (que requer o envolvimento de toda a sociedade - imigrantes, minorias, sociedade civil, poder político, etc.) e de um claro reforço da **Educação para o Desenvolvimento e a Cidadania Global**. Isto implica, necessariamente, dialogar de forma estruturada, envolver e apoiar a ação das organizações que desenvolvem trabalho nestas áreas, incluindo organizações da sociedade civil e comunitárias, organizações para o desenvolvimento e organizações de migrantes, a nível europeu, nacional e local.



NO ONE IS ILLEGAL





# Bibliografia

- (2020). [EU: Time to review and remedy cooperation policies facilitating abuse of refugees and migrants in Libya](#). Declaração Conjunta de Organizações e Redes da Sociedade Civil, abril de 2020.
- Abrahams, J. (2017). [Europe's risky experiment: Can aid be used to deter migration?](#) DEVEX, 04.07.2017.
- ACNUR (2020a). [COVID-19, Displacement and Climate Change](#). Agência das Nações Unidas para os Refugiados, junho de 2020.
- ACNUR (2020b). [On this journey, no one cares if you live or die](#)”, Agência das Nações Unidas para os Refugiados, julho de 2020.
- ACNUR (2021). [Global Trends: Forced Displacement in 2020](#). Agência das Nações Unidas para os Refugiados, junho de 2021.
- AEDH (2017). [«Partnerships», «migration compacts» ... the new dress up of the externalisation of the European migration policy](#). European Association for the defence of Human Rights (AEDH).
- Amnistia Internacional (2018). [Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean](#).
- Amnistia Internacional (2019). [Pushed to the edge: Violence and abuse against refugees and migrants along the Balkan Route](#).
- Amnistia Internacional (2020a). [Between life and death': Refugees and migrants trapped in Libya's cycle of abuse](#).
- Amnistia Internacional (2020b). [Punishing compassion: solidarity on trial in Fortress Europe](#).
- Apap, J. (2019). [A global compact on migration: Placing human rights at the heart of migration management](#), EPRS, Parlamento Europeu, Janeiro de 2019.
- Banco Mundial/KNOMAD (2021). [Resilience COVID-19 Crisis Through a Migration Lens](#). Migration and Development Brief 34, maio de 2021.
- Benedicto, Ainhoa Ruiz; Brunet, Pere (2018). [Building Walls: Fear and securitization in the European Union](#). Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona, setembro de 2018.
- Caritas Europa (2021). [Transformative actions through EU-AU dialogue](#). Relatório de mesa-redonda, junho de 2021.
- CE (2015). [Agenda Europeia da Migração](#). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2015) 240 final, Bruxelas, 13.5.2015.
- CE (2016). [Comunicação relativa ao estabelecimento de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração](#). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2016) 385 final, Bruxelas, 7.6.2016.

- CE (2019a). 2019 [EU report on Policy Coherence for Development](#). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, SWD(2019) 20 final, Bruxelas, 28.1.2019.
- CE (2019b). [Carta de missão de Jutta Urpilainen, Comissária para as Parcerias Internacionais](#). Bruxelas, 01.12.2019.
- CE (2020). [Comunicação da Comissão sobre o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), (COM (2020) 609 final, Bruxelas, 23.9.2020).
- CE (2021). [2020 Annual Report: EU Emergency Trust Fund for Africa](#). Comissão Europeia, Bruxelas.
- CE e SEAE (2020). [Rumo a uma estratégia abrangente para África](#). Comunicação conjunta da Comissão Europeia e do Serviço de Ação Externa ao Parlamento Europeu e ao Conselho, JOIN (2020) 4 final, Bruxelas, 9.3.2020.
- Chandler, C. L. (2018). [Inside the EU's flawed \\$200 million migration deal with Sudan](#). Special Report, The New Humanitarian, 30.01.2018.
- Claes, J.; Hambleton, T. (2020). [Migration and Development in the new EU Budget: Lessons learned from EUTF implementation in the Sahel](#). Clingendael Institute, outubro de 2020.
- Clemens, M.; Dempster, H.; Gough, K. (2019). [Promoting New Kinds of Legal Labour Migration Pathways Between Europe and Africa](#). Brief, Center for Global Development, outubro de 2019.
- Coggio, Tessa (2021). [Europe's Tackling of 'Root Causes' of African Migration Has a Mixed Record](#). Migration Information Centre, maio de 2021.
- CONCORD (2015). [Coherence for Migration and Security: and what about Development?](#) Policy Paper, Spotlight Report 2015, Confederação Europeia das ONG de Ajuda ao Desenvolvimento, Bruxelas.
- CONCORD (2018). [Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa](#). Concord Europe, 2018.
- CONCORD (2019). [How will your work for sustainable development? A Litmus Test for EU leaders](#). Relatório sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento, 2019.
- CONCORD (2020a). [CONCORD initial reaction to the New Pact on Migration and Asylum](#). Concord Europe, outubro de 2020.
- CONCORD (2020b). [AidWatch 2020: Knock-on effects, an urgent call to Leave No One Behind](#). AidWatch Report, Concord Europe, novembro de 2020.
- CONCORD (2021). [Setting the highest standards for Global Europe Implementation: Policy paper on EU ODA, Migration and Global Europe](#). Maio de 2021.
- Conselho da Europa (2021). [A distress call for human rights The widening gap in migrant protection in the Mediterranean](#). Follow-up report to the 2019 Recommendation by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, março de 2021.
- D'Alfonso, Alessandro (2021). [Migration and border management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF](#). Briefing, EPRS - European Parliamentary Research Service, abril de 2021.
- Dennison, S.; Fine, S.; Gowan, R. (2019). [False moves: Migration and development aid](#). Policy Brief, European Council on Foreign Relations, outubro de 2019.
- De Guerry, Olivia, Andrea Stocchiero e CONCORD EUTF Task Force (2018). [Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa](#). CONCORD Europe, Bruxelas.
- EuroMed Rights (2020). [New Pact, Wrong Impact: How the EU Migration Pact disadvantages both Italy and asylum seekers](#). Bruxelas, novembro de 2020.

- EuroMed Rights (2021). [Fresh start, renewed risks The external dimension of the EU Pact on Migration and Asylum](#). Bruxelas, janeiro de 2021.
- Ferreira, P.M. (2017). [Migrações e Desenvolvimento](#). FEC – Fundação Fé e Cooperação e IMVF – Instituto Marquês de Valle Flor, Lisboa, setembro de 2017.
- FMI (2020). [The Macroeconomic Effects of Global Migration](#). Capítulo 4, In World Economic Outlook 2020, Fundo Monetário Internacional, Washington, abril de 2020.
- Fotaki, Marianna (2019). [A Crisis of Humanitarianism: Refugees at the Gates of Europe](#). International Journal Health Policy Management, 8(6): 321–324, junho de 2019.
- FRA (2021). [June 2021 Update – Search and Rescue \(SAR\) operations in the Mediterranean and fundamental rights](#). Relatório da FRA – Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais, 18 de junho de 2021.
- Henar, Jara (2019). [EU Migration Policies: the consequences for Human Rights](#). In SDG Watch, *Who is paying the bill? (Negative) impacts of EU policies and practices in the world*.
- Human Rights Watch (2019). [No Escape from Hell. EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya](#). Relatório, janeiro de 2019.
- Human Rights Watch (2020a). [World Report: European Union](#). Relatório anual sobre a situação dos direitos humanos.
- Human Rights Watch (2020b). [Submission to the Europe and North America Regional Review on Implementation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#). 30.10.2020.
- Human Rights Watch (2021). [Frontex Failing to Protect People at EU Borders](#). Relatório, junho de 2021.
- IFAD (2017). [Sending Money Home: Contributing to the SDGs, one family at a time](#). International Fund for Agricultural Development.
- IRC (2020). [COVID-19 in Humanitarian Crises: A Double Emergency](#). International Rescue Committee, abril de 2020.
- Koczan, Z. et al (2021). [The Impact of International Migration on Inclusive Growth: A Review](#). IMF Working Paper 21/88, Fundo Monetário Internacional.
- Latek, M. (2017). [Growing impact of EU migration policy on development cooperation](#), EPRS, Parlamento Europeu, novembro de 2017.
- Latek, M. (2019). [Interlinks between migration and development](#), EPRS, Parlamento Europeu, Janeiro de 2019.
- Martins, Bruno Oliveira (2019). [Rethinking EU external migration policy: contestation and critique](#). In *Global Affairs*, vol. 5 (3), pp. 195-202.
- Mckinsey Global Institute (2016). [Global Migration's Impact and Opportunity](#). Brief, dezembro de 2016.
- Miller, Sarah (2018). [Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants](#). World Refugee Council Research Paper No. 5, setembro de 2018.
- MMC (2021). [The impact of COVID-19 on refugees and migrants on the move in North and West Africa](#). MMC Briefing Paper, Mixed Migration Centre, fevereiro de 2021.
- Moore, G.; Dame, D; Resstack, R. (2020). [The EU Migration Pact: Building a True Partnership with Africa](#). Center for Global Development, 21.12.2020.
- MSF (2021). [Constructing Crisis at Europe's Borders](#). Relatório, Médicos Sem Fronteiras, junho de 2021.

NU (2015). [Transformar o Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável](#). Nações Unidas, setembro de 2015.

NU (2018). [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#). Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 19.12.2018.

NU (2020). [Policy Brief: COVID-19 and People on the Move](#). Nações Unidas, junho de 2020.

OCDE (2017). [Interrelations between Public Policies, Migration and Development](#). Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris.

OCDE (2020a). [The impact of coronavirus \(COVID-19\) on forcibly displaced persons in developing countries](#). [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#), junho de 2020.

OCDE (2020b). [International Migration Outlook 2020: What is the impact of the COVID-19 pandemic on migrants and their children?](#) Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, outubro de 2020.

OCDE (2020c). [COVID-19 and key workers: What role do migrants play in your region?](#) [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#), novembro de 2020.

OCDE (2020d). [Managing international migration under COVID-19](#). [OECD Policy Responses to Coronavirus \(COVID-19\)](#), junho de 2020.

OCDE/OIT (2018), [How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies](#), Publicações OCDE, Paris.

OIM (2018). [Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners](#). Organização Internacional para as Migrações, Genebra

OIM (2020a). [WHY MIGRATION MATTERS FOR “RECOVERING BETTER” FROM COVID-19](#). Issue Brief, Organização Internacional para as Migrações, Genebra, junho de 2020.

OIM (2020b). [COVID-19 IMPACT ON STRANDED MIGRANTS](#). Organização Internacional para as Migrações, Genebra, setembro de 2020.

OIM (2020c). [Global Diasporas reacting to the COVID-19 crisis: Best Practices from the field](#). Organização Internacional para as Migrações, Genebra.

OIM (2021). [World Migration Report 2020](#). Organização Internacional para as Migrações, Genebra.

OIT/OCDE/Banco Mundial (2015). [The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth](#), paper preparado para a III Reunião do *G20 Employment Working Group*, Capadócia, Turquia, 23-25 de julho de 2015.

Oxfam (2017). [A DANGEROUS ‘GAME’ The pushback of migrants, including refugees, at Europe’s borders](#). Oxfam International, Oxford, abril de 2017.

PAM e OIM (2020). [Populations at Risk: Implications of COVID-19 for Hunger, Migration and Displacement](#). Programa Alimentar Mundial e Organização Internacional para as Migrações, Nações Unidas, novembro de 2020.

PAM e OIM (2021). [Life amidst a Pandemic: Hunger, Migration and Displacement in the East and Horn of Africa](#). Programa Alimentar Mundial e Organização Internacional para as Migrações, Nações Unidas, junho de 2021.

Panayotatos, Daphne (2021). [Undermining Protection in the EU: What Nine Trends Tell Us About The Proposed Pact on Migration and Asylum](#). Refugees International, junho de 2021.

PE (2016). [Direitos humanos e migração nos países terceiros](#). Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de outubro de 2016, P8\_TA(2016)0404.

PE (2017a). [Enfrentar os movimentos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da UE](#). Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de abril de 2017, P8\_TA-PROV(2017)0124.

PE (2017b). [The Joint África-EU Strategy](#). Estudo, Direção Geral de Política Externa, Parlamento Europeu, novembro de 2017.

PE (2019). [Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de novembro de 2019, sobre as negociações em curso sobre um novo Acordo de Parceria entre a União Europeia e o Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico](#). P9\_TA(2019)0084, Estrasburgo.

PE (2020a). [Melhorar a eficácia do desenvolvimento e a eficiência da ajuda](#). Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de novembro de 2020 (2019/2184(INI)).

PE (2020b). [EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights](#). EP/EXPO/DROI/FWC/2019-01/LOT6/1/C/06, Estudo comissionado pelo Parlamento Europeu, setembro de 2020.

PE (2021a). [A proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração](#). Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2021 (2020/2116(INI)).

PE (2021b). [Novas vias para uma migração laboral legal](#). Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2021 (2020/2010(INI)).

PE (2021c). [The EU Approach on Migration in the Mediterranean](#). Estudo comissionado pelo Parlamento Europeu, junho de 2021.

PNUD (2020). [Human Mobility, Shared Opportunities: A Review of the 2009 Human Development Report and the Way Ahead](#). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, outubro de 2020.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021). [União Europeia e África: Rumo a uma parceria “entre iguais”?](#) Elaboração de Patrícia Magalhães Ferreira e Andreia Oliveira, Lisboa, maio de 2021.

Raty, Tuuli; Shilhav, Raphael (2020). [The EU Trust Fund for Africa: Trapped Between Aid Policy and Migration Politics](#). Oxfam International, Oxford.

Tardis, M. (2018). [European Union Partnerships with African Countries on Migration: A Common Issue with Conflicting Interests](#) OCP Policy Centre e IFRI, março de 2018.

Terry, Kyilah (2021). [The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint](#). Migration Policy Institute, abril de 2021.

UE (2017). [Consenso Europeu para o Desenvolvimento](#). Maio de 2017.

UE (2019). [Agenda Estratégica 2019-2024](#). Conselho Europeu, junho de 2019.

UE-Africa (2015). [Valletta Summit Action Plan & Political Declaration](#). 11-12 de novembro de 2015.

UNDESA (2018). [International migrants: carrying their own weight](#). Capítulo VI, in *Promoting Inclusion through Social Protection*, World Social Report 2018, Nações Unidas.

UNHCR (2021b). [“Lethal Disregard” Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea](#). Gabinete do Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Nações Unidas, maio de 2021.

UNOC (2021). [Abused and Neglected - A Gender Perspective on Aggravated Migrant Smuggling and Response](#). United Nations Office on Drugs and Crime, junho de 2021.

## LINKS

Nações Unidas – Desenvolvimento | [www.un.org/sustainabledevelopment/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/)

Nações Unidas – Refugiados e Migrantes | <https://refugeesmigrants.un.org/>

Rede das Nações Unidas sobre Migração | <https://migrationnetwork.un.org/>

Organização Internacional para as Migrações (OIM) | [www.iom.int](http://www.iom.int)

Agência das Nações Unidas para os Refugiados | [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Migration Data Portal | <https://migrationdataportal.org/>

Info Migrants | [www.infomigrants.net/en/](http://www.infomigrants.net/en/)

World Migration Report | <https://worldmigrationreport.iom.int/>

Missing Migrants Project | <https://missingmigrants.iom.int/>

Fórum Global sobre Migrações e Desenvolvimento | [www.gfmd.org/](http://www.gfmd.org/)

OCDE | [oecd.org/migration/](http://oecd.org/migration/)

União Europeia – Políticas de migração | [ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/](http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/)

União Europeia – Website Europeu sobre Integração | [ec.europa.eu/migrant-integration/](http://ec.europa.eu/migrant-integration/)

Parlamento Europeu | [www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao](http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/priorities/migracao)

União Europeia - Índice de Integração de Migrantes | [www.mipex.eu/](http://www.mipex.eu/)

Amnistia Internacional | [www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/](http://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/)

Human Rights Watch | [www.hrw.org/tag/europe-refugees-migrants-rights](http://www.hrw.org/tag/europe-refugees-migrants-rights)

Alto Comissariado para as Migrações (PT) | [www.acm.gov.pt/](http://www.acm.gov.pt/)

# Anexos

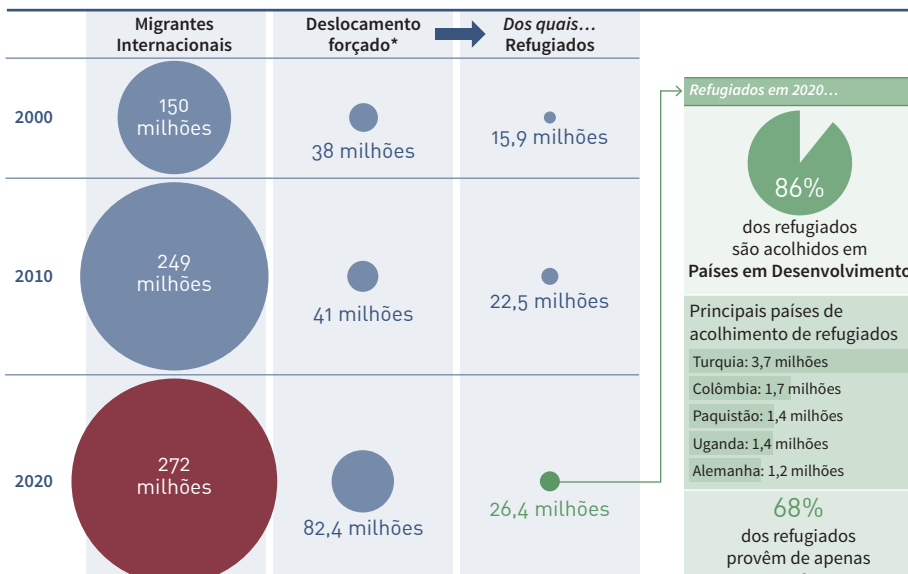
---



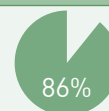


# Factos e Dados

## MIGRANTES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS



### Refugiados em 2020...



dos refugiados são acolhidos em **Países em Desenvolvimento**

Principais países de acolhimento de refugiados

Turquia: 3,7 milhões  
Colômbia: 1,7 milhões  
Paquistão: 1,4 milhões  
Uganda: 1,4 milhões  
Alemanha: 1,2 milhões

68% dos refugiados provêm de apenas **5 países**

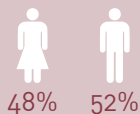
Síria: 6,7 milhões  
Venezuela: 4 milhões  
Afeganistão: 2,6 milhões  
Sudão do Sul: 2,2 milhões  
Myanmar: 1,1 milhões

Menos de **300 mil** refugiados puderam voltar ao seu país de origem ou serem reinstalados em países terceiros

### Migrantes internacionais em 2020...

3,6% da população mundial

2/3 dos migrantes registados vivem em apenas **20 países**



Países com mais migrantes:  
Estados Unidos: 51 milhões  
Alemanha: 16 milhões  
Arábia Saudita: 13 milhões

\* O deslocamento forçado engloba as pessoas que se vêem forçadas a deixar os seus locais de residência (por conflitos e violência, fatores ambientais e climáticos, etc.), deslocando-se dentro do seu país ou para o exterior. Engloba: os refugiados, requerentes de asilo, pessoas deslocadas internamente e venezuelanos deslocados no estrangeiro.

UNIÃO EUROPEIA

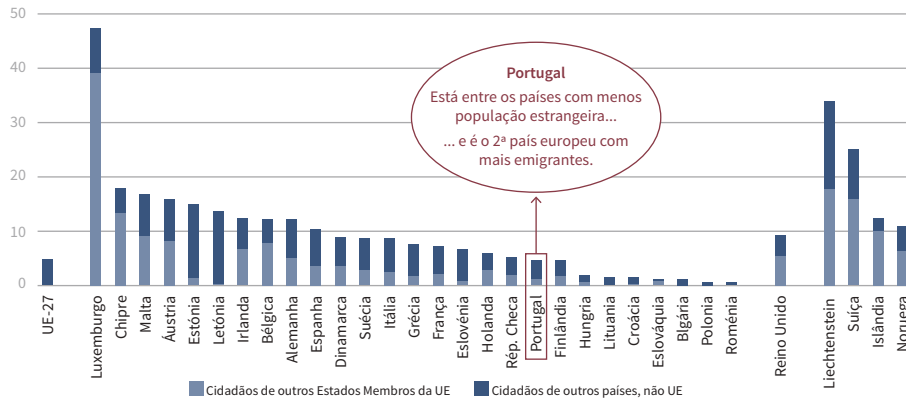


Apenas **5,1%** dos habitantes da UE são cidadãos de países terceiros (não-UE)

Os refugiados na UE representam **0,6%** da população total

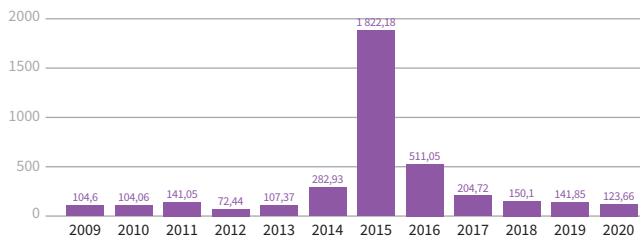


Do Luxemburgo à Roménia...o peso da população estrangeira na população total é muito variável



O número de migrantes e refugiados a chegar à UE tem vindo a descer desde 2016, bem como os pedidos de asilo

Chegadas irregulares à União Europeia, 2009-2019 (em milhares de pessoas)



Pedidos de asilo na UE

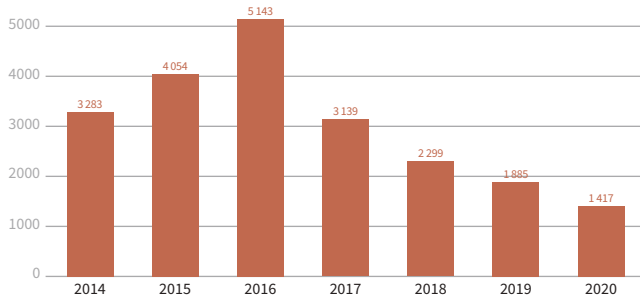
2015	2020
1 322 850	471 630

2019

491 000 cidadãos de países terceiros receberam ordem de saída da UE

142 000 cidadãos de países terceiros foram repatriados para um país terceiro

Mortes e desaparecimentos reportados de pessoas migrantes no Mediterrâneo



No mundo entre 2014 e 2020 mais de **40 000** migrantes morreram ou desapareceram na sua travessia

Fontes: Eurostat (dados de 2020); Conselho da Europa; Comissão Europeia; Frontex e OIM.

## MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

As economias e sociedades dependem da mobilidade humana...

## Contributo dos migrantes para as economias onde vivem

Um aumento de 1% na população imigrante de um país representa um crescimento de 2% no **rendimento per capita**.



Em 2016, os migrantes geraram **10% do PIB mundial**.

Suprimem carências de **mão-de-obra** em setores-chave e aumentam a **produtividade**.



Fomentam o **empreendedorismo e a inovação**.  
Trazem diversidade de ideias e contribuem para o **desenvolvimento humano**.

Nos países mais ricos, os migrantes **contribuem mais** em impostos e contribuições sociais do que recebem em benefícios e prestações sociais.



Ao terem maior proporção de população ativa, têm **maior capacidade contributiva** do que os nacionais.

**Em Portugal...**

Em 2019, os imigrantes contribuíram com 884 milhões de euros líquidos para a Segurança Social. A Segurança Social lucrou 2,4 milhões EUR/dia com as contribuições dos imigrantes.

Melhores políticas e resultados de **INCLUSÃO** podem aumentar o contributo dos migrantes para as economias em **Mil Milhões de USD por ano**.

## Contributo dos migrantes para os países de origem

As remessas que os emigrantes enviam para os países de origem têm sido os fluxos de financiamento do desenvolvimento **mais estáveis e resilientes**.

Globalmente, o valor das remessas dos migrantes é quase o **triplo da ajuda ao desenvolvimento**.



Em 2019  
**548**  
mil milhões USD

*Apesar da pandemia...*

Em 2020  
**540**  
mil milhões USD

Países que recebem mais remessas:

**Índia**  
**China**  
**México**  
**Filipinas**  
**Egito**

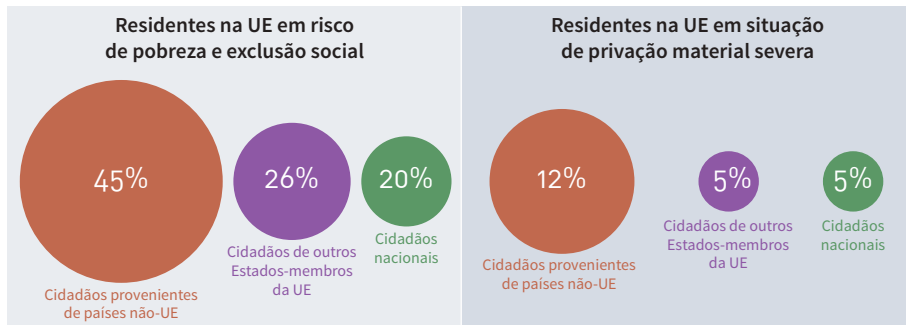
As remessas contribuem para a **redução da pobreza**, para gerar poupanças e investimento.

Para além das remessas... têm impacto na transferência de competências e tecnologias, da partilha de conhecimentos, do aumento do capital humano, do investimento e comércio.



O custo médio de envio das remessas continua muito elevado: **6,8%** (meta até 2030: 3% | Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10.c)

... Mas os migrantes também estão mais desprotegidos e em maior vulnerabilidade



Fonte: Eurostat.

## TRABALHADORES NA UNIÃO EUROPEIA

Mais de  
1/5 (20,3%)  
dos trabalhadores que nasceram fora da UE são  
trabalhadores temporários  
Entre os cidadãos nacionais, essa percentagem é de 11,8%

Os migrantes representam grande parte dos trabalhadores essenciais na UE

Setor*	Taxa de emprego global dos cidadãos de países terceiros	Taxa de emprego global dos cidadãos da UE
Pessoal de limpeza e auxiliares	13,3 %	3,2 %
Trabalhadores dos serviços pessoais (p.ex. cuidadores)	9,5 %	4,7 %
Trabalhadores de serviços de assistência pessoal	5,3 %	2,9 %
Trabalhadores da construção civil	6,5 %	3,8 %
Trabalhadores não qualificados das minas, da construção e obras públicas, da indústria transformadora e dos transportes	6,1 %	2,6 %
Assistentes de preparação de alimentos	3,0 %	0,6 %
Trabalhadores não qualificados da agricultura e da pesca	2,5 %	0,7 %

\*Dados do final de 2019. Fonte: Comissão Europeia.

# O que diz a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável?

---

“

A Agenda 2030 salienta o impacto das crises humanitárias e da deslocação forçada das populações nos resultados de desenvolvimento. Apela ao empoderamento dos grupos vulneráveis, incluindo os refugiados, os deslocados internos e os migrantes, incluindo o acesso de todos a oportunidades de aprendizagem, formação e educação ao longo da vida, bem como à erradicação do trabalho forçado e do tráfico humano. Por fim, reconhece o contributo positivo dos migrantes para o crescimento sustentável e o desenvolvimento inclusivo:

“Reconhecemos a contribuição positiva dos migrantes para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. Reconhecemos também que a migração internacional é uma realidade multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento dos países de origem, de trânsito e de destino, o que exige respostas coerentes e globais. Cooperaremos internacionalmente para garantir uma migração segura, ordenada e regular que envolva o pleno respeito pelos direitos humanos e o tratamento humano dos migrantes, independentemente do status de migração, assim como dos refugiados e das pessoas deslocadas. Essa cooperação deverá também reforçar a resiliência das comunidades que acolhem refugiados, particularmente nos países em desenvolvimento. Destacamos o direito dos migrantes de regressar ao seu país de cidadania, e recordamos que os Estados devem assegurar que os seus cidadãos nacionais que estejam retornando sejam devidamente recebidos”

”

---

(Declaração “Transformar o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, Nações Unidas, 2015).



10.7. Facilitar a migração e a mobilidade das pessoas de forma ordenada, segura, regular e responsável, inclusive através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas.

10.c. Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar os mecanismos de remessas com custos superiores a 5%.

#### REFERÊNCIAS ESPECÍFICAS



4.b. Bolsas (mobilidade de estudantes)



5.2. Tráfico (ênfase nas mulheres e raparigas)



8.7. Trabalho forçado e tráfico de pessoas  
8.8 Direitos dos trabalhadores migrantes



16.2. Tráfico de pessoas



17.14 Coerência entre políticas  
17.18 Desagregação dos dados, incluindo por estatuto migratório

#### OUTROS ODS INTERLIGADOS



1.5 Resiliência a choques económicos, sociais, ambientais



3.8 Atingir a cobertura universal de saúde



11.b Políticas e planos integrados para a inclusão nas cidades



13.1. Resiliência ao clima e a catástrofes naturais em todos os países

Nota: Para uma análise de todas as interligações entre migrações e os ODS, ver OIM 2018.

## ANÁLISE DOS ODS SEGUNDO O NEXO MIGRAÇÕES-DESENVOLVIMENTO



O acesso dos migrantes à justiça encontra-se frequentemente dificultado por barreiras burocráticas e outras. A tomada de medidas de apoio aos migrantes nesta área é importante para garantir uma resposta eficaz e não-discriminatória das instituições públicas e judiciais às necessidades e direitos destas populações. A prevenção e ação contra o tráfico humano, bem como todos os esforços de integração, são essenciais para eliminar as várias formas de violência contra as meninas e mulheres, e para assegurar condições dignas de trabalho para os migrantes.



Os migrantes estão frequentemente entre os mais afetados pelas alterações climáticas e pelos desastres naturais. Ao protegê-los de forma mais eficaz, estamos também a reforçar as respostas aos desastres e às alterações climáticas.



Os migrantes ajudam as cidades a tornarem-se mais vibrantes e prósperas, dando um contributo decisivo para que estas se tornem pólos económicos, sociais e culturais. Os municípios e as autoridades locais e regionais devem incluir a questão das migrações no seu planeamento e implementação do desenvolvimento urbano. Devem também apoiar as comunidades que acolhem os migrantes e refugiados, trabalhando em conjunto com as organizações locais.



A existência de dados desagregados, específicos e atualizados sobre os migrantes, tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos, ajuda a melhorar a capacidade de resposta às suas necessidades, a prestar serviços adequados e a desenvolver políticas informadas, com base em evidências concretas. A coordenação entre atores, ao nível local, nacional, europeu e global é fundamental para garantir políticas mais coerentes e respostas mais integradas.



Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Os migrantes podem ser particularmente vulneráveis aos riscos de doença e podem não ter o acesso devido a cuidados de saúde nos países de acolhimento. É importante para o bem-estar dos migrantes e para a sua qualidade de vida assegurar o acesso a serviços de saúde seguros, não discriminatórios, eficazes e a preços comportáveis.



Nos países de destino, as crianças das famílias migrantes enfrentam frequentemente constrangimentos específicos na integração nos sistemas de ensino, devido a dificuldades linguísticas, diferenças culturais e outras. No caso específico dos refugiados, calcula-se que apenas metade das crianças refugiadas frequentem a escola primária e somente um terço frequente a escola secundária, com grandes taxas de abandono escolar, particularmente para as meninas. Apenas 1% dos refugiados têm acesso ao ensino superior, o que está muito abaixo da média para os nacionais de qualquer país do mundo. É necessário, portanto, aumentar o acesso das crianças refugiadas à educação, fornecendo as condições para que estas frequentem o ensino no local onde se encontram.



As raparigas e mulheres migrantes são especialmente vulneráveis ao tráfico humano e à violência baseada no género. Apolar a liderança e participação das mulheres, a todos os níveis, reduz o risco de violência e de agravamento da desigualdade.



A importância dos migrantes na economia global continua a crescer. No entanto, representam frequentemente uma força de trabalho menos protegida, com piores condições de trabalho, empregos precários e fraca proteção social, tendendo a ser segregados em ocupações menos qualificadas, em setores com condições de trabalho menos vantajosas e auferindo uma média salarial inferior do que os cidadãos nacionais. A existência de sistemas éticos de recrutamento, de condições dignas de trabalho e de rotas de migração seguras ajudam a promover o impacto dos migrantes no desenvolvimento.



Em muitos países de destino, os migrantes são especialmente vulneráveis à pobreza, encontrando-se frequentemente num círculo vicioso e multidimensional: pior acesso a habitação, a trabalho digno, a cuidados de saúde de qualidade, etc. A tomada de medidas para assegurar uma maior igualdade é essencial para romper com esse círculo vicioso, combater a pobreza e reduzir as desigualdades.

# Marcos das Políticas: a nível Global, da União Europeia e Portugal

● Global ● União Europeia ● Portugal

1948	<p><b>Declaração Universal dos Direitos Humanos</b></p>	<p>Artigo 13º. 1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado. 2.Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.</p> <p>Artigo 14º. 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.</p> <p>Artigo 15º. 1. Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. 2.Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.</p>
1949	<p><b>Convenção n.º 97 da OIT, relativa aos trabalhadores migrantes</b></p>	<p>Adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, faz parte dos instrumentos de proteção internacional dos trabalhadores migrantes, incluindo disposições que regulam as condições nas quais a migração laboral deve ocorrer, entre estas a obrigação de manter um serviço gratuito apropriado para prestar apoio aos trabalhadores migrantes (Artigo 2.º) e de adotar medidas sobre a propaganda sobre migração que pode induzir em erro (Artigo 3.º), assim como normas para a proteção dos trabalhadores face à discriminação e exploração enquanto estão empregados em países que não os seus próprios. O Artigo 6.º estabelece o princípio da igualdade de tratamento entre os migrantes que se encontram legalmente num território e os cidadãos nacionais, sem discriminação por motivos de nacionalidade, raça, religião e sexo no que se refere aos salários e às condições de trabalho, a afiliação sindical, alojamento, segurança social, impostos de trabalho e procedimentos legais. Entrou em vigor na ordem internacional em janeiro de 1952 e foi aprovada por Portugal em 1978.</p>
1951	<p><b>Convenção de Genebra</b></p>	<p>A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados é, ainda hoje, o principal tratado internacional de proteção dos refugiados. No seu art.º1 define refugiado como a pessoa que, “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”. É proibido aos Estados devolver qualquer pessoa a países nos quais poderiam sofrer tortura e outras violações graves dos direitos humanos, ou perseguição, pelas razões previstas na Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967.</p>



1951	<b>Criação da OIM</b>	A Organização Internacional para as Migrações não é formalmente uma agência das Nações Unidas e que só em julho de 2016 os Estados Membros assinaram uma resolução na Assembleia Geral das NU para a tornar uma <b>agência ligada às NU</b> , assumindo-a como a agência líder nesta área, no plano internacional.
1966	<b>Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos</b>	Não refere especificamente migrantes ou refugiados, mas estabelece os direitos humanos de todos no plano civil e político, incluindo o direito de todo o indivíduo poder abandonar qualquer país, incluindo o seu, e de entrar no seu próprio país. Define que “Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem qualquer distinção, derivada, nomeadamente, de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade ou de nascimento, ou de outra situação”.
1975	<b>Convenção n.º 143 da OIT relativa aos Trabalhadores Migrantes</b>	Foi adotada numa altura em que a atenção da comunidade internacional se dirigia aos crescentes abusos relacionados com a migração irregular. Está dividida em duas partes: uma sobre a migração em condições de abuso, contém disposições que visam eliminar a migração não autorizada e o emprego «ilegal», garantindo simultaneamente o respeito pelos direitos humanos dos migrantes; e outra sobre a igualdade de oportunidades e de tratamento que se centra na migração regular no país de acolhimento. É acompanhada da Recomendação (n.º 151) relativa aos Trabalhadores Migrantes, 1975, que estabelece diretivas mais detalhadas sobre a igualdade de oportunidades de tratamento, políticas sociais, e emprego e residência dos trabalhadores migrantes. Entrou em vigor na ordem internacional em dezembro de 1978.
1985	<b>Assinatura do Acordo de Schengen</b>	<b>Criado com vista a promover</b> a livre circulação de pessoas na Europa, entrou em vigor em 1995 e é atualmente composto por <b>26 países</b> . A abolição dos controlos nas fronteiras internas tem sido acompanhada por normas comuns de controlo das fronteiras externas e pelo reforço da cooperação judiciária e policial na luta contra a criminalidade. Cada Estado do espaço Schengen está sujeito a uma avaliação periódica por parte da União Europeia, a fim de verificar se aplica corretamente as normas estabelecidas. Em 2015, vários países decidiram suspender a aplicação do Acordo de Schengen – Áustria, Dinamarca, Alemanha, Noruega e Suécia - para restabelecerem o controlo das suas fronteiras, estando esta possibilidade prevista na legislação da UE em casos de emergência e de forma temporária (o regulamento 1051/2013 estabelece que os países podem reintroduzir temporariamente o controlo das fronteiras internas até 6 meses, prazo este que pode ir até 2 anos em circunstâncias excecionais).
1990	<b>Convenção de Dublin</b>	<b>A Convenção é sobre</b> a determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo apresentado num Estado Membro da UE, determinando que os pedidos de asilo devem ser apresentados e avaliados no Estado membro de entrada do migrante ou refugiado em espaço comunitário.
Dez. 1990	<b>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias</b>	Define a não discriminação em matéria de direitos e explicita quais os direitos, incluindo os migrantes em situação regular e irregular. Define ainda a promoção de condições saudáveis, equitativas, dignas e justas em matéria de migração internacional. Entrou em vigor na ordem internacional em 2003. Os Estados Membros da UE, incluindo Portugal não assinaram esta convenção, por não fazer uma distinção clara entre os direitos económicos e sociais dos trabalhadores migrantes regularizados e os que se encontram em situação irregular, o que não é conforme com as políticas dos Estados Membros.

1992	<b>Tratado de Maast- richt</b>	<p>A imigração foi uma questão exclusiva da competência interna dos Estados Membros da UE até ao Tratado de Maastricht, o qual inseriu as políticas de imigração no seu Título VI como parte do terceiro pilar relativo à cooperação policial e judiciária em matéria penal.</p> <p>O Tratado estabelece pela primeira vez os fundamentos da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento na União Europeia e a necessidade dos “3C” – Coordenação, Coerência e Complementaridade – na ação externa da UE.</p>
Set.1994	<b>Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento</b>	<p>A ligação entre migrações e desenvolvimento passou a estar mais sistematizada a partir da Cimeira do Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994, cujo plano de ação afirmava, no seu Capítulo X, o objetivo de tratar as causas fundamentais da migração, especialmente as relacionadas com a pobreza, estimular o diálogo entre países de origem e destino, e facilitar o processo de integração de migrantes que retornam</p>
Dez. 1999	<b>Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 54/212</b>	<p>A Resolução instou os Estados membros e os organismos das Nações Unidas a reforçarem a cooperação internacional no domínio das migrações internacionais e do desenvolvimento, de forma a combater as causas profundas das migrações, designadamente as que estão ligadas à pobreza, e a otimizar os benefícios que as migrações internacionais proporcionam aos interessados e a incentivar, se necessário, os mecanismos inter-regionais, regionais e sub-regionais a continuarem a tratar da questão das migrações e do desenvolvimento.</p>
1999 - 2004	<b>Conselho Europeu de Tampere Programa de Tam- pere</b>	<p>Estabeleceu, pela primeira vez, os elementos teóricos e formais de uma política comum da UE em matéria de asilo e imigração, incluindo a parceria com os países de origem, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e a gestão dos fluxos migratórios. Nas suas conclusões, apela a uma abordagem integrada para as migrações, que respondesse “às questões políticas, humanitárias e de desenvolvimento nos países e regiões de origem e de trânsito”. Foi a primeira vez que a UE interligou, de forma explícita, as migrações e os objetivos de desenvolvimento.</p> <p>O Programa de Tampere estabeleceu as prioridades da UE, incluindo as migrações, com disposições sobre a Política comum da EU em matéria de asilo e migração, e vigorou entre 1999 e 2004.</p>
2000	<b>Acordo de Cotonou (entre a UE e os países de África, Caraíbas e Pacífico -ACP)</b>	<p>O Acordo de Cotonou inclui uma disposição sobre migrações (art.º 13), que prevê um tratamento justo dos cidadãos de terceiros países que residam legalmente nos seus territórios, uma política de integração que visa garantir-lhes direitos e obrigações comparáveis às dos seus cidadãos, e promover a não discriminação na vida económica, social e cultural. Prevê, igualmente, um diálogo político para examinar as questões decorrentes da imigração ilegal, com vista a criar, onde for necessário, os meios para uma política preventiva. As partes acordaram em aceitar o regresso e a readmissão de qualquer cidadão seu que estivesse ilegalmente a viver em território da UE ou num estado ACP.</p> <p>Em 2018 foram iniciadas negociações para um novo acordo EU-ACP, que entrará em vigor em 2021.</p>
2000 - 2015	<b>Declaração do Milénio</b>	<p>A Declaração do Milénio refere a intenção de “adotar medidas para garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, dos trabalhadores migrantes e das suas famílias, para acabar com os atos de racismo e xenofobia, cada vez mais frequentes em muitas sociedades, e para promover uma maior harmonia e tolerância em todas as sociedades”, mas os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) não incluíam qualquer objetivo ou meta especificamente relacionada com as migrações.</p>

2000	<p><b>Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea</b></p>	<p>É o primeiro tratado internacional com caráter universal que aborda todos os aspetos da introdução clandestina de migrantes e de outras questões conexas, tendo como objeto prevenir e combater esse fenómeno, bem como promover a cooperação entre os Estados Partes com esse fim, protegendo ao mesmo tempo os direitos dos migrantes.</p> <p>Estabelece que os migrantes não estarão sujeitos a procedimentos criminais nos termos do presente Protocolo e que os seus direitos devem ser protegidos, especialmente o direito à vida e o direito a não ser submetido a tortura ou a outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.</p>
2000	<p><b>Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia</b></p>	<p>O seu art.º 18 aborda o direito de asilo e o art.º 19 a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição. Na Carta estão também inscritos os princípios de dignidade do ser humano, o direito à liberdade e à segurança, os direitos de igualdade perante a lei e não-discriminação, o direito de asilo e o direito de proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição, afirmando-se que “ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”. Tornou-se legalmente vinculativa a partir do Tratado de Lisboa.</p>
2003	<p><b>Regulamento de Dublin II</b></p>	<p>Entrada em vigor do Regulamento de Dublin II (atualiza a Convenção de Dublin de 1990) através do <a href="#">Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho Europeu, de 18 de fevereiro</a>.</p> <p>As Conclusões do Conselho Europeu de 2003 que reconhecem a ligação migração-desenvolvimento como um tema central das abordagens da UE em matéria de migrações.</p>
2004	<p><b>Criação da Frontex</b></p>	<p>A Frontex foi criada com a missão principal de apoiar os países sujeitos a fortes pressões migratórias, coordenando a mobilização de equipamento técnico e de pessoal para a realização de operações marítimas e nas fronteiras terrestres externas.</p> <p><b>A partir de 2016</b>, o seu mandato foi alargado e transformou-se na <b>Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira</b>, com o objetivo de contribuir para uma gestão integrada das fronteiras externas.</p>
2004-2009	<p><b>Programa de Haia</b></p>	<p>Estabeleceu as 10 principais prioridades da UE, incluindo “Definir uma abordagem equilibrada sobre a migração”, o que englobou, entre outros, a adoção de uma comunicação e de um <a href="#">plano sobre a imigração legal</a>; o Programa-quadro “<a href="#">Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios</a>” (que compreende a criação de um <a href="#">Fundo para as Fronteiras Externas</a>, de um <a href="#">Fundo para a Integração</a>, de um <a href="#">Fundo de Regresso</a> e de um <a href="#">Fundo Europeu para os Refugiados</a>); desenvolver uma gestão integrada das fronteiras externas da União; instaurar um <a href="#">procedimento comum em matéria de asilo</a>.</p>
2005	<p><b>Abordagem Global para as Migrações Agenda Comum para a Integração</b></p>	<p>A <b>Abordagem Global para as Migrações</b> adotada ao nível europeu, em 2005, resulta da comunicação da Comissão Europeia sobre Migração e Desenvolvimento. Forneceu, pela primeira vez, um enquadramento geral para a dimensão externa desta política, afirmando o objetivo de construir parcerias com países terceiros, de ser integrada nas outras políticas externas da União e de incorporar todas as questões de migração e asilo de forma equilibrada, incluindo a migração legal e ilegal, bem como a ligação entre migração e desenvolvimento.</p> <p>A <b>Agenda para a Integração</b> incorpora os Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes (de 2004), com vista a ajudar os Estados Membros na definição e avaliação de políticas de integração. Estes princípios básicos comuns salientam que a integração é um processo dinâmico e recíproco de aceitação mútua dos migrantes e das sociedades que os acolhem.</p> <p>Em 2005, as migrações foram também definidas pela UE como uma das <b>áreas-chave da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento</b>.</p>

2005	<b>Consenso Europeu para o Desenvolvimento</b>	Estabelecia a visão da UE sobre o desenvolvimento e os princípios, prioridades e instrumentos de execução da política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, com vista a contribuir também para a realização da Agenda do Milénio das Nações Unidas
2006	<b>Diálogo Global e Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento</b>	<p>A agenda das Nações Unidas para as migrações foi impulsionada, a partir de 2006, com o lançamento do Diálogo de Alto-Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento e a realização do primeiro Fórum Global sobre este tema. O diálogo de alto-nível teve apenas uma segunda edição em 2013, onde foi debatida a integração das migrações nas políticas de desenvolvimento e a agenda de desenvolvimento global pós-2015, tendo resultado numa <a href="#">proposta de 8 pontos para melhorar a coerência e cooperação</a> a todos os níveis:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proteger os direitos humanos de todos os migrantes.</li> <li>2. Reduzir os custos da migração laboral.</li> <li>3. Eliminar a exploração de migrantes, incluindo o tráfico humano.</li> <li>4. Responder ao drama dos migrantes que estão “bloqueados” num país (stranded migrants).</li> <li>5. Melhorar a perceção da opinião pública sobre os migrantes.</li> <li>6. Integrar as migrações na agenda de desenvolvimento.</li> <li>7. Reforçar os dados e evidências sobre migrações.</li> <li>8. Melhorar as parcerias e a cooperação sobre migrações.</li> </ol> <p>O fórum global reúne anualmente mais de 150 países, peritos, organizações da sociedade civil e outros atores para debater a cooperação internacional na área das migrações.</p> <p>Em 2006, foi também nomeado o primeiro <a href="#">Representante Especial do Secretário-geral das Nações Unidas para a Migração Internacional</a>. Internamente, as Nações Unidas criaram o Grupo sobre Migração Global, um grupo interagências responsável desde 2006 por promover a aplicação dos instrumentos internacionais nesta área, aumentando a coerência do sistema das NU e reforçando a resposta das NU e da comunidade internacional aos desafios e oportunidades colocados pelas migrações. O grupo é formado atualmente por 17 entidades do sistema das NU e pela OIM, o que revela a quantidade de intervenientes nesta área.</p>
2006	<b>Lançamento do Diálogo Europa-África sobre Migração e Desenvolvimento (Processo de Rabat)</b>	<p>Iniciado na Conferência Interministerial sobre Migração e Desenvolvimento, realizada em 2006 em Rabat, é uma plataforma de cooperação política, consulta e diálogo regular, centrando-se na rota migratória ocidental de África. Integra países de origem, trânsito e destino das migrações (cerca de 55 países africanos e europeus, a Comissão Europeia e a CEDEAO), pretendendo contribuir para melhorar as respostas conjuntas nesta área.</p> <p>O Plano de ação 2018-2020 foca-se em 5 temas: Benefícios de desenvolvimento/ causas da migração irregular e deslocamentos forçados; Migração legal e mobilidade; proteção e asilo; migração irregular e tráfico de seres humanos; retorno, readmissão e reintegração.</p>
2007	<b>Estratégia Conjunta África-UE</b>	<p>A estratégia conjunta, assinada na Cimeira de Lisboa em dezembro de 2007, define uma estrutura de oito parcerias para o diálogo entre a UE e África, uma das quais se centra na <b>Migração, Mobilidade e Emprego</b>. A parceria refletia, na altura, um compromisso conjunto para implementar respostas abrangentes que contribuíssem para uma melhor gestão dos fluxos migratórios e criassem empregos de qualidade em África.</p>

2007	<p><b>I Plano para a Integração dos Imigrantes (2007-2009)</b></p> <p><b>Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional</b></p>	<p>O I Plano para a Integração dos Imigrantes foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 (de 3 de maio) e constitui o primeiro instrumento de política abrangente sobre acolhimento e integração de migrantes em Portugal, pretendendo mobilizar as instituições que trabalham nesta área em torno de princípios, objetivos e ações comuns.</p> <p>A Lei n.º 23/2007 (de 4 de julho) aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, introduzindo alterações significativas ao anterior quadro jurídico (de 1998/99), sobretudo nos domínios da autorização de residência, do reagrupamento familiar e da luta contra o tráfico de seres humanos. Esta lei sofreu oito alterações ao longo do tempo, a última das quais em 2020.</p>
Set. 2008	<p><b>Assinatura do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo</b></p>	<p>Adotado no seguimento da Abordagem Global para as Migrações (de 2005), os Estados Membros da UE assumiram, neste Pacto, cinco compromissos fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– organizar a imigração legal de forma a considerar as prioridades, as necessidades e as capacidades de receção dos Estados Membros e a incentivar a integração dos migrantes;</li> <li>– controlar a imigração irregular e incentivar o regresso voluntário aos países de origem ou trânsito dos imigrantes;</li> <li>– tornar os controlos fronteiriços mais eficazes;</li> <li>– criar um enquadramento europeu aplicável ao asilo;</li> <li>– criar uma parceria abrangente com países não pertencentes à UE, de forma a promover a sinergia entre a migração e o desenvolvimento.</li> </ul>
Dez. 2008	<p><b>Entrada em vigor da “Diretiva Retorno”</b></p>	<p>A <b>Diretiva 2008/115/CE de 16 de dezembro</b>, conhecida como “Diretiva Regresso” ou “Diretiva Retorno”, estabelece as normas e procedimentos comuns nos Estados Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (ao seu país de origem ou de trânsito). Está em discussão na UE uma <b>reformulação desta diretiva</b>.</p>
2009	<p><b>Entrada em vigor do Tratado de Lisboa</b></p>	<p>No Tratado de Lisboa, apresenta-se a UE como um espaço de liberdade, segurança e justiça, estando inscritos <b>princípios de solidariedade e de proteção dos direitos humanos na atuação externa da UE</b>, a proteção dos nacionais de países terceiros que o necessitem, segundo os compromissos internacionais assumidos, e a salvaguarda de que todas as políticas devem ter em consideração os seus impactos no desenvolvimento.</p> <p>No seu art.º 21, alínea 2, estabelece um requisito de coerência para a realização dos objetivos da ação externa, afirmando que “a União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas”. Define que a “a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente”, que “o objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza” e que “<b>na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento</b>” (art.º 208, alíneas 1 e 2). Neste quadro, as <b>migrações foram uma das 5 prioridades setoriais</b> definidas pela UE para minimizar incoerências e fomentar sinergias em prol de um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.</p> <p>Sobre a <b>política comum de imigração e asilo</b>, estabelece-se que “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”, a qual 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 (art.º 78); e que “A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, <b>uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos</b>” (art.º 79).</p>

2009	Sistema Europeu Comum de Asilo	<p>O quadro geral de resposta da UE para o <b>acolhimento de pessoas com necessidade de proteção internacional</b> consiste no Sistema Europeu Comum de Asilo, constituído por <b>cinco atos legislativos</b> distintos: o Regulamento de Dublin, a Diretiva sobre Procedimentos de Asilo, a Diretiva sobre Qualificações, a Diretiva sobre Condições de Acolhimento, e as regras do EURODAC sobre a recolha de impressões digitais.</p> <p>Embora este sistema tenha começado a ser desenhado desde 1999, em Tampere, todos estes instrumentos são muito recentes, tendo o primeiro sido proposto em 2008 e os restantes entrado em vigor apenas a partir de julho de 2015.</p>
Mai. 2009	Diretiva 2009/50/CE de 25 de maio, conhecida como “Diretiva do Cartão Azul”	<p>Relativamente à imigração laboral, a UE tem adotado legislação setorial consoante as categorias de migrantes, sendo que a abordagem passa, em boa parte, pela <b>atração de imigrantes altamente qualificados</b>, para responder a necessidades do mercado de trabalho em setores específicos. A Diretiva do “Cartão Azul” é o exemplo paradigmático desta abordagem, consistindo num procedimento acelerado de emissão de uma autorização de residência e de trabalho especial, com condições mais atrativas para os trabalhadores de países terceiros aceitarem emprego altamente qualificado nos Estados Membros. Esta abordagem foi criticada pelo facto de incentivar à “fuga de cérebros” dos países em desenvolvimento.</p> <p>Das quatro diretivas sobre migração legal previstas em 2005, no seguimento da Abordagem Global para as Migrações, apenas esta foi aprovada ao nível legislativo. No entanto, o regime não foi aplicado pela maioria dos Estados Membros e a CE reconheceu o falhanço na aplicação de um esquema comum europeu nesta área, pelo que propôs uma revisão da Diretiva em junho de 2016. Um ano antes, em junho de 2015, a CE tinha adotado o regulamento para emissão do “Cartão Profissional Europeu”, centrada no reconhecimento de qualificações profissionais, para promoção da mobilidade, embora seja apenas aplicável a cinco profissões. Foi também aprovado, em maio de 2016, um compromisso sobre as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes e de projetos educativos.</p>
Jun. 2009	Diálogo sobre Migração e Mobilidade UE-CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos)	<p>O Diálogo sobre Migração e Mobilidade UE-CELAC tem como objetivo identificar os desafios e as áreas de cooperação comuns entre os Estados Membros da UE e os países associados da América Latina e Caraíbas, para assim promover o pleno respeito dos direitos humanos dos migrantes, trocar pontos de vista sobre aspetos concretos das políticas de migração, legislação, práticas e desafios, e para identificar boas práticas e questões centrais para a cooperação.</p>
2010-2014	Programa de Estocolmo	<p>Este foi o quadro de referência para a Política de Migração da UE entre 2010 e 2014. Estabelecia as prioridades gerais da UE, incluindo no âmbito das migrações, onde pretendia “uma Europa de responsabilidade, solidariedade e parceria em matéria de migração e asilo”.</p>
2010	2ª revisão do Acordo de Cotonou (UE-ACP)	<p>Nesta segunda revisão do Acordo entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), a divisão sobre este assunto foi evidente, com a UE a pressionar para mudanças que permitissem facilitar o retorno de migrantes irregulares aos seus países de origem e os países ACP a defenderem a negociação da readmissão numa base bilateral.</p> <p>No âmbito da cooperação UE-ACP, em junho de 2012, o Conselho ACP-UE aprovou recomendações em matéria de vistos, remessas e readmissão, e o Conselho de Ministros ACP-UE de maio de 2015 aprovou igualmente recomendações sobre o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes.</p>

2010	<b>Estratégia 2020</b>	A Estratégia Europa 2020 reconhece plenamente o potencial da migração para a construção de uma economia competitiva e sustentável e estabelece como objetivo político claro a integração efetiva dos migrantes legais, tendo por base o respeito e a promoção dos direitos humanos e garantindo direitos, oportunidades e obrigações comparáveis às dos cidadãos europeus. No entanto, a análise das diversas ações necessárias para que se avançasse na realização dos objetivos da Estratégia 2020 demonstrou a necessidade de reformas urgentes para promover as competências e criar incentivos para o trabalho, quer a nível da população nacional quer da população migrante.
2010	<b>II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)</b> <b>Resolução sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento</b>	O II Plano, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, vigorou entre 2010 e 2013, com duas novas áreas de intervenção: a da promoção da diversidade e interculturalidade, e a dos idosos imigrantes. A Resolução sobre CPD, (Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010, de 4 de novembro) vem reconhecer a coerência das políticas para o desenvolvimento como um instrumento essencial para a melhoria da eficácia da política externa portuguesa, bem como estabelecer mecanismos formais de coordenação e reforço do diálogo interministerial (alguns dos quais carecem de implementação prática). As migrações são referidas como uma das políticas setoriais relevantes.
2011	<b>Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM)</b>	Veio aprofundar vários aspetos da Abordagem Global aprovada em 2005, interligando as políticas de imigração e de asilo à política externa da UE e pretendendo “estabelecer um quadro abrangente para gerir a migração e mobilidade com os países parceiros, de uma forma coerente e mutuamente benéfica”. O entendimento sobre a ligação entre os dois temas alargou-se, para melhor corresponder aos desafios reais, com a CE a apelar a uma melhoria da coerência estratégica e da governação dos processos migratórios, segundo uma perspetiva de desenvolvimento, em todos os níveis da decisão política: do global ao local. Corresponhia a um entendimento da migração como fator de desenvolvimento transnacional, com ganhos mútuos para o imigrante, para os países de origem e para os países de destino. A AGMM promoveu a integração das migrações em vários instrumentos de desenvolvimento (como os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza nos países parceiros, ou o apoio à elaboração de “perfis de migração” nesses países) e apoiou projetos concretos de cooperação para o desenvolvimento, maioritariamente centrados no desenvolvimento de capacidades. Deu origem às chamadas <b>Parcerias para a Mobilidade</b> , com uma abordagem abrangente para as migrações entre a UE e cada um desses países, bem como <b>Acordos de Readmissão de migrantes</b> . As parcerias para a Mobilidade estão centradas em países e regiões prioritárias para a UE, nomeadamente os países da vizinhança a Sul do Mediterrâneo e da parceria de Leste. Os acordos celebrados evidenciaram uma “externalização” da política da UE para as migrações, normalmente associando a assinatura de um acordo bilateral para a facilitação de vistos à assinatura de outro acordo para o retorno e readmissão de migrantes irregulares ao país de origem ou de trânsito (sendo estes acordos considerados como uma componente fundamental para a implementação da “Diretiva de Regresso”, aprovada pela UE em 2008).
2011	<b>Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros</b>	Esta Agenda estava centrada nas ações destinadas a aumentar a participação económica, social, cultural e política dos migrantes, pretendendo melhorar a forma como a UE beneficia do potencial das migrações e da diversidade. Nela se afirma que os desafios mais prementes são: a reduzida taxa de emprego dos migrantes, em especial das mulheres migrantes; o aumento do desemprego e os elevados níveis de sobre-qualificação (uma vez que os imigrantes têm mais dificuldade em ter um emprego que corresponda às suas qualificações); os riscos crescentes de exclusão social; as discrepâncias nos níveis de instrução; e as preocupações da população quanto à falta de integração dos migrantes.

2011	<p><b>Criação do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)</b></p>	<p>Desde 2016, denomina-se Agência da União Europeia para o Asilo. Tem um papel fundamental na aplicação prática do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), proporcionando dois tipos de apoio aos Estados Membros: o apoio especial refere-se a uma assistência específica, um reforço das capacidades, à facilitação e coordenação da recolocação; e o apoio de emergência refere-se à organização da solidariedade para com os Estados Membros sujeitos a pressões, fornecendo apoio e assistência temporários para reparar ou reconstruir os sistemas de asilo e de acolhimento.</p> <p>Em junho de 2021, o Conselho e o Parlamento Europeu concluíram as negociações para o mandato da nova agência.</p>
2013	<p><b>Regulamento de Dublin III (Regulamento 604/2013)</b></p>	<p>O Regulamento de Dublin, atualmente na sua versão III (desde junho de 2013), estabelece que cabe ao país onde se regista pela primeira vez a entrada do migrante analisar o pedido de asilo, e que estes solicitantes de asilo têm de regressar a esse país mesmo que passem por outros países, o que se veio depois a revelar incompatível para os chamados países da linha da frente.</p> <p>O regulamento foi, portanto, evocado por vários países europeus para justificar o direito de deportar migrantes para o país de entrada (normalmente a Itália, a Grécia ou a Hungria), mas entrou em colapso com a chegada de um número maior de migrantes a esses países, particularmente em 2015, gerando tensões entre os países europeus.</p> <p>No âmbito do novo Pacto sobre Migração e Asilo (2020), a proposta é substituir o Regulamento de Dublin por um <b>instrumento mais claro e detalhado sobre Asilo e gestão das migrações</b> e um regulamento específico sobre situações de crise.</p>
2013	<p><b>Comunicação da CE e Conclusões do Conselho sobre Migrações e Desenvolvimento</b></p>	<p>A comunicação da Comissão Europeia de maio de 2013 (“Maximizar o Impacto das Migrações no Desenvolvimento”) e as subseqüentes conclusões do Conselho sobre Migrações e Desenvolvimento (a 23 de setembro de 2013) identificam vários aspetos a melhorar na promoção da interligação entre as duas áreas, incluindo uma integração efetiva da migração nas estratégias de desenvolvimento e nos planos de redução da pobreza dos vários países parceiros, bem como a inclusão dos migrantes que necessitam de proteção internacional no planeamento do desenvolvimento a longo prazo. Nesta altura, o diálogo internacional sobre migrações e desenvolvimento conhecia também avanços auspiciosos, pelo que a abordagem da UE correspondia à conjuntura internacional favorável.</p>
Out. 2013	<p><b>Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento</b></p>	<p>A Resolução da Assembleia das Nações Unidas A/RES/68/4 reconhece o contributo dos migrantes para o desenvolvimento e define que o desenvolvimento deve ser integrado na gestão das migrações tendo em atenção as suas dimensões social, económica e ambiental, bem como os direitos humanos. Encoraja os países a trabalharem conjuntamente por políticas mais coerentes e por uma agenda eficaz e inclusiva nesta área.</p>



Fev. 2014	<p><b>Alto Comissariado para as Migrações (Lei orgânica - Decreto-Lei n.º 31/2014)</b></p>	<p>Depois de ter sido criado o cargo de alto-comissário para as migrações (em 1996), a institucionalização do Alto Comissariado (ACM) a partir de 2014 veio corresponder a uma maior ambição de Portugal gerir de forma mais articulada e eficaz as políticas migratórias.</p> <p>Por exemplo, o ACM é responsável por acolher e integrar os migrantes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos migrantes, proporcionando uma resposta integrada dos serviços públicos; por combater todas as formas de discriminação em função da cor, nacionalidade, origem étnica ou religião; e por desenvolver programas de inclusão social dos descendentes de imigrantes. O ACM passou também a ter competências na área da emigração, nomeadamente no apoio ao regresso a Portugal de emigrantes, assumindo-se como ponto de contacto e centrando em si informação que anteriormente estava dispersa numa série de organismos.</p> <p>Destaca-se a existência de uma rede de <b>Centros Nacionais e Locais de Apoio à Integração de Migrantes</b>, criados para dar resposta a diferentes dificuldades sentidas pelos imigrantes, no seu processo de integração em Portugal, através de locais que reúnem diferentes serviços e instituições (centros nacionais no Porto, Lisboa e Faro, e centros a nível local, em mais de 60 municípios). A aposta no conhecimento também veio estabelecer o <b>Observatório das Migrações</b> que, em 2016, deixou de funcionar informalmente e passou a ser uma equipa de projeto do ACM, com o objetivo de contribuir para políticas migratórias baseadas em evidências científicas.</p>
2014	<p><b>Iniciativa “Migrantes em Países em Crise” (MICIC)</b></p>	<p>No seguimento da crise na Líbia, foi lançada, pela OIM, a Iniciativa <i>Migrants in Countries in Crisis</i> – MICIC e respetivas <b>Diretrizes</b> para melhorar a capacidade dos Estados e da sociedade civil na proteção das vidas, da dignidade e dos direitos dos migrantes em países em conflito ou afetados por desastres naturais.</p>
2014	<p><b>Parceria UE-África para a Migração e Mobilidade</b></p>	<p>Depois da inclusão do tema na Estratégia Conjunta África-UE (2007), com Parceria para a Migração, Mobilidade e Emprego, e da aprovação do Plano de Ação UE-África sobre o tráfico de seres humanos (2011), foi assinada em 2014 a Parceria UE-África para a Migração e Mobilidade (no âmbito da Cimeira EU-África), centrada na promoção de sinergias entre migrações e desenvolvimento, nomeadamente através da redução dos custos das remessas, do reforço do papel e do envolvimento da diáspora. Ficou decidido a melhoria da organização da mobilidade intrarregional e interregional dos trabalhadores e empresários; a intensificação da cooperação para combater o tráfico de seres humanos; no campo da migração irregular, a gestão reforçada da migração, o regresso e a readmissão, bem como a promoção de alternativas à migração irregular; e, no domínio da proteção internacional e do asilo, o trabalho conjunto para a promoção do respeito dos direitos humanos dos migrantes.</p>
Nov. 2014	<p><b>Processo de Cartum (Iniciativa para a Rota Migratória UE-Corno de África)</b></p>	<p>Formalmente lançado na conferência ministerial de novembro de 2014, em Roma, é uma plataforma de cooperação política e de diálogo regional sobre migração mantido entre os Estados Membros da UE e nove países africanos do Corno de África e países de trânsito. A <b>Declaração ministerial</b> de 24 de novembro de 2014 sobre este processo estabelece que o diálogo incidirá principalmente na luta contra o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes.</p>

2014-2020	<b>Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa</b>	<p>O documento enquadrador da política de cooperação portuguesa afirma “o compromisso reforçado com a <b>coerência das políticas para o desenvolvimento</b> (CPD), designadamente no domínio das políticas públicas que afetam os países parceiros”. As migrações são referidas como um dos desafios da CPD e também, de forma específica, no contexto das prioridades da <b>cooperação bilateral</b>, no âmbito da prioridade “Promoção da proteção social, inclusão social e emprego”. Aqui se afirma que “a política para as migrações é uma parte essencial da cooperação para o desenvolvimento. A regulação das migrações permite a circulação e o desenvolvimento, por oposição à denominada «fuga de cérebros». Para os países parceiros, a emigração é a resposta às necessidades de qualificação dos seus cidadãos e para a procura de uma vida melhor. No entanto, se esta política não for regulada, o país de origem pode ver-se depauperado de importantes recursos humanos. Por outro lado, também para o país de destino é importante a regulação, para que a integração seja cada vez mais uma garantia no projeto de migração. Esta regulação passa por políticas concretas, assentes na sustentabilidade dos fluxos migratórios. Assim, Portugal empenhar-se-á em concretizar uma política de migrações que respeite as necessidades e prioridades, tanto de países de origem como de destino”.</p> <p>A abordagem prosseguida, na prática, é mais focada numa política de migrações que promova o desenvolvimento, do que numa política de cooperação para o desenvolvimento que integre as migrações de forma concreta nos seus diálogos, programas e projetos bilaterais.</p>
Dez. 2014	<b>Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Proteção dos Migrantes</b>	<p>A resolução A/RES/69/167 reitera a importância do respeito pelos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente do seu estatuto migratório. Portugal foi o único país da União Europeia a assinar esta resolução.</p>
Mar. 2015	<b>Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020 (PEM)</b>	<p>Adotado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, o PEM preconiza uma evolução no enquadramento estratégico da política de migrações e é implementado em torno de cinco eixos principais sobre as várias políticas relacionadas. O plano integra tanto a estratégia nacional em termos de imigração (integração de imigrantes, inclusão dos novos nacionais, etc.) como de emigração (ligação, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes). No âmbito da imigração, o PEM substitui os anteriores Planos para a Integração de Imigrantes.</p> <p>Nele estão incorporadas mais de 100 medidas concretas e mais de 200 indicadores, estando envolvidos uma dezena de ministérios, diversos serviços da administração pública e entidades da sociedade civil. O objetivo foi ter sob um mesmo enquadramento estratégico um conjunto de respostas que até aí eram prosseguidas de forma mais fragmentada.</p> <p>No âmbito do eixo 1 do PEM, têm estado a ser definidos Planos Municipais para a Integração de Imigrantes (PMII), documentos de política e de gestão que incorporam as estratégias de atuação concertadas das diferentes entidades que atuam a nível local, com vista a uma gestão mais adequada dos fluxos migratórios enquanto contributo para o desenvolvimento local.</p> <p>Este Plano tem um âmbito exclusivamente nacional e interno, não tendo qualquer referência à cooperação portuguesa para o desenvolvimento.</p>

Mai. 2015	<p><b>Lançamento da Agenda Europeia para a Migração</b>  <b>Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes 2015-2020</b></p>	<p>Em maio de 2015, em resposta ao que considerou ser uma situação de emergência nas suas fronteiras, a UE adota a Agenda Europeia para a Migração, para implementar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões, incluindo prioridades de curto-prazo e reformas de médio a longo prazo.</p> <p>A curto-prazo, os objetivos são evitar a perda de vidas no mar, promover a recolocação segura e legal de pessoas nos países europeus, e apoiar os Estados Membros mais afetados, situados nas fronteiras externas da UE. A longo prazo, o objetivo é ajudar os Estados Membros a gerirem as migrações da melhor forma, através de medidas em 4 pilares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Reduzir os incentivos à migração irregular, respondendo às causas profundas das migrações nos países terceiros, desmantelando redes de tráfico e definindo ações para uma melhor aplicação das políticas de retorno;</li> <li>(ii) Garantir a segurança das fronteiras externas, nomeadamente apoiando os países europeus situados nessas fronteiras, reforçando a guarda costeira e de fronteiras, e apoiando a capacidade dos países terceiros na gestão de fronteiras;</li> <li>(iii) Reforçar a política comum de asilo, baseando-a no princípio da solidariedade, quer para com os que necessitam de proteção internacional, quer entre os Estados Membros, onde a aplicação das regras comuns deve ser assegurada e monitorizada;</li> <li>(iv) Desenvolver uma nova política de migração legal, para responder aos desafios demográficos que a UE enfrenta, centrando-se na atração de trabalhadores que a economia europeia necessita e facilitando a entrada e reconhecimento de qualificações.</li> </ul> <p>No mesmo mês, a UE adotou o Plano de Ação contra o Tráfico de Migrantes, para melhorar a resposta policial e judicial, aumentar a partilha de informação, prestar assistência a migrantes vulneráveis e reforçar a cooperação com países terceiros sobre esta matéria.</p>
Mai. e Set. 2015	<p><b>Conselho europeu aprova esquemas de recolocação de refugiados</b></p>	<p>Os Conselhos Europeus de maio e setembro de 2015 aprovaram dois esquemas de emergência, <b>legalmente vinculativos, para recolocação e reinstalação de um total de 160.000 pessoas com necessidade de proteção internacional</b>, dentro da União Europeia (da Itália e da Grécia para outros Estados Membros) até setembro de 2017, com base nos princípios de solidariedade e de partilha de responsabilidades entre os países europeus.</p> <p>Para além destes dois esquemas, os Estados da UE participavam também, há mais tempo, num programa regular de reinstalação de refugiados em situações de vulnerabilidade e com necessidade de proteção internacional, a pedido do ACNUR (Nações Unidas), transferindo-os de um primeiro país de asilo fora da UE para um Estado Membro que os aceita acolher. Neste esquema, é concedido um estatuto de residência de longa duração e, em muitos casos, a possibilidade de aceder à nacionalidade do Estado Membro que os acolhe.</p> <p>Os progressos na recolocação e acolhimento destas pessoas, no âmbito dos dois esquemas de emergência aprovados em 2015, foram parcos e insuficientes, pois os compromissos foram alinhados segundo o menor denominador comum (números muito baixos face à realidade das chegadas a território europeu nesta fase) e o número efetivo de recolocações ficou muito abaixo do previsto, revelando uma evidente falta de solidariedade por parte de alguns Estados Membros (através da recusa de implementar o esquema, ou da afirmação de preferências restritas por parte de alguns países).</p>
Jun. 2015	<p><b>Lançamento da operação EUNAVFOR Sophia no Mediterrâneo central</b></p>	<p>Esta operação militar no Mediterrâneo Central operou entre 2015 e 2020, no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Tendo como objetivo desmantelar as operações e redes de tráfico de migrantes nesta área, realizou atividades de vigilância, de detenção e transferência de traficantes, e também de treino da marinha e guarda costeira da Líbia para reforço das capacidades nestas áreas.</p>

Jul. 2015	<b>Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento</b>	Sendo dedicada ao financiamento do desenvolvimento, inclui também disposições concretas para reforçar a ligação entre migrações e desenvolvimento. No seu ponto 111, refere: “cooperaremos no plano internacional para garantir uma migração segura, ordenada e regular, com pleno respeito pelos direitos humanos. Pretendemos aumentar a cooperação sobre o acesso e portabilidade dos benefícios adquiridos, melhorar o reconhecimento de qualificações, graus de ensino e competências estrangeiras, diminuir os custos de contratação de migrantes e combater os empregadores sem escrúpulos, de acordo com as circunstâncias e legislação nacionais. Envidaremos esforços para implementar estratégias de comunicação social eficazes sobre o contributo dos migrantes para o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões, em particular nos países de destino, de forma a combater a xenofobia, facilitar a integração na sociedade e proteger os direitos humanos dos migrantes nos enquadramentos nacionais. Reafirmamos a necessidade de promover e proteger eficazmente os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos os migrantes, especialmente os das mulheres e crianças, independentemente do seu estatuto migratório”.
Set. 2015	<b>Agenda 2030 sobre Desenvolvimento Sustentável e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável</b>	<p>A Agenda 2030 é o roteiro global integrado para a promoção de um desenvolvimento económico, social e ambiental mais justo e equitativo em todos os lugares do mundo.</p> <p>A Declaração da Agenda 2030, “Transformar o nosso mundo”, salienta o impacto das crises humanitárias e da deslocação forçada das populações nos resultados de desenvolvimento. Apela ao empoderamento dos grupos vulneráveis, incluindo os refugiados, os deslocados internos e os migrantes, incluindo o acesso de todos a oportunidades de aprendizagem, formação e educação ao longo da vida, bem como à erradicação do trabalho forçado e do tráfico humano. Por fim, reconhece o contributo positivo dos migrantes para o crescimento sustentável e o desenvolvimento inclusivo.</p> <p>Nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, existe uma <b>meta específica sobre gestão das migrações</b> (no âmbito do ODS 10 – Reduzir as Desigualdades), mas esta questão é abordada de uma forma multidimensional e interligada, nomeadamente através de disposições sobre a não-discriminação com base na nacionalidade ou sobre a proteção dos mais vulneráveis.</p> <p><b>Portugal</b> apoiou a inclusão das migrações na Agenda e nos ODS, defendendo concretamente que a proteção dos direitos humanos dos migrantes é uma prioridade política transversal e que todos os meios deverão ser postos em prática para combater todas as formas de tráfico de seres humanos, assim como todos os tipos de exploração laboral.</p>
Nov. 2015	<b>Quadro de Governança das Migrações (Conselho da OIM)</b>	Os Estados membros da OIM aprovaram o Migration Governance Framework - MIGOF) que pode ser utilizado como orientação e referência por todos os países para uma boa gestão das políticas de migração. Não sendo vinculativo, o MIGOF é o primeiro documento acordado a nível internacional sobre como gerir e governar as migrações através de políticas bem definidas e implementadas, definindo, para isso, vários princípios e objetivos comuns.
Nov. 2015	<b>Cimeira de la Valetta sobre Migrações (UE-África)</b>	A Cimeira juntou os países da UE e do continente africano para tentar definir uma resposta conjunta com maior responsabilidade partilhada, particularmente sobre as causas das migrações nos países de origem, o tráfico de migrantes e as questões do retorno e readmissão de migrantes. Nesta Cimeira, foi lançado o <b>Fundo Fiduciário de Emergência da UE</b> para responder às causas das migrações em África, no valor de 1,8 mil milhões de euros, com enfoque na região do Sahel e Lago Chade, Corno de África e Norte de África.

Mar. 2016	<b>Acordo UE-Turquia</b>	<p>No quadro deste acordo, a União Europeia comprometeu-se a afetar 3 mil milhões de euros para apoiar a situação humanitária na Turquia (com a possibilidade de mais 3 mil milhões adicionais), em troca de um compromisso turco em conter o fluxo de migrantes pelo seu território e em cooperar no retorno de migrantes irregulares.</p> <p>O acordo definiu que: (i) todos os novos migrantes irregulares que cheguem às Ilhas gregas provenientes da Turquia serão reenviados para a Turquia; (ii) por cada cidadão sírio reenviado para a Turquia a partir das Ilhas Gregas, outro cidadão sírio será reinstalado na União Europeia por via legal (até um limite de 72 mil pessoas); (iii) a Turquia tomará todas as medidas necessárias para impedir a abertura de novas rotas (por terra e mar) de migração irregular da Turquia para a União Europeia.</p> <p>O acordo teve um grande impacto na diminuição do número de migrantes e refugiados provenientes dessa rota, logo em 2016 e 2017. No entanto, esta abordagem tem sido criticada quer pelas organizações da sociedade civil, quer por instituições como o Parlamento Europeu, nomeadamente devido às violações de direitos e liberdades fundamentais por parte do regime turco.</p>
Jun. 2016	<b>Plano de Ação para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (Comissão Europeia)</b>	<p>Para impulsionar a integração dos imigrantes em situação legal e residentes nos Estados Membros, a Comissão Europeia apresentou um plano de ação com medidas de apoio financeiro e operacional para reforçar as políticas nacionais de integração dos nacionais de países terceiros, contribuindo para a coesão social e o desenvolvimento. Nele se propõem medidas prioritárias no setor da educação, da integração no mercado de trabalho e acesso a formação profissional, do acesso a serviços básicos, da participação ativa na vida pública e da inclusão social.</p>
Jun. 2016	<b>Quadro de Parceria com os países terceiros ao abrigo da Agenda Europeia da Migração</b>	<p>A criação de um novo Quadro de Parceria com os países terceiros, ao abrigo da Agenda Europeia da Migração, veio reformular significativamente a abordagem prosseguida no plano externo. Desde logo, <b>consagra a utilização da ajuda ao desenvolvimento e da cooperação comercial para objetivos de gestão das migrações</b>, no âmbito da cooperação com esses países. O Quadro de Parceria para as migrações afirma também a <b>transversalização dos seus objetivos em todas as políticas, instrumentos e programação financeira</b> da UE.</p> <p>Um dos principais objetivos expressos destas parcerias é “atingir resultados específicos e mensuráveis em termos de um retorno rápido e operacional dos migrantes irregulares, incluindo através da aplicação de acordos temporários”. Assim, as parcerias com países de origem, trânsito e destino dos migrantes materializam-se em “Pactos” sobre migrações (compact) com alguns países considerados prioritários depois da avaliação das rotas migratórias, e com os quais não existem acordos de readmissão: Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Etiópia, Jordânia e Líbano e outros, num total de 16 países. Estavam previstos 8 mil milhões de euros adicionais, entre 2016-2020, para implementar todos os pactos.</p>
Set. 2016	<b>Nova Agenda Urbana (Conferência Habitat III)</b>	<p>A Nova Agenda Urbana saliente a necessidade de incluir pessoas migrantes no desenvolvimento urbano, e um compromisso para “reforçar as sinergias entre a migração internacional e o desenvolvimento aos níveis global, regional, nacional, subnacional e local, assegurando uma migração segura, ordenada e regular, através de uma gestão de políticas de migração bem planeada e a apoiar as autoridades locais no estabelecimento de estruturas que permitam o contributo positivo das/dos migrantes às cidades e reforcem os vínculos urbano-rurais”.</p>

Set. 2016	<p><b>Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes</b></p>	<p>A declaração foi adotada pelos 193 Estados Membros da ONU na <b>Cimeira das Nações Unidas sobre Migrantes e Refugiados</b>, que constituiu a primeira reunião global de chefes de Estado e de Governo para debater especificamente questões relacionadas com as migrações e os refugiados. Nela reconhecem a necessidade de uma resposta mais abrangente, previsível e sustentável para as deslocações forçadas e de um sistema de governação para as migrações internacionais, comprometendo-se a desenvolver orientações sobre a proteção de migrantes em situação de vulnerabilidade, a partilharem de forma mais equitativa a responsabilidade de apoio aos refugiados e a iniciarem negociações para a conclusão de um Pacto Global nesta área.</p>
Set. 2016	<p><b>Cimeira de Bratislava / Processo de Praga</b></p>	<p>É um diálogo e um processo político de promoção de parcerias sobre migração entre os países da UE, zona Schengen, os países da “Parceria Oriental”, Balcãs Ocidentais, Ásia Central, Rússia e Turquia. A Cimeira de Bratislava, realizada em setembro de 2016, definiu o mandato deste processo para o período 2017-2021.</p>
Jun. 2017	<p><b>Consenso Europeu para o Desenvolvimento</b></p>	<p>É o documento de orientação da política de (cooperação para o) desenvolvimento da União Europeia. Aborda diretamente as migrações nos pontos 39 a 42, afirmando que:</p> <p>39. (...) Uma boa gestão da migração e mobilidade pode dar contributos positivos para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável (...). Um empenho reforçado ajudará a facilitar uma migração e mobilidade segura, ordenada, regular e responsável, incluindo através da implementação de políticas de migração planeadas e bem geridas.</p> <p>40. A resposta às migrações <b>atravessa muitas políticas setoriais</b> (...). Através da abordagem do Quadro de Parceria, a UE e os seus Estados Membros responderão de forma integrada aos múltiplos aspetos da migração e do deslocamento forçado, nomeadamente o tráfico de seres humanos, a gestão de fronteiras, as remessas, respondendo às causas profundas, a proteção internacional, e o retorno, readmissão e reintegração, <b>na base da responsabilização mútua e em pleno respeito das obrigações humanitárias e de direitos humanos</b>. A UE e os seus Estados Membros implementarão uma <b>abordagem mais coordenada, holística e estruturada</b> relativamente à migração, maximizando sinergias e utilizando todas as políticas, instrumentos e ferramentas da UE, incluindo o desenvolvimento e comércio (...).</p> <p>41. Através da política de desenvolvimento, a UE e os seus Estados Membros <b>responderão às causas profundas da migração irregular e irão, contribuir para a integração sustentável dos migrantes nos países e comunidades de acolhimento</b>, bem como apoiar a integração socioeconómica dos migrantes que regressam, nos seus países de origem e de trânsito. Isto incluirá a promoção do investimento, do comércio e da inovação nos países parceiros, para impulsionar o crescimento e as oportunidades de emprego, nomeadamente através do envolvimento das diásporas, do apoio a sistemas sociais e educativos, bem como trabalhando com os parceiros do setor privado e outros para baixar os custos das remessas (...).</p> <p>42. A UE e os seus Estados Membros promoverão <b>a dignidade e resiliência das pessoas em situação de deslocação</b> forçada e a sua inclusão na vida económica e social dos países e comunidades de acolhimento (...). A UE e os seus Estados Membros implementarão uma <b>abordagem baseada nos direitos</b>, prestando especial atenção às mulheres, menores acompanhados e não acompanhados, e pessoas altamente vulneráveis. Protegerão as estruturas sociais mais no longo-prazo, integrando as pessoas deslocadas no planeamento mais alargado do desenvolvimento, incluindo através do acesso à educação e ao trabalho digno.</p>

Jul. 2017	<b>Relatório nacional voluntário sobre a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável</b>	Na implementação dos ODS a nível nacional, Portugal definiu as suas prioridades, onde consta o ODS 10, sobre a redução das desigualdades, no qual se enquadra uma meta específica definida internacionalmente sobre a gestão das migrações. O documento salienta também que a implementação da Agenda 2030 é conduzida de uma “forma abrangente e completa, considerando o esforço nacional para o cumprimento de todos os ODS” e de acordo com uma abordagem “integrada, respeitando uma visão global de promoção do desenvolvimento sustentável e evitando a compartimentação de políticas por silos”.
2017	<b>Revisão da lei sobre a legalização ou regularização da condição dos imigrantes</b> <b>Regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação</b>	A revisão da lei sobre a legalização ou regularização da condição dos imigrantes introduziu, em 2017, alterações em alguns requisitos de admissão. As mais significativas dizem respeito à facilitação de requisitos burocráticos que estavam desadequados à realidade concreta dos migrantes, substituindo a existência de contrato de trabalho por uma promessa comprovada de contrato de trabalho, e a existência de descontos para a segurança social por uma inscrição nesse organismo. Mantém-se os restantes requisitos, como ter entrado legalmente em território nacional, a prova de residência em território português, de meios de subsistência e outros. Nos critérios de expulsão, passam a estar protegidas as pessoas que têm filhos menores a cargo e as que nasceram em território português e aqui residem, existindo sempre a exceção “em caso de suspeita fundada da prática de crimes de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional ou de condenação pela prática de tais crimes”. Em 2017, a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, veio definir regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.
2018	<b>Quadro de Política de Migração e Plano de Ação 2018-2030 (União Africana)</b>	O Quadro de Política de Migração revisto (o primeiro data de 2006) da União Africana estabelece a <b>orientação estratégica para a política migratória em África</b> , integrando as questões migratórias nas agendas regionais e nacionais sobre segurança, desenvolvimento e cooperação. O enfoque está na livre circulação de pessoas e no reforço da cooperação intra e inter-regional, bem como na criação de um ambiente propício à participação dos migrantes, em particular os da diáspora, no desenvolvimento dos seus países. As 9 áreas temáticas são: migração laboral, gestão de fronteiras, migração irregular, deslocamento forçado, direitos humanos dos migrantes, migração interna, gestão de dados sobre migração, migração e desenvolvimento, parcerias e cooperação entre Estados.
Dez. 2018	<b>Pacto Global para a Migração segura, ordenada e regular</b> <b>Pacto Global das Nações Unidas sobre Refugiados</b>	O Pacto Global das Nações Unidas para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares significa que as migrações, pela primeira vez, passarão a ser guiadas - tal como acontece com outras áreas das relações internacionais - por um conjunto de princípios e abordagens comuns. Pretende apoiar na criação de condições propícias que permitam a todos os migrantes enriquecer as sociedades através das suas capacidades humanas, económicas e sociais e, assim, facilitar as suas contribuições para o desenvolvimento sustentável a nível local, nacional, regional e global. O Pacto baseia-se em 10 princípios orientadores que promovem uma visão centrada nas pessoas, a cooperação internacional, a soberania nacional, o Estado de Direito, o desenvolvimento sustentável, o respeito pelos direitos humanos, a igualdade de género, o superior interesse das crianças e a abordagem holística das migrações, envolvendo todos os níveis da Administração e da sociedade civil. Estes princípios são refletidos nos 23 objetivos do Pacto, os quais serão continuamente implementados pelos Estados signatários, através de planos nacionais.  O Pacto Global sobre Refugiados é um enquadramento para uma partilha de responsabilidades mais previsível e equitativa, reconhecendo que a cooperação internacional é essencial para que os refugiados e as comunidades que os acolhem tenham benefícios. Os seus 4 objetivos são: aliviar a pressão sobre os países de acolhimento, melhorar a autossuficiência dos refugiados, expandir o acesso a soluções em países terceiros, e apoiar condições nos países de origem para um regresso com segurança e dignidade.

Ago. 2019	<p><b>Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações</b></p>	<p>Portugal foi um dos primeiros países do mundo a aprovar o seu plano nacional, através da Resolução de Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto. Considerado uma oportunidade para sistematizar a política portuguesa para as migrações nas diversas áreas governativas que envolve, o Plano está concebido como um documento operacional, organizando-se em cinco dimensões principais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- a promoção de migrações seguras, ordenadas e regulares;</li> <li>- a melhoria dos processos de organização dos fluxos migratórios e da gestão integrada de fronteiras;</li> <li>- a promoção do acolhimento e integração dos imigrantes;</li> <li>- o apoio à ligação dos migrantes ao seu país de origem e aos seus projetos de retorno;</li> <li>- o incremento das parcerias para o desenvolvimento com os países de origem e trânsito (assim enfrentando as causas profundas das migrações e reduzindo o peso dos fatores ligados à privação material, às desigualdades e discriminações, à ausência de oportunidades de trabalho ou à falta de condições mínimas de bem-estar. A cooperação para o desenvolvimento insere-se nesta última dimensão.</li> </ul> <p>Em 2020, o Governo fez o <a href="#">balanço do primeiro ano de implementação</a>.</p>
Jan. 2020	<p><b>Decisão sobre refugiados climáticos</b></p>	<p>Pela primeira vez, o Conselho de Direitos humanos das Nações Unidas reconheceu que as alterações climáticas representavam uma séria ameaça ao direito à vida, estabelecendo, consequentemente, que os decisores necessitam de ter isso em consideração quando analisam casos que podem acabar com uma deportação. Ao fazê-lo o Conselho tenta fazer os Estados cumprirem o direito a non-refoulement, ou seja, o mecanismo de direito internacional que impede as pessoas de serem enviadas para locais não seguros. Infelizmente a decisão do Comité não é vinculativa.</p>
Set. 2020	<p><b>Proposta de Pacto Europeu sobre Migração e Asilo (Comissão Europeia)</b></p>	<p>A Comissão Europeia propôs um novo Pacto Europeu para a Migração e Asilo, que substitua o Regulamento de Dublin (sujeito a três revisões) e reestruture o Sistema Europeu Comum de Asilo. A lógica do novo pacto consiste em criar um novo equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade, estabelecer responsabilidades claras graças a procedimentos mais eficazes e modernizados, e definir um novo mecanismo para assegurar uma solidariedade constante. A proposta, que <a href="#">inclui vários documentos</a>, incide sobre 6 dimensões:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Procedimentos de gestão das migrações e em matéria de asilo;</li> <li>2) Gestão das fronteiras Schengen e externas, com a restauração de todas as suas características;</li> <li>3) Solidariedade efetiva constante entre os Estados Membros com muitas chegadas de migrantes;</li> <li>4) A priorização de uma migração seletiva com foco nas fatias da população com elevados níveis de qualificações e com experiência técnica em áreas relevantes;</li> <li>5) Aprofundamento na cooperação em matéria de migração mediante o estabelecimento de parcerias internacionais com os principais países de origem e de trânsito;</li> <li>6) Flexibilidade e resiliência, nomeadamente perante situações de crise.</li> </ol> <p>A Presidência Portuguesa do Conselho da UE (primeiro semestre de 2021) pretendia fechar as negociações do Pacto, mas divergências entre Estados Membros não têm permitido progressos na discussão para a aprovação final.</p>



Nov. 2020	<p><b>Plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027</b> (Comissão Europeia)</p>	<p>O plano de ação “promove a inclusão para todos, reconhecendo a importância da contribuição dos migrantes para a UE e eliminando as barreiras que podem impedir a participação e inclusão de pessoas com antecedentes migratórios, dos recém-chegados aos cidadãos, na sociedade europeia”. Baseia-se no princípio de que a integração exige esforços tanto da pessoa como da comunidade de acolhimento e estabelece novas ações que se baseiam nos resultados do anterior plano de ação de 2016.</p> <p>Embora os governos nacionais sejam os principais responsáveis pela criação e execução de políticas sociais, a UE desempenha um papel fundamental no apoio aos Estados Membros mediante financiamento, criação de orientações e promoção de parcerias relevantes.</p>
Abr. 2021	<p><b>Acordo político para o Novo Acordo UE-ACP</b></p>	<p>O Acordo constituirá o novo quadro jurídico e orientará as relações políticas, económicas e de cooperação entre a UE e 79 membros da Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP) ao longo dos próximos vinte anos.</p> <p>Afirma-se como um instrumento para a prossecução dos ODS e pretende reforçar a parceria política e a cooperação entre os dois blocos a nível internacional, para a resposta a desafios globais. A <b>Migração e Mobilidade consta como uma das seis prioridades estratégicas</b> da cooperação UE-ACP.</p> <p>O novo Acordo de Parceria combina esta componente de base com três protocolos regionais (África, Caraíbas e Pacífico), que se centram nas necessidades de cada região e têm uma governação específica.</p> <p>A Hungria <b>afirma que não aprovará o acordo</b>, devido a discordância sobre as questões migratórias.</p>
Abr. 2021	<p><b>Estratégia para o combate ao tráfico de seres humanos 2021-2025</b></p>	<p>Dez anos após a Diretiva 2011/36/EU, que era o principal instrumento da UE para responder a este fenómeno e proteger as suas vítimas, é aprovada uma nova Estratégia para 5 anos, pretendendo fornecer uma resposta abrangente ao crime, desde a prevenção do crime e proteção e capacitação das vítimas, até levar os traficantes à justiça.</p> <p>Inclui o <b>tráfico de migrantes</b>, afirmando que a crise prolongada de migrantes e refugiados na UE, combinada com políticas migratórias restritivas que oferecem poucas vias legais para a migração, criam um grupo de pessoas particularmente vulneráveis ao abuso. O que começa pela introdução clandestina de migrantes pode facilmente tornar-se uma situação de tráfico, com exploração e violação dos direitos dos migrantes.</p> <p>Uma vez que o tráfico de seres humanos é frequentemente conduzido por grupos do crime organizado, a Estratégia de Combate ao Tráfico de Seres Humanos está intimamente ligada à Estratégia da UE para Combater o Crime Organizado.</p>
Abr. 2021	<p><b>Criação do Serviço de Estrangeiros e Asilo</b></p>	<p>A Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021 aprova a reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que passa a designar-se Serviço de Estrangeiros e Asilo (SEA), com vista a existir uma separação orgânica entre as funções policiais (que passam para forças de segurança) e administrativas de autorização e documentação de imigrantes, bem como a reconfigurar a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, adotando “uma abordagem mais humanista e menos burocrática”, em consonância com o objetivo de atração regular e ordenada de mão-de-obra.</p>
Mai. 2021	<p><b>Acordo político para a Revisão da Diretiva “cartão Azul”</b></p>	<p>Após três anos de bloqueio negocial e volvidos cinco anos da apresentação da proposta de revisão da diretiva pela Comissão Europeia, foi conseguido <b>um acordo para uma nova diretiva Cartão Azul</b>, pretende contribuir para atrair e reter cidadãos estrangeiros altamente qualificados na União Europeia, incluindo medidas para requisitos mais flexíveis, equivalência de qualificações, reunificação familiar, mobilidade intra-UE. Os beneficiários de proteção internacional com altas qualificações passarão a ser elegíveis para o Cartão Azul.</p>

Jun. 2021

**Entrada em vigor do regulamento do IVDCI: Europa Global (Quadro Financeiro Plurianual da ur 2021-2027)**

O Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), “Europa Global”, apoiará a ação externa da União Europeia e cooperação com países parceiros no período 2021-2027, com um orçamento de 79,5 mil milhões EUR a preços correntes. Destes, 10% deverão abordar as questões migratórias; além disso, as migrações são uma das prioridades dos programas temáticos, existindo também fundos para situações de crise, que incluem as pressões migratórias.

No orçamento geral da UE 2021-2027, pela primeira vez, as migrações e gestão de fronteiras são objeto de uma rubrica específica (IV), a qual financia as atividades de agências descentralizadas da UE, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e o Gabinete Europeu de apoio em matéria de Asilo (EASO), bem como dois instrumentos de financiamento: o Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras (FGIF) e o Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI).



2021, 2022...

Aprovação do Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo (?)

Entrada em vigor do novo Acordo UE-ACP

2022: Cimeira UE-África

Nova Estratégia da Cooperação Portuguesa 2021-2030



# #COERÊNCIA NA PRESIDÊNCIA

PROMOVIDO POR



COFINANCIADO POR

