

A COVID-19 e a marginalização de grupos migrantes vulneráveis na Europa – o caso de Itália

Mestrado de Direito Internacional e Europeu

Orientadora

Doutora Soraya Nour Sckell, Professora Catedrática da NOVA School of Law em
Lisboa.

Discente

João Maria Folgado dos Santos Rodrigues (8483)

Setembro 2024

Gostaria de expressar a minha profunda gratidão aos meus pais, ao Paulo, à Inês e à minha orientadora, cujo apoio incondicional e incentivo tornaram esta etapa possível.

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO ANTI-PLÁGIO

Declaro por minha honra que o trabalho é original e que todas as referências estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética e disciplinar.

ANTI-PLAGIARISM STATEMENT

I hereby declare that the work I presente, is my own work and that all my citations are correctly acknowledged. I am aware that the use of unacknowledged extraneous materials and sources, constitutes a serious ethical and disciplinary offence.



Assinado por: João Maria
Folgado dos Santos Rodrigues
Identificação: B114075384
Data: 2024-09-15 às 18:51:55

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
LISTA DE ABREVIATURAS.....	6
RESUMO.....	7
ABSTRACT	8
Capítulo 1 – Introdução, metodologia e hipóteses	9
<i>Posicionamento</i>	9
<i>Questão de partida, hipóteses e metodologia</i>	13
<i>Hipóteses</i>	13
<i>Objetivos da pesquisa</i>	16
<i>Revisão da Literatura</i>	18
Capítulo 2 - A Evolução da Crise Migratória na Europa: principais mutações e desafios das últimas três décadas (2015-2024)	21
<i>A Política Migratória da UE: Entre Fragmentação e Integração</i>	21
<i>Nexus Migração-Segurança: a resposta da UE à Crise Migratória</i>	25
<i>Geopolítica da Migração e Instrumentos legais</i>	34
2015-2016.....	37
2017-2021.....	39
2022-atualidade.....	41
Capítulo 3 - O Papel da Itália na Crise Migratória Europeia durante a pandemia45	
<i>O Modelo de Migração do Sul da Europa e a Migração de Itália</i>	46
<i>Economia, Mercado de Trabalho e Integração</i>	48
<i>Enquadramento Geral das Políticas de Imigração em Itália até à pandemia</i>	56
<i>A pandemia e a marginalização dos migrantes em Itália - principais dificuldades e medidas de contenção</i>	66
<i>Posições dos Principais Partidos Políticos</i>	84
Capítulo 4 - A convergência entre a Crise Migratória e a pandemia e a ameaça aos Direitos (Humanos) Migratórios na EU	86

<i>Impacto da crise pandémica e migratória na ordem pública, relações sociais e dinâmica Estado-cidadão.....</i>	<i>86</i>
<i>Instrumentos legais sobre direitos dos migrantes e refugiados – Itália vs UE.....</i>	<i>86</i>
<i>Xenofobia, populismo e narrativas anti-imigração na Europa pós-crise migratória e durante a pandemia</i>	<i>88</i>
<i>Princípios humanitários durante a pandemia: non-refoulement, asilo e condições de acolhimento</i>	<i>90</i>
<i>Pacto Europeu sobre Migração e Asilo: desafios à solidariedade, integração e cooperação internacional</i>	<i>92</i>
Capítulo 5 – Conclusão	95
<i>Considerações Finais.....</i>	<i>96</i>
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
<i>Estudos académicos, textos de opinião e dissertações</i>	<i>100</i>
<i>Mesas de Debate - Vídeos</i>	<i>108</i>
<i>Jurisprudência e tratados comunitários.....</i>	<i>109</i>

LISTA DE ABREVIATURAS

- Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE)
- Agência da ONU para Refugiados (ACNUR)
- Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA)
- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)
- Agência Europeia para o Asilo (EUAA)
- Agenda Europeia para a Migração (EMA)
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)
- Centro de Acolhimento Extraordinário (CAS)
- Centros de Permanência para o Repatriamento (CPR)
- Comissão Europeia (COM)
- Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI)
- Conselho Europeu (CE)
- Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)
- Estado(s)-Membro(s) da União Europeia (EM)
- Estratégia Global da União Europeia (EUGS)
- Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)
- Organização Mundial de Saúde (OMS)
- Organização Mundial para as Migrações (OIM)
- Organizações Não Governamentais (ONGs)
- Parlamento Europeu (PE)
- Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)
- Política Europeia de Vizinhança (PEV)
- Política Externa e de Segurança Comum (PESC)
- Sistema de Proteção para Imigrantes e Refugiados (SIPROIMI)
- Sistema de Proteção para Requerentes de Asilo e Refugiados (SPRAR)
- Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS)
- Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFEU)
- União Europeia (UE)

RESUMO¹

A pandemia de COVID-19 (doravante designada “pandemia”) não apenas agravou a Crise Migratória na Europa, como também acentuou os seus efeitos. O mundo já conheceu períodos pandémicos similares em que as nações enfrentaram impactos severos nas economias, ordem pública e serviços de saúde. Em 2021, a pandemia acelerou a digitalização dos serviços, incluindo educação, saúde e concessão de autorizações de residência ou trabalho, marginalizando ainda mais grupos migrantes frequentemente sem acesso a tecnologias digitais. Os sectores da hospitalidade, alimentação, entretenimento e turismo, bem como a economia informal onde muitos migrantes estão empregados, foram severamente afetados pelos confinamentos prolongados e pela recessão económica geral, dado que estes sectores são incompatíveis com o teletrabalho.

Um aspecto fundamental a esclarecer é o papel catalisador da pandemia no aumento da marginalização de grupos sociais vulneráveis em sociedades ditas democráticas e desenvolvidas. A presente dissertação irá explorar o caso específico de Itália, não apenas por ser um dos principais destinos de migrantes em situação vulnerável e requerentes de asilo, mas também pela conjuntura política desde então.

O impacto contínuo da pandemia nos grupos vulneráveis, resultante da combinação de crises – de saúde pública, humanitária, social e migratória – é significativamente superior ao impacto sobre grupos não vulneráveis. A relevância desta investigação decorre do seu peso no estudo das relações humanas no Direito Internacional. A compreensão do conceito de pandemia permite perceber sinais de mudança na sociedade e identificar tendências nos direitos humanos, riscos, respostas nacionais e boas práticas de prevenção e sensibilização para obstáculos advindos da marginalização social e da Crise Migratória.

¹ **Conceitos:** Nova Ordem Mundial, Pandemia, Sociedade, Migrantes, Migração e Imigração, Direitos Migratórios, Direito Internacional, Crise Migratória, Marginalização, Minoria, Racismo Sistémico Grupos Sociais, Grupos vulneráveis, Vulnerabilidade Social.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic (hereafter referred to as the ‘pandemic’) has not only aggravated the Migration Crisis in Europe, but also accentuated its effects. The world has already experienced similar pandemic periods in which nations have faced severe impacts on economies, public order and health services. In 2021, the pandemic accelerated the digitalisation of services, including education, health and the granting of residence or work permits, further marginalising migrant groups often without access to digital technologies. The hospitality, food, entertainment and tourism sectors, as well as the informal economy where many migrants are employed, have been severely affected by the prolonged lockdowns and the general economic recession, as these sectors are incompatible with teleworking.

A key aspect to clarify is the catalytic role of the pandemic in increasing the marginalisation of vulnerable social groups in so-called democratic and developed societies. This dissertation will explore the specific case of Italy, not only because it is one of the main destinations for migrants in vulnerable situations and asylum seekers, but also because of the political situation since then.

The ongoing impact of the pandemic on vulnerable groups, resulting from the combination of crises - public health, humanitarian, social and migratory - is significantly greater than the impact on non-vulnerable groups. The relevance of this research stems from its weight in the study of human relations in international law. Understanding the concept of a pandemic makes it possible to perceive signs of change in society and identify trends in human rights, risks, national responses and good practices in prevention and awareness of obstacles arising from social marginalisation and the Migration Crisis.

Capítulo 1 – Introdução, metodologia e hipóteses

Posicionamento

A análise dos grupos migratórios, especialmente os que se encontram em situações profissionais precárias e os refugiados, é intrinsecamente complexa e requer um mergulho profundo em vários conceitos inter-relacionados. Começamos por definir “refugiado”. Este termo tem um estatuto político-jurídico específico, definido pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e pelo seu Protocolo de 1967, que constituem quadros fundamentais do direito internacional. Documentos recentes da UE sublinham que muitos migrantes forçados ainda estão à espera que o seu estatuto legal seja formalmente reconhecido. Dada a intrincada burocracia e os constrangimentos que enfrentam, prefiro utilizar o termo “crise migratória” em vez de “crise de refugiados”, uma vez que engloba mais corretamente tanto os requerentes de asilo como os refugiados (Bello, 2017, pp. 55-56). Esta distinção é importante porque reconhece a incerteza atual e o limbo jurídico que muitos migrantes enfrentam, realçando a necessidade de reformas para acelerar e simplificar o processo de asilo.

Isto leva-nos à forma como a UE e os seus EM, influenciados pela estratégia de segurança da NATO, lidam com a relação entre migração e segurança. A guerra civil síria em curso e a instabilidade em Estados frágeis como o Iraque, o Afeganistão, a Líbia e o Egipto conduziram a níveis sem precedentes de migração forçada, tornando-a uma prioridade máxima na agenda política da UE. A resposta da UE implica uma coordenação complexa entre as políticas nacionais e comunitárias. Por exemplo, embora as directivas e os regulamentos da UE, como o Regulamento de Dublin, tenham por objetivo normalizar os procedimentos de asilo, os EM aplicam frequentemente estas orientações de forma a refletir os seus interesses e capacidades nacionais. Este facto conduziu a uma variação significativa das práticas e normas de asilo na UE, agravando por vezes as vulnerabilidades dos migrantes que se encontram em países com sistemas de apoio menos sólidos.

Aprofundemos alguns conceitos cruciais. A Nova Ordem Mundial refere-se à dinâmica de poder global em evolução que molda as relações internacionais e os fluxos migratórios. Engloba as mudanças geopolíticas resultantes da ascensão de potências, das transformações económicas globais e da mudança de alianças. Por exemplo, a reconfiguração da dinâmica do poder global influencia os acordos comerciais, as

intervenções militares e a ajuda internacional, todos eles com impacto nos padrões de migração. Esta ordem em evolução ajuda-nos a compreender por que razão a migração é cada vez mais enquadrada como uma questão global e uma fonte de contenção política, afetando tudo, desde as relações bilaterais aos debates políticos internos.

A pandemia teve um impacto profundo na migração, exacerbando as vulnerabilidades existentes e evidenciando novos desafios. A crise pandémica revelou o impacto desproporcionado sobre os migrantes, que muitas vezes trabalham em empregos essenciais para as economias dos países de acolhimento, mas sob condições precárias, para além de enfrentarem obstáculos aos cuidados de saúde e são mais susceptíveis de viver em condições de sobrelotação. A pandemia também perturbou os fluxos migratórios, tendo as restrições de viagem e o encerramento das fronteiras conduzido a uma acumulação de pedidos de asilo e a um aumento dos riscos de exploração. A pandemia veio sublinhar a necessidade de solidariedade global e de medidas de saúde sólidas que incluam as populações migrantes, bem como a importância de garantir que as políticas de saúde não excluam ou prejudiquem inadvertidamente as mesmas.

A sociedade desempenha um papel fundamental na configuração da experiência dos migrantes. A reação da sociedade à migração reflete frequentemente questões mais profundas, como a xenofobia, a ansiedade económica e as tensões culturais. Por exemplo, em tempos de recessão económica, os migrantes são frequentemente considerados bodes expiatórios e culpados pela perda de emprego ou pela pressão dos serviços sociais. As sociedades que são mais inclusivas e abertas à diversidade tendem a apoiar melhor a integração dos migrantes, oferecendo-lhes oportunidades de emprego, educação e participação social. Inversamente, as sociedades caracterizadas por elevados níveis de xenofobia e racismo podem adotar políticas de imigração restritivas e demonstrar marginalização, criando barreiras à integração dos migrantes e aumentando a sua vulnerabilidade.

Os migrantes são um grupo diversificado, que engloba uma vasta gama de experiências e antecedentes. Quer estejam a fugir de conflitos, a procurar oportunidades económicas ou de reunificação familiar, as suas necessidades e direitos variam significativamente. Por exemplo, os refugiados podem necessitar de proteção e reinstalação imediatas, enquanto os migrantes económicos podem procurar vias legais para trabalhar e viver num novo país. Compreender estas nuances ajuda a elaborar políticas que respondam a necessidades

específicas, seja através de programas de apoio direccionados, assistência jurídica ou iniciativas de integração. Adaptar as respostas às diferentes experiências dos migrantes é essencial para a elaboração de políticas eficazes e para garantir que todos recebem o apoio adequado.

Migração e imigração são termos frequentemente utilizados de forma indistinta, mas têm conotações distintas. Em termos gerais, a migração refere-se à deslocação de pessoas de um local para outro devido a factores como conflitos, oportunidades económicas ou alterações ambientais. A imigração, por outro lado, diz respeito especificamente à entrada e instalação num novo país. Esta distinção é crucial para os debates políticos e para a compreensão das diferentes fases e desafios do processo migratório. Por exemplo, enquanto a migração pode englobar movimentos voluntários e involuntários, a imigração envolve frequentemente processos legais de entrada e residência que variam muito de país para país.

Os direitos de migração são fundamentais para garantir que os migrantes sejam tratados com dignidade e respeito. Estes direitos incluem o acesso a serviços básicos, a protecção contra a exploração, e o direito a processos judiciais justos. Apesar dos quadros internacionais concebidos para proteger estes direitos, como o Pacto Global para a Migração, a sua aplicação é frequentemente insuficiente. Muitos países lutam para alinhar as suas leis nacionais com as normas internacionais, o que leva a lacunas na protecção e no apoio aos migrantes tal como na sua integração na sociedade.

O direito internacional proporciona um quadro para abordar as questões da migração, incluindo convenções e acordos destinados a proteger os refugiados e os migrantes. No entanto, a eficácia destas leis depende da sua aplicação e da vontade dos Estados em aderir às mesmas. Isto significa que, embora o direito internacional estabeleça normas, o verdadeiro desafio reside em traduzir essas normas na prática através da legislação e das políticas nacionais. Por exemplo, embora as convenções internacionais possam estabelecer princípios para a protecção dos refugiados, as práticas reais podem variar muito, afectando a qualidade do apoio e as oportunidades de integração disponíveis para os migrantes.

A crise migratória é multifacetada, envolvendo necessidades humanitárias imediatas e questões de longo prazo como a integração, a coesão social e o impacto económico.

Reflecte questões globais mais profundas, incluindo conflitos, desigualdades e alterações climáticas. A resposta à crise migratória exige uma abordagem global que tenha em conta tanto os sintomas como as causas profundas da migração. Isto implica não só a prestação de ajuda imediata, mas também a abordagem dos factores subjacentes, como a disparidade económica, a instabilidade política e a degradação ambiental, que estão na origem da migração.

A marginalização, a xenofobia e o racismo sistémico são questões importantes que afectam os migrantes.

A marginalização refere-se ao processo pelo qual determinados grupos são empurrados para as margens da sociedade, sendo-lhes negado o acesso a recursos e oportunidades. Já a xenofobia, o medo ou o ódio a estrangeiros, conduz frequentemente a práticas e políticas discriminatórias que isolam ainda mais os migrantes. Por sua vez, o racismo sistémico envolve práticas discriminatórias enraizadas que desfavorecem os grupos minoritários, enquanto a xenofobia sistémica se refere ao preconceito institucionalizado contra os migrantes e os indivíduos nascidos no estrangeiro. Estas formas de discriminação não só têm impacto nas experiências imediatas dos migrantes, como também têm efeitos a longo prazo na sua integração social e nas suas oportunidades económicas. A resolução destas questões exige uma mudança sistémica, incluindo reformas políticas e mudanças culturais que promovam a inclusão e a equidade.

Os grupos sociais e os grupos vulneráveis incluem os migrantes, que frequentemente enfrentam formas intersectoriais de desvantagem. A vulnerabilidade pode resultar do estatuto económico, do estatuto legal ou da marginalização social. As respostas políticas eficazes têm de abordar estas vulnerabilidades, fornecendo sistemas de apoio abrangentes que ajudem os migrantes a integrarem-se e a prosperarem nas suas novas comunidades. Isto pode incluir o acesso a habitação a preços acessíveis, oportunidades de emprego equitativas e serviços sociais que respondam às necessidades específicas dos migrantes.

A vulnerabilidade social reflecte o impacto mais amplo das questões sistémicas nos indivíduos e nos grupos. Para os migrantes, a vulnerabilidade social pode manifestar-se através de um acesso inadequado à habitação, ao emprego e aos cuidados de saúde. A resolução destas vulnerabilidades exige intervenções direccionadas e serviços de apoio que respondam às necessidades específicas deste grupo. Isto pode implicar a criação de

programas especializados de formação profissional, a prestação de apoio jurídico ou a melhoria do acesso a serviços de saúde que respondam às necessidades de saúde específicas das populações migrantes.

Em resumo, a UE e os seus EM devem encontrar um equilíbrio entre a resposta às preocupações de segurança e a defesa dos direitos humanos dos migrantes. Compreender e aplicar estes conceitos é fundamental para desenvolver políticas eficazes e humanitárias que respondam às complexas realidades dos grupos migratórios. Os decisores políticos devem ter em conta o contexto sociopolítico mais vasto e as causas subjacentes da migração - como os conflitos, as disparidades económicas e as alterações ambientais - para criar soluções sustentáveis que abordem tanto os sintomas como as causas profundas da migração.

Vivemos num mundo em que a Nova Ordem Mundial influencia os fluxos migratórios, a pandemia agrava as vulnerabilidades sociais e o racismo sistémico e a xenofobia sistémica põem em causa o nosso tecido social. É nossa responsabilidade coletiva promover políticas que protejam os direitos dos migrantes e fomentem uma sociedade mais inclusiva e justa. Ao abordar as questões sistémicas da discriminação e ao garantir que as leis internacionais e nacionais funcionam eficazmente para apoiar e integrar os migrantes, podemos trabalhar para um mundo que valorize a dignidade humana e, deste modo, a igualdade para todos.

Questão de partida, hipóteses e metodologia

- *Qual o impacto da crise pandémica COVID-19 na evolução da marginalização de grupos migrantes vulneráveis na Europa, concretamente em Itália?*

Hipóteses

Posto isto, é fundamental começar-se por se ‘estreitar’ o foco nos grupos socialmente vulneráveis para a amostra pretendida, possibilitando assim uma melhor identificação da natureza da discriminação de que estes elementos são alvo e, consequentemente, ser possível especificar de forma pertinente o impacto da pandemia sobre a sua marginalização nas três dimensões centrais do conceito (social, política e jurídico-legal),

aliado ao conceito de vulnerabilidade, que será definida como uma relação (política, legal e social) desigual.

Atualmente, são os grupos migrantes oriundos de países terceiros o alvo do preconceito e da discriminação que a transformação do cenário político europeu veio, com o ressurgimento dos movimentos e correntes populistas de extrema-direita, exacerbar, sobretudo após a crise financeira de 2008.

- **Hipótese 1: Impacto Catalisador** – a pandemia acentuou a marginalização destes grupos, baseada na exacerbação de preconceitos junto da sociedade civil por via mediática e política (grupos com maior potencial de propagação de doenças ou com maior tendência para situação ilegal). Este aumento manifestou-se no reforço da violência das forças de segurança, no ressurgimento de movimentos de ideologias políticas extremas e na subsequente adesão civil, na adoção de leis e posições nacionais concretamente antagónicas às dos órgãos da UE e respetivos instrumentos legais, assim como de fóruns internacionais dedicados aos Direitos Migratórios e à Crise Migratória na Europa.
- **Hipótese 2: Impacto Reverso** – a crise pandémica revitalizou a necessidade de união e harmonia entre 27(+1) EM o que obrigou a um diagnóstico comunitário mais atento às questões de integração de grupos migrantes vulneráveis na UE. A partilha a mesma vulnerabilidade, perante um fenómeno pandémico transnacional e global, explica o facto de os EM se vierem forçados, mais que nunca, a alinhar os respetivos interesses nacionais e linhas de atuação com as orientações europeias e a tomar uma postura mais branda relativamente aos seus imigrantes irregulares e aos migrantes a tentar entrar na Europa. O mesmo sentimento despoletou na sociedade civil maior empatia e compaixão por estes grupos, o que aligeirou o processo de integração e diminuiu a marginalização.
- **Hipótese 3: Efeito de Camuflagem** – houve uma alteração das prioridades nacionais, impulsionada pela imposição de um estado de emergência universal, o que se refletiu numa (menor) cobertura mediática, jurídica e legal (comunitária e nacional) e política das questões migratórias, num aumento de desigualdades e

consequentemente, na marginalização destes grupos. Este desvio, por sua vez, acabou por alterar a percepção e a atenção do cidadão comum aos efeitos da Crise Migratória em território europeu e no respetivo território nacional. Contudo, a pandemia acabou verdadeiramente por ‘camuflar’ o problema, ou até mesmo agravá-lo, ao invés de o dissolver.

As três Hipóteses refletem a possibilidade de agravamento da marginalização social destes grupos advir das variações da atenção política, jurídica e mediática direcionada às questões de Direitos Migratórios, sustentando a relação sistémica entre os conceitos e respetivos indicadores: as variáveis são a *cobertura jurídica comunitária* e a *cobertura política nacional*, as quais irão diretamente influenciar numa relação causa-efeito direta, mediante os canais mediáticos e de informação, a *Opinião Pública* de uma *sociedade* relativamente a este *problema*.

Neste contexto, a *natureza (não) democrática do regime político* vigente, o *racismo sistémico*, as *desigualdades*, as *leis nacionais migratórias* e de integração de imigrantes e a efetiva *integração social e cultural* dos mesmos constituirão indicadores fulcrais à análise e nivelação do conceito de *marginalização social*. Contudo, no que concerne o primeiro indicador, devemos assumir que o mesmo se deve estender à abertura face a ideais opostos – repare-se, por exemplo, no ressurgimento de movimentos, organizações de interesse e partidos políticos de ideologias de extrema direita (classicamente ligadas a posições anti-imigração e anti-multiculturalidade, tendo como país em análise a Itália – e não exclusivo à concretização dos ideais Democráticos europeus, tanto a idealizada na jurisprudência como a praticada pelos órgãos executivos e as forças de segurança nacionais e europeias.

Relativamente ao segundo indicador, está em causa a relação existente entre a marginalização do grupo em questão e o fenómeno de proliferação do racismo sistémico, a partir precisamente de três vias confirmadas: (a) pelos serviços de fronteiras, (b) pelas polícias locais e (c) por via do discurso político que se fez sentir durante a pandemia, quer a nível nacional quer ao nível europeu. Cabe frisar que o racismo sistémico não se limita ao comportamento de alguns agentes, mas vem antes de uma mentalidade generalizada e profundamente enraizada, normalmente instigada por uma elite política (abordagem *top-down*), que por sua vez se materializa em comportamentos padronizados. As forças de

segurança e as elites políticas, para além dos agentes do Estado e dos órgãos legais, detêm um papel importante não só no controlo de segurança à entrada de imigrantes naquele país mas também na perceção do que é a segurança, qual o seu domínio (coletivo ou individual) e quais as ameaças e questões que lhe são inerentes – abordarei esta questão no capítulo sobre o nexus migração-segurança, adiante. Segundo o ECRI, a pandemia reforçou o racismo das forças policiais, sobretudo durante os confinamentos e, especialmente, durante os recolheres obrigatórios. As vítimas sentiam-se muitas vezes insuficientemente apoiadas pelas autoridades, perante mecanismos de denúncia que não preveem a responsabilização policial sobre os efeitos advindos do uso injustificado da força, criando-se uma ‘bola de neve’ sistémica. Entenda-se também que o racismo policial, portanto uma forma de *racismo sistémico*, não consiste numa noção nova, pelo que a sua conceptualização neste capítulo não passará pela criação de um conceito novo mas antes pela sua observação enquanto fenómeno social mutável, ainda que profunda e complexamente enraizado na mentalidade social europeia.

Proceder-se-á à relação entre conceitos: pandemia COVID-19 e marginalização social. de imigrantes de países terceiros. O conceito de marginalização social será avaliado por cinco indicadores: (1) racismo policial e/ou sistémico; (2) discursos de ódio de índole xenófoba; (3) a jurisprudência e a aplicação de leis migratórias nacionais em matéria de Direitos Migratórios e de Integração de Imigrantes e Refugiados; (4) a natureza do regime político vigente; (5) a dimensão sociológica, sobretudo no que diz respeito ao acesso à saúde, educação, trabalho, alimentação, habitação.

Objetivos da pesquisa

O presente projeto de investigação pretende descrever e fundamentar a possível dissertação para o Mestrado de Direito Internacional e Europeu, a qual procura compreender em profundidade os contornos (sociais, políticos e legais) da marginalização dos imigrantes, concretamente no caso de Itália à luz da crise pandémica da COVID-19, no espaço temporal das últimas três décadas.

A investigação partirá do ponto de questão sobre *qual terá efetivamente sido o contributo da pandemia COVID-19 para a evolução da marginalização de grupos migratórios vulneráveis na UE.*

Procurar-se-á explicar individualmente ambos os fenómenos, assim como a sua interligação: o de *pandemia* e o de *marginalização*. Este último será tido neste estudo como o oposto de *integração social* e como um fenómeno do qual não será possível dissociar as dimensões social, legal-jurídica e política. Esta explicação será feita com base nos conceitos que sustentam por fim as hipóteses que ilustram a materialização dessa interligação. O processo consistirá em testar as hipóteses, confrontando-as com dados obtidos na fase da Observação, sendo que as mesmas, deduzidas, irão advir dos conceitos e estarão logicamente interligadas. É igualmente relevante destacar que a investigação procura ser o mais imparcial possível, não se cingindo a uma visão maniqueísta da problemática em prol dos grupos-alvo da marginalização, e encarar a questão do prisma de cada uma das partes. Para tal, procurar-se-á recolher o maior número de dados nominais e estatísticos possível assim como proceder-se ao estudo de jurisprudência orientada para estas questões. A escolha de Itália como estudo de caso prende-se, conforme explicado adiante, à evolução das forças conservadoras e de extrema-direita nos respetivos quadros políticos nacionais que, partindo de um *nexus* de migração-segurança, acabam por desempenhar um papel predominante no agravamento da Crise Migratória na Europa.

Posto isto, a propósito da investigação guiar-se-á pelos seguintes objetivos:

1. Proceder à explicação da evolução da crise migratória, desde 2015, com o intuito de melhor compreender os problemas conjunturais afetos à mesma e que anteviam uma marginalização já existente destes grupos.
2. Observar quais são as principais questões e desafios derivados do desrespeito pelos Direitos de Migração e de Asilo em território europeu, à luz dos princípios da UE do Direito Natural e Internacional, o TFEU (art. 79º e art. 80º - TFEU, versão consolidada de 2016), da Carta dos Direitos Humanos e no contexto da Crise Migratória, a partir de um balanço entre os períodos prévio e procedente ao início da crise pandémica. Pretende-se igualmente averiguar quais as propostas de lei/leis adotadas na UE, no contexto do Estado de Emergência, no sentido de contornar esses desafios, sejam os pré-existentes sejam os alocados à pandemia COVID-19, e avaliar o respetivo impacto.

3. Analisar a posição de Itália em relação às políticas de anti-imigração, com especial enfoque nos grupos vulneráveis, estabelecendo-se um paralelismo comparativo entre esta e as diretrizes da UE.
4. Concluir, explicando a possibilidade de estabelecer uma correlação entre a pandemia e a marginalização de grupos vulneráveis, na perspectiva social, legal e política do quadro UE em matéria de Direitos Humanos, no contexto da Crise Migratória.

Revisão da Literatura

Atualmente, existe um extenso trabalho académico sobre os Direitos Humanos e os Direitos Migratórios, no contexto da Crise Migratória, que abrange uma ampla gama de perspectivas analíticas, incluindo género, nacionalidade, tendências de Direitos Humanos e respostas estatais. A literatura relevante inclui contribuições de autores como Ormsby, Tagliapietra, Jenny e Cândido. No entanto, foi Tagliapietra quem realizou uma análise mais aprofundada da questão migratória na Europa, fazendo um balanço entre as dimensões interna e externa das políticas dos EM. Este trabalho é particularmente importante porque possibilita a conjugação de dois domínios frequentemente em constante confronto — as linhas orientadoras das políticas internas, externas e comunitárias dos EM. Tagliapietra apresenta esta análise como um fator explicativo do insucesso na integração de migrantes no continente, contrastando com a visão de Jenny e as conclusões do Conselho da UE, que defendem que as políticas de integração de imigrantes e as medidas contra a COVID-19 foram relativamente bem-sucedidas (Tagliapietra, 2019; Jenny, 2020; Conselho da UE, 2020).

Não é possível abordar a questão da marginalização social dos migrantes sem considerar a sua vulnerabilidade social, política e jurídico-legal tanto a nível nacional quanto europeu. É igualmente necessário analisar a perceção do fenómeno migratório nos contextos interno e externo dos países da UE, incluindo como estes países se posicionaram em relação à migração e qual foi o seu papel na resolução da Crise Migratória em 2015. Esta análise é fundamental para compreender e comprovar a instrumentalização política da pandemia e em que medida esta exacerbou a marginalização dos migrantes.

Para abordar a relação entre segurança e migração, é crucial examinar como a Itália trata a migração nos seus documentos estratégicos, como Livros Brancos, Acordos de Defesa e Conceitos de Defesa. Os Livros Brancos, documentos oficiais que descrevem a política de defesa da Itália, frequentemente incluem análises de ameaças e estratégias para enfrentá-las. A análise destes documentos pode revelar se e como a migração é tratada como uma questão de segurança, refletindo as políticas e percepções de segurança do país e indicando se a migração é vista como uma ameaça relevante que exige respostas políticas e militares.

De acordo com Huysmans, a segurança tem uma natureza política, implicando que questões de segurança são construídas politicamente e que o que é considerado uma ameaça pode variar conforme os contextos políticos e sociais específicos. A securitização da migração é entendida como um processo onde a migração é moldada como uma questão de segurança por atores políticos (Huysmans, 2006). Bourbeau propõe que a segurança deve ser vista como um continuum, envolvendo vários graus de intensidade, onde a migração pode ser percebida desde um desafio gerível até uma ameaça existencial que requer medidas de segurança robustas (Bourbeau, 2015). Lazaridis argumenta que os documentos estratégicos são cruciais para entender a securitização da migração e como essa percepção evolui ao longo do tempo (Lazaridis, 2016). Analisar esses documentos pode revelar a intensidade com que a migração é securitizada e as ações políticas recomendadas.

Os Acordos de Defesa delineiam as colaborações entre a Itália e outros países em termos de defesa e segurança, podendo incluir cláusulas específicas sobre controlo de fronteiras e gestão de migração, o que indica a importância atribuída a esses temas. Deste modo, estabelecem as diretrizes gerais para a política de defesa e segurança da Itália, ajudando a entender a visão de longo prazo do país sobre ameaças e a posição da migração dentro dessa visão.

Para uma análise abrangente, é necessário recolher e rever uma vasta gama de documentos estratégicos da Itália, incluindo Livros Brancos, Acordos de Defesa e Conceitos de Defesa. A análise deve focar em identificar referências à migração, avaliar a linguagem utilizada para descrevê-la (como ameaça, desafio ou oportunidade), e observar como a securitização da migração varia ao longo do tempo.

A transição da Crise Migratória para os desafios impostos pela COVID-19 também deve ser considerada. O relatório do Danish Institute for International Studies compara as respostas de diferentes países à pandemia, incluindo os EM analisados, e fornece informações sobre como a pandemia impactou a marginalização dos migrantes (Danish Institute for International Studies, 2021). Esta análise deve incluir tanto uma abordagem quantitativa dos eventos quanto uma teorização das dinâmicas estruturais da marginalização.

Complementarmente, o relatório da Amnistia Internacional de 2020 e os relatórios anuais do ECRI fornecem informações valiosas sobre o impacto das medidas de COVID-19 nos direitos dos migrantes. O relatório da Amnistia Internacional documenta preconceito racial e violações dos direitos humanos durante a pandemia, sustentando a hipótese de que a pandemia exacerbou a marginalização dos migrantes (Amnistia Internacional, 2020). Maria Daniella Marouda, Presidente do ECRI, sublinha que "nunca se deve subestimar o perigo de declarações políticas ultranacionalistas e de discursos de ódio", reforçando a necessidade de uma análise crítica das políticas e mudanças legislativas durante e após a pandemia (Marouda, 2021). O relatório "Policing the Pandemic" da Amnistia Internacional, que abrange 12 países (Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Espanha, França, Grécia, Hungria, Itália, Sérvia, Reino Unido e Roménia), revela padrões preocupantes de preconceito racial e racismo institucional, corroborando a hipótese de que a pandemia acentuou a marginalização dos migrantes (Amnistia Internacional, 2021).

A legislação e as propostas de lei dos EM, incluindo a Itália, devem ser analisadas para compreender como as mudanças legais influenciaram a marginalização dos migrantes. Esta análise será baseada numa perspetiva objetivista para garantir imparcialidade, observando elementos políticos, económicos e sociais.

Em suma, a análise dos documentos estratégicos da Itália, as respostas à pandemia e as implicações para os Direitos Humanos e Direitos Migratórios oferecem uma visão abrangente das complexas interações entre segurança, migração e marginalização durante a crise de COVID-19. Este estudo procura revelar as nuances e dinâmicas envolvidas, fornecendo informações essenciais para a formulação de políticas mais informadas e eficazes.

Capítulo 2 - A Evolução da Crise Migratória na Europa: principais mutações e desafios das últimas três décadas (2015-2024)

A Política Migratória da UE: Entre Fragmentação e Integração

Este espaço temporal descreve, pois, a mudança de paradigma político internacional, que influenciou especialmente o europeu e a subsequente transição para a aclamada Nova Ordem Mundial a par com o fenómeno da Globalização, os novos tipos de conflito armado, de armamento e de Terrorismo assim como o desenvolvimento de novas formas comunicação e de *Intelligence*. O ano de 2015 é tido na investigação académica e na teorização das Relações Internacionais e da Geopolítica como o ano de inflexão nos desenvolvimentos, contornos e proporções de uma crise já existente e continuada, no seguimento da. A UE enfrentou uma das crises migratórias mais graves da sua História, impulsionada por conflitos e instabilidade nas regiões da Síria, do Afeganistão e do norte de África (Primavera Árabe ou “Primaveras Árabes”), provocado a chegada de mais de um milhão de pessoas à Europa em busca de proteção internacional (Ormsby, 2017). Este aumento drástico no número de migrantes e refugiados pressionou os sistemas de asilo e migração dos países membros da UE, exigindo respostas rápidas e eficazes.

Embora o presente estudo se refira aos migrantes, não é possível mencionar esta crise sem aludir aos refugiados. Contextualmente falando, estes fluxos de pessoas eram compostos principalmente por refugiados e migrantes que fugiam de conflitos armados ou de condições de vida inaceitáveis aos olhos da Comunidade Internacional (‘Ocidental’) e dos Humanos que a mesma defende, em países como a Síria, o Afeganistão, o Líbano, o Egito, o Iraque, a Índia e o Bangladesh. O enquadramento temporal permitirá identificar os elementos estatisticamente mais significativos da amostra pretendida para a análise. Deste modo, os objetivos orientadores nesta fase serão (1) a identificação da amostra – essencialmente pela nacionalidade, prevendo-se o nível de desenvolvimento do país de origem; e, caso aplicável, através de indicadores, como a religião e a aparência étnica -, (2) no quê se traduz essa vulnerabilidade, (3) quais os fatores a explicam e (4) que fenómenos a ilustram.

Identificada a amostra, partir-se-á para a análise dos fluxos migratórios, dos pontos de entrada de migrantes na Europa mais sobrecarregados, das principais motivações e fatores conjunturais (tanto nos países de origem como nos países de chegada) explicativos dos mesmos.

Posteriormente, serão consideradas as dimensões interna e externa, de modo a compreender até que ponto a Crise Migratória parte igualmente de um certo desalinhamento entre a pluralidade de interesses nacionais dos EM e as diretivas da UE, assim como da última para o resto do Mundo.

A importância do recurso à bibliografia e a dissertações académicas para este capítulo, enunciada no final do projeto, prende-se ao facto de os referidos textos procederem a um balanço pertinente e atual das tendências e dos desenvolvimentos gerais da migração dentro e para a Europa, bem como os padrões de fixação dos migrantes. A mesma poderá explicar a marginalização destes grupos pelas abordagens histórica, sociológica e política abrangente das mudanças nas migrações europeias no espaço temporal em consideração. Isto possibilita a perceção das principais fases da migração, sendo que diferentes regiões europeias são analisadas com base em estatísticas disponíveis e numa análise de material secundário, o que permite distinguir as diferentes origens dos migrantes e os respetivos motivos da migração, explicando deste modo as políticas europeias e dos EM. Para além da migração proveniente de fora da Europa, são igualmente considerados os padrões de mobilidade dentro da Europa, sendo que a maior parte das análises cobrem detalhadamente a dimensão individual e as características demográficas dos migrantes. As análises sobre os fluxos migratórios são complementadas por um esboço da população imigrante residente na Europa.

Após aplicar um quadro analítico derivado de uma revisão da literatura, argumento que existe uma presença heterogénea de questões migratórias entre a estratégia nacionais de segurança e defesa dos EM devido às diferentes culturas estratégicas de segurança e às abordagens ao *nexus* entre migração e segurança. Esta diversidade tem bloqueado o desenvolvimento de uma estratégia comum e eficaz para lidar com a recente crise migratória. Apesar da Estratégia Europeia de Segurança de 2016 tentar clarificar esta crise e promover uma base comum entre os EM, há ainda muitas questões por explorar, refletindo um processo contínuo na política europeia. Isto demonstra a falta de consenso entre os EM e o forte intergovernamentalismo na UE em matéria de segurança, sendo este

um dos principais domínios onde os EM cooperam em áreas específicas, mantendo a sua soberania noutras. Assim, cada EM tende a impor as suas próprias normas de proteção doméstica em relação às políticas de asilo da UE, com alguns Estados a exercerem mais influência do que outros nos resultados legislativos da UE em matéria de migração e asilo (Zaun, 2017, pp. 13-14).

A Europa (ocidental) tem sido, há muito tempo, o destino de fluxos migratórios mistos, sendo a regulação desses fluxos um elemento central nas políticas da UE em relação aos países vizinhos desde o início dos anos 2000. A PEV promoveu não só a integração económica regional e a convergência institucional, como também o reforço das suas fronteiras externas e a implementação de medidas mais rigorosas para gerir a migração irregular. Esses esforços foram complementados pela adoção de tratados bilaterais de cooperação fronteiriça, especialmente entre EM do sul da UE e países vizinhos do sul, medidas que contribuíram significativamente para o controlo da migração irregular para a UE (UNODC, 2011).

A partir de 2011, a reconfiguração disruptiva do vizinho sul da UE, provocada pela denominada 'Primavera Árabe' e as suas consequências, desafiou e eventualmente desestabilizou esse *framework*. Em particular, as transições políticas incertas e os conflitos violentos que eclodiram no Egito, na Síria e na Líbia resultaram em maior porosidade das fronteiras e em números elevados de deslocados. A UE tornou-se um alvo para fluxos migratórios mistos numa escala sem precedentes, com o pico alcançado em 2015, quando mais de um milhão de migrantes, requerentes de asilo e refugiados chegaram à UE irregularmente através do Mediterrâneo e da Península dos Balcãs. Em termos gerais, estes números superam os dos refugiados que chegaram à Europa em meados dos anos 90 durante as guerras na antiga Jugoslávia, tidas na História como determinantes ao agravamento do fenómeno da crise de refugiados da Europa, no período decorrido desde a Segunda Guerra Mundial.

O fluxo migratório para a Europa coincidiu e foi amplificado pelo conflito na Síria, em grande parte impulsionado pela ascensão do ISIS/ISIL. Em 2015, verificou-se um dos mais significativos movimentos migratórios, sobretudo através do Mar Egeu, entre a Turquia e a Grécia, por onde transitaram mais de 850.000 migrantes, principalmente de origem síria, iraquiana e afegã (Frontex, 2015). Este êxodo foi potenciado pela violência extrema nas áreas controladas pelo ISIS e pelo agravamento das condições de vida nos

países afetados pelo conflito. No entanto, a partir de março de 2016, a adoção do controverso Acordo UE-Turquia ajudou a reduzir drasticamente a migração mista através do Sudeste Europeu (CE, 2016). Por outro lado, ao longo da chamada Rota do Mediterrâneo Central, os fluxos migratórios mistos mostraram-se mais estáveis e resilientes: entre 2013 e a primeira metade de 2017, mais de meio milhão de pessoas cruzaram o Mar Mediterrâneo da Líbia para a Itália, vindos em grande parte da África Subsaariana, sobretudo eritreus, nigerianos e gambianos (Frontex, 2017). Durante esse mesmo período de cinco anos, os pedidos de proteção internacional na Itália dispararam para 427.000, superando os 317.000 registados nos 27 anos anteriores, entre 1985 e 2012 (Geddes, 2018).

A drástica intensificação dos fluxos migratórios mistos do vizinho sul para a UE impôs uma pressão considerável à capacidade dos EM de lidar e absorver esse afluxo, a par com o crescente pânico da Opinião Pública europeia diante de um fenómeno aparentemente descontrolado por via de toda uma série de ataques terroristas jihadistas em solo europeu. A então chanceler alemã Angela Merkel chegou a alertar que o “problema do asilo ... preocupava a Europa muito mais do que o problema da Grécia e a estabilidade do euro” (Westcott, 2015). Esta mudança quantitativa trouxe uma mudança qualitativa na forma como o fenómeno passou a ser compreendido, onde discursos nos média e adotados nas políticas começaram a abordar essas dinâmicas em termos de uma ‘crise migratória’ e/ou ‘crise de asilo’ europeia (Berry et al., 2015). Embora esta conceptualização tenha sido contestada (Jeandesboz e Pallister-Wilkins, 2016), acabou por ter um impacto significativo na formulação de perceções e com isso exigir respostas políticas por parte dos líderes europeus. No entanto, a natureza multifacetada da 'crise migratória' – com todas as preocupações de ordem humanitária, securitária, económica e identitária/cultural – reforçou a necessidade de identificação de uma estratégia de resposta mais apropriada, o que invariavelmente se tornou numa questão altamente divisiva na Europa. A ambiguidade inerente do conceito levanta a necessidade de reexaminar a evolução do fenómeno da 'crise migratória da UE' assim como a adoção de medidas específicas de 'resposta à crise'. Desenvolvimentos recentes nos estudos de paz (Mac Ginty et al., 2016; Richmond et al., 2016), estabeleceram três abordagens para a resposta à crise: (1) uma resposta realista, de gestão da crise; (2) uma resposta estruturalista, de resolução da crise; e (3) uma resposta liberal/construtivista, de transformação da crise. A primeira está focada principalmente na estabilização ou contenção da crise, onde o Estado se serve dos seus

mecanismos de fronteira e de defesa como forma de contenção dos efeitos negativos advindos da inevitável interdependência de segurança. Desta forma, procura prevenir a disseminação de crises que desestabilizem regiões ou tenham repercussões prejudiciais para a UE, funcionando através de intervenções de curto prazo e rejeitando o envolvimento a longo prazo com as causas subjacentes da crise. A segunda, por sua vez, visa resolver a crise atacando as suas causas profundas, que são frequentemente advindas de restrições estruturais que impedem a satisfação das necessidades individuais e coletivas e comprometem a concretização de uma paz positiva (Galtung, 1969), tais como marginalização económica, a má governação e as diferentes formas de insegurança. Por fim, a transformação da crise foca-se menos nas condições que possibilitaram a crise e mais no seu impacto a longo prazo, procurando simultaneamente acomodar essas novas realidades e tratar das condições de possibilidade da crise a nível estrutural cultivando recursos como resiliência, reconhecimento, propriedade e legitimidade a fim de evitar os efeitos negativos a longo prazo derivados das medidas de resposta à crise de curto prazo.

O quadro estratégico mais amplo da UE oferece poucas indicações – e, por vezes, contraditórias – sobre a orientação real da resposta da UE à crise. Por um lado, os princípios gerais orientadores da resposta da UE à crise – como sensibilidade ao conflito e ao contexto, propriedade local, direitos humanos e obrigações humanitárias, e uma abordagem abrangente de segurança – estão mais alinhados com a transformação da crise. Por outro lado, a revisão da PEV – que as crises no Mediterrâneo ajudaram a desencadear – reconhece os trade-offs entre a promoção de normas democráticas e a busca por estabilidade. O novo ENP manifesta uma inclinação para a estabilidade, demonstrando uma diminuição do compromisso normativo da UE e uma mudança realista favorável à abordagem de gestão da crise (Raineri e Strazzari, 2019). A meio caminho entre os dois, a Estratégia Global da UE para Política Externa e de Segurança de 2016 (EEAS, 2016a) busca manter tanto a estabilização quanto a resiliência societal.

Nexus Migração-Segurança: a resposta da UE à Crise Migratória

A interseção entre segurança e migração na UE tem evoluído significativamente desde os ataques de 11 de setembro de 2001, destacando-se como um tema central nas políticas europeias contemporâneas. Este desenvolvimento não é apenas uma resposta a eventos recentes, mas também está enraizado na trajetória histórica de integração europeia desde

meados da década de 1980, com marcos como o Mercado Interno e os Acordos de Schengen. Autores como Brouwer et al. (2003), den Boer e Monar (2002), e Guild (2003) têm discutido amplamente essa conexão, argumentando que a segurança nacional e a gestão de migração e asilo estão intrinsecamente ligadas em um contexto de segurança ampliada na EU, o que ajuda a compreender a posição de EM como a Itália, que irei abordar adiante.

Se considerarmos os conceitos de asilo e imigração, embora tradicionalmente não explicitamente enquadrados como ameaças, percebemos que os mesmos têm sido progressivamente incluídos nas políticas de segurança. Morris (2004) observa que esta integração ocorre de maneira subtil, sem a necessidade de caracterizar diretamente os migrantes ou requerentes de asilo como ameaças à segurança. Esta conceção é materializada pelos Acordos de Schengen que, ao facilitarem a livre circulação entre os países signatários da UE, promovem não apenas a mobilidade como estabelecem também mecanismos robustos de policiamento e segurança interna. É o caso do Sistema de Informação Schengen através do qual os EM compartilham informações sobre indivíduos que podem representar uma ameaça, incluindo, em alguns casos, migrantes e requerentes de asilo.

A noção mais ampla de insegurança, como apontado por Morris (2004), envolve deste modo a inclusão destes grupos dentro de um enquadramento discursivo e institucional, o que permite sustentar a Hipótese 1 apresentada no capítulo inicial. Isto significa que as políticas de segurança se expandem até às questões de imigração (irregular ou não) e asilo, tratando-os como componentes dos 'domínios de insegurança' que evidenciam riscos ou vulnerabilidades que urgem ser geridos e mitigados pelas políticas de segurança.

Desta forma, a inclusão do asilo e da imigração nas políticas de segurança reflete uma modulação dos domínios de insegurança, onde a gestão tecnocrática e discursiva desempenha um papel crucial – com os media e os poderes políticos e estatais a desempenharem um papel preponderante. Ao invés de serem vistos apenas como questões humanitárias ou administrativas, 'asilo' e 'imigração' passam a ser enquadrados como questões de segurança, justificando a implementação de medidas de controlo e vigilância.

Curiosamente, enquanto os *media* e outras facções se concentram nos fluxos migratórios como um distúrbio do sistema, raramente é mencionado que o próprio sistema tecno-

burocrático está obsoleto e lento, mesmo para os cidadãos nativos ou legalizados. Esta realidade poderia servir como uma oportunidade de reflexão para melhorias sistêmicas que abordem desafios futuros para além da migração, aumentando a eficiência e a equidade dos serviços prestados tanto a migrantes quanto à população local.

Efetivamente, a ‘racionalidade’ na qual se sustentam a integração de políticas de asilo e migração dentro do campo da segurança não é meramente técnica: envolve também a modulação discursiva e institucional dos domínios de insegurança. Além disso, a noção de ‘domínios de insegurança’ pode revelar como a insegurança é construída social e politicamente através de práticas discursivas e institucionais. Esta abordagem transcende a perspetiva tradicional de segurança militar e estatal, integrando dimensões discursivas que influenciam tanto as perceções públicas como as políticas governamentais. A complexidade do enquadramento de segurança na UE é evidenciada pela concorrência entre diferentes definições e prioridades nacionais de segurança.

Esta construção não é estática; ela evolui ao longo do tempo, influenciada por mudanças nas perceções políticas e sociais. Desde a crise de identidade nos estudos de segurança pós-Guerra Fria até ao Tratado de Amsterdão (1997), que estabeleceu a Área de Liberdade, Segurança e Justiça, considerando ainda os debates contemporâneos sobre segurança humana/individual vs segurança nacional, que a política migratória na UE tem sido moldada por essas tensões, o que demonstra como a linguagem de segurança pode transformar a compreensão política de problemas emergentes, como migração e degradação ambiental, moldando assim agendas políticas e estratégias de resposta (Wæver, 1995; Buzan et al., 1998). A teoria da securitização, popularizada por Barry Buzan e Ole Wæver, é fundamental para compreendermos como a securitização das questões de migração e asilo não responde apenas a ameaças percebidas, mas também coordena as práticas políticas e sociais dentro da UE em torno de uma conversão destes fenómenos em questões de segurança que requerem ações imediatas e extraordinária. Esta abordagem vai além da visão tradicional de segurança militar e estatal, integrando dimensões discursivas que moldam perceções públicas e políticas governamentais. Posto isto, a complexidade do enquadramento de segurança na UE também é destacada através da competição entre diferentes definições e prioridades nacionais de segurança. Deste modo, enquanto alguns EM podem ver a migração como uma oportunidade económica, outros a percecionam predominantemente como uma ameaça à segurança nacional, o que ilustra as variadas racionalidades de segurança em jogo. Esta heterogeneidade de

interpretações e enquadramentos políticos de segurança e migração foi ainda mais complexificada pela pandemia, que trouxe à tona diferentes reações políticas e sociais em relação aos grupos migrantes. Ora, ao ser integrada uma variedade de perspectivas teóricas e empíricas, isto levanta questões sobre as implicações éticas, nomeadamente ao nível dos Direitos Humanos, e políticas das medidas de segurança contemporâneas na Europa e respetivas fronteiras. De acordo com a primeira hipótese, o impacto catalisador da pandemia acentuou a marginalização desses grupos, exacerbando preconceitos através da influência mediática e política. Tal exacerbação resultou num aumento da violência por parte das forças de segurança, no ressurgimento de movimentos políticos extremistas, e na adoção de leis e posições nacionais em claro antagonismo com as orientações e instrumentos legais da UE, bem como com os fóruns internacionais dedicados aos direitos migratórios e à crise migratória na Europa.

Assim, a securitização da migração não é apenas uma resposta técnica a ameaças, mas uma prática social e política que influencia profundamente os governos europeus, atendendo ao facto de se focar muito mais no Estado-nação do que nas pessoas, evidenciando assim uma predominância contínua de uma abordagem coletiva, de segurança nacional, sobre uma abordagem individualista, de segurança humana. O conceito de segurança é construído com base em discursos, narrativas e práticas históricas partilhadas institucionalmente, tornando-se, portanto, uma construção política e social (Wæver, 1995). Durante este processo, as elites no poder, analistas e peritos definem os riscos e ameaças existentes num determinado momento e a diferentes níveis (nacional, regional, global). Em seguida, procuram legitimar a sua validade perante a comunidade, mobilizando os meios para neutralizá-los, sempre que possível. A inclusão de uma abordagem específica à segurança nas práticas do Estado ou nas organizações internacionais tende a ser derivada de uma estrutura de poder existente, o que ilustra a abordagem top-down mencionada no capítulo inicial.

Esta preponderância do Estado é igualmente impulsionada pela globalização, que veio acrescer as responsabilidades do Estado e modificar algumas das funções anteriores, uma vez que à tradicional função de defender o território e a independência política junta-se agora a obrigação de garantir a independência económica, a identidade cultural e a estabilidade social. A globalização tem transformado os riscos e ameaças existentes, que são impossíveis de neutralizar apenas focando-se no Estado e numa estratégia de

segurança nacional limitada às fronteiras nacionais (Sørensen, 2005; Mabee, 2009; Ripsman & Paul, 2010).

Todavia, da mesma forma que a globalização alargou a esfera de atuação do Estado, fez também com que este deixasse de ser o único agente de referência nas questões de segurança. A segurança humana, que não substituiu a segurança nacional, passou a integrar novas dimensões, como a proteção dos direitos humanos, o desenvolvimento económico e a segurança individual. Desde o fim da Guerra Fria, o aumento dos conflitos internos, a imigração, a degradação ambiental e a propagação do VIH/SIDA exigiram a inclusão de novos fatores estratégicos ligados à segurança humana. O reconhecimento de uma Nova Ordem Mundial levou a uma expansão da tradicional conceção político-militar, centrada no Estado e na sua soberania, para uma visão mais inclusiva e holística da paz e estabilidade internacionais, baseada na proteção dos indivíduos (Buzan & Hansen, 2009, p. 187). Deste modo, esta visão mais inclusiva e holística é fundamental na formulação das políticas de segurança da UE, onde o bem-estar e a segurança dos indivíduos são considerados centrais. No contexto da UE, a segurança individual condiciona e orienta as políticas de segurança nacionais dos EM, que são obrigados a alinhar as suas estratégias de defesa com os padrões estabelecidos pelos tratados e organizações internacionais. Ao focar-se na proteção dos direitos humanos, no desenvolvimento económico e na estabilidade social, a UE promove uma abordagem de segurança que considera tanto a dimensão interna quanto a internacional. Esta abordagem reconhece que a segurança de cada EM está interligada com a segurança e o bem-estar dos cidadãos em toda a UE, influenciando assim as políticas nacionais e reforçando a necessidade de cooperação e solidariedade no âmbito europeu.

O conceito de segurança teve assim uma formulação institucional no Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU de 1994 e caracterizou-se por uma abordagem universal, ampla e flexível, enfatizando as interdependências entre sete componentes: segurança alimentar e sanitária, económica, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994). A ampliação do conceito foi subsequentemente impulsionada pela Escola de Copenhaga, que enfatizou as dimensões sociais da segurança e rejeitou o Estado soberano como o principal referente e agente de segurança, sublinhando também as dificuldades crescentes em sustentar uma estratégia de segurança nacional duradoura e fiável perante a constante renovação de riscos e ameaças, sem uma resposta eficaz à insegurança humana. Tal implicou novos processos de securitização, estimulando a

diplomacia preventiva, a boa governação e o desenvolvimento económico e social para evitar que uma sociedade atinja um ponto de crise.

As dinâmicas populacionais, como é o caso da migração, tornaram-se mais importantes para a segurança nacional com o desenvolvimento e reforço do princípio da segurança humana, uma vez que representam uma fonte significativa de pressão para a segurança dos indivíduos e, por conseguinte, para a segurança nacional (Tragaki, 2007; Vietti & Scribner, 2013).

A migração é uma referência importante em situações em que os migrantes ou refugiados são vistos como um risco de segurança ou uma ameaça cultural ou causam pressão social e económica nas sociedades de acolhimento, ou quando a sociedade de acolhimento utiliza os imigrantes como um instrumento contra o país de origem (Weiner, 1992, pp. 105-106), conforme se propôs na Hipótese 1. A securitização da migração tende deste modo a afetar quatro eixos diferentes: socioeconómico, devido ao desemprego, ao aumento da economia informal, à crise do Estado-providência e à deterioração do ambiente urbano; securitário, considerando a perda de uma narrativa de controlo que associa soberania, fronteiras e segurança interna e externa; identitário, em que os migrantes são considerados uma ameaça à identidade nacional e ao equilíbrio demográfico das sociedades de acolhimento; e político, em resultado de discursos anti-imigração, racistas e xenófobos (Ceyhan & Tsoukala 2002, p. 24).

Por conseguinte, uma vez que a migração pode ter impacto em diferentes áreas como a soberania do Estado, o equilíbrio de poder entre Estados e a natureza dos conflitos no sistema internacional, a segurança nacional também pode ser afetada (Adamson, 2006). Isto é, os Estados podem ser forçados a ceder nas suas políticas nacionais para se conformarem com as normas comunitárias a, de certo modo, comprometer a segurança nacional e/ou a soberania na decisão relativamente à mesma. Por último, a crescente mobilidade humana tem sido associada: (a) a aglomerados urbanos para migrantes (Rodrigues, 2015, pp. 45-46), (b) à capacidade dos Estados de controlar entradas, sobretudo as ilegais (Mabee, 2009, pp. 123-124), e (c) às assimetrias na composição étnica e religiosa da população (Tragaki, 2007, p. 105). Se os imigrantes não estiverem integrados nas comunidades de acolhimento, especialmente se vierem de um ambiente cultural completamente diferente, o risco potencial de conflitos religiosos e étnicos tende a ser maior, exigindo novos esforços governamentais de integração das minorias étnicas

nas comunidades nacionais. Isto se considerarmos igualmente que historicamente, a maioria dos Estados-nação – conceito anteriormente referido – definiu-se em termos étnicos em vez de cívicos, deixando pouco espaço para diversidade étnica e cultural (Lazaridis, 2015, p. 142). Hoje, com a globalização, identidades nacionais podem não alinhar-se com as fronteiras da soberania, exigindo uma reconceptualização associada à cidadania e identidade. A dependência variável da migração entre EM, como evidenciado pelas taxas de migração e emigração, torna crucial a análise da fragmentação étnico-religiosa na UE, sendo observados níveis elevados de fragmentação nos países anteriormente enunciados, com uma postura conservadora face ao *nexus* neste capítulo desenvolvido.

É também necessário ponderar a segurança dos próprios imigrantes, especialmente quando tentam entrar ilegalmente no país de acolhimento devido às redes de tráfico de seres humanos que têm custado centenas de vidas humanas, nomeadamente em rotas do Norte de África para países do Sul da Europa e, mais recentemente, relacionadas com a guerra civil síria. Mesmo no contexto da migração legal, a fixação e residência destes migrantes nos países de acolhimento não implica por si só a sua integração, existindo casos de trabalho ilegal, exploração laboral, envolvimento em redes de prostituição e tráfico de órgãos humanos (Burgess, 2011, p. 15), o que gera um espaço de marginalização legal dos (im)migrantes baseado na utilização de valores nacionalistas para justificar a exclusão dos imigrantes, conforme inicialmente proposto na Hipótese 1.

Por último, a par com a Globalização, é impossível ignorar o impacto do terrorismo internacional no desenvolvimento do *nexus* migração-segurança, especialmente quando consideramos o atual momento do terrorismo na UE, que, após os recentes ataques, pode resultar numa situação semelhante à ocorrida nos EUA após o 11 de setembro, onde as questões de imigração se tornaram objeto de análise de segurança e foram deste modo integradas na agenda antiterrorista. O terrorismo molda significativamente a Opinião Pública sobre a migração, justificando assim a necessidade de uma compreensão mais aprofundada sobre a interseção entre terrorismo e religião.

Desde 2001, a islamofobia na Europa tem levado a que as comunidades muçulmanas sejam progressivamente vistas como potenciais terroristas, exacerbando-se estratégias políticas, narrativas extremistas de partidos políticos (tradicional e tendencialmente de direita) e de media a reforçar esta associação entre imigração e terrorismo, e entre

imigração e criminalidade, promovendo maior intolerância e marginalização. Com o aumento dos fluxos migratórios, é imperativo fortalecer políticas e narrativas de integração para evitar o crescimento do populismo de direita, conforme se verificou na Itália nos períodos prévio e posterior à pandemia, que, seguindo uma abordagem conservadora da migração, encontra apoio entre eleitores descontentes com crises económicas (Vieten & Poynting, 2016; Liang, 2016). A ascensão de partidos de extrema-direita pode fomentar movimentos sociais radicais inclinados a realizar ataques terroristas ou a recrutar jihadistas, legitimando-se dentro dos novos contextos políticos dos EM.

A combinação dos fenómenos acima descritos – a globalização, o terrorismo internacional, a crescente islamofobia, a falência das economias e infratestruturas dos EM derivada do aumento de fluxos migratórios, a crescente desnacionalização da soberania estatal – resulta nesta significativa heterogeneidade de posições dos EM em matéria de cooperação na segurança e defesa, o que por sua vez que reflete uma Estratégia Global da UE frequentemente fraca ou pouco assidua na resposta à crise migratória. Ou seja, o cenário agrava-se com a crescente divergência entre as estratégias nacionais e políticas externas de segurança e defesa dos EM, especialmente perante o aumento recorde de migrantes, requerentes de asilo e refugiados. Esta divergência centra-se frequentemente no reforço do controlo fronteiriço e na gestão dos fluxos migratórios, levando a detenções em massa, escassez de recursos em campos de refugiados, negociações complexas com países de trânsito e ao aumento das redes de tráfico de seres humanos.

Na Alemanha, a migração é vista como um desafio significativo que requer uma abordagem abrangente. O país tem seguido uma política ativa de integração de imigrantes, reconhecendo a importância de assegurar que os recém-chegados se integrem bem na sociedade. Além disso, a Alemanha tem sido um defensor da cooperação internacional para enfrentar os desafios migratórios e proteger as fronteiras externas da UE. Esta abordagem reflete um compromisso com a integração social e a gestão eficaz dos fluxos migratórios, promovendo uma resposta coordenada a nível europeu e global.

A Grécia enfrenta uma situação particularmente pressionada devido à sua localização geográfica, que a coloca na linha da frente dos fluxos migratórios provenientes de países fora da UE. O país tem concentrado esforços significativos na proteção das suas fronteiras externas, buscando controlar e gerir os fluxos migratórios que chegam através das suas ilhas e da fronteira terrestre com a Turquia. A Grécia tem frequentemente solicitado maior

apoio da UE e solidariedade entre os EM para lidar com o elevado volume de chegadas e os desafios associados à gestão dos centros de acolhimento.

A Hungria, por outro lado, tem uma abordagem bastante rígida em relação à migração. O país implementou políticas severas de controlo das suas fronteiras e frequentemente adota uma postura de resistência em relação às políticas migratórias da UE. A Hungria tem promovido a proteção das suas fronteiras externas como uma prioridade central e, muitas vezes, tem desafiado as abordagens mais solidárias e integradoras promovidas por outros países europeus. Esta postura reflete uma visão nacionalista e uma preocupação com a segurança interna, frequentemente em desacordo com as normas e políticas migratórias da UE.

A Itália enfrenta uma situação complexa devido à sua localização no Mediterrâneo, que a torna um ponto de entrada importante para migrantes e refugiados. O país tem lidado com desafios significativos relacionados à chegada de embarcações com migrantes e, como resultado, a gestão das suas fronteiras e dos centros de acolhimento tem sido uma prioridade. A Itália tem defendido a necessidade de uma resposta europeia coordenada e de políticas que ajudem a distribuir a responsabilidade de forma mais equitativa entre os EM. A integração e a coesão social são também áreas de foco, com esforços para promover a integração dos migrantes na sociedade italiana.

Portugal adota uma abordagem que procura equilibrar os desafios e oportunidades relacionados com a migração. O país tem implementado políticas que visam promover a coesão social e integrar os imigrantes de forma eficaz, enquanto também participa ativamente na cooperação internacional. Portugal vê assim a migração como um fenómeno complexo que deve ser abordado com estratégias que combinem proteção das fronteiras, integração social e apoio aos países de origem dos migrantes. A abordagem de Portugal reflete a vontade de colaborar com outros países da UE e com organismos internacionais para gerir os fluxos migratórios de forma justa e eficaz.

Finalmente, Espanha também enfrenta desafios significativos devido à sua localização no Mediterrâneo e nas Canárias, que são pontos de chegada para migrantes e refugiados. O país tem adotado políticas que visam gerir os fluxos migratórios e promover a integração dos recém-chegados. A Espanha tem destacado a importância da cooperação internacional e europeia para enfrentar as causas subjacentes da migração, como conflitos

e mudanças climáticas. A integração social e a promoção da coesão comunitária são áreas centrais na política migratória espanhola, com um foco em políticas que apoiem a integração dos migrantes e promovam a estabilidade social.

Estas diferentes perspectivas refletem as complexidades e desafios enfrentados pela Europa em relação à migração, com variações significativas nas prioridades e nas estratégias adotadas por cada país para lidar com essa questão complexa.

Geopolítica da Migração e Instrumentos legais

Embora o direito e as políticas de migração dependam em grande medida dos EM, a UE tem assumido um papel crescente, especialmente após o Acordo de Schengen (1985) e o Tratado de Amsterdão (1997). Estes acordos conferiram novas competências à UE em áreas como o controlo das fronteiras, sistemas de vistos e asilo e acordos bilaterais no sentido da cooperação em questões migratórias. Assim como na política monetária, as questões migratórias na UE são tratadas com uma integração parcial, o que cria desafios para as instituições europeias e para os EM, evidenciando o défice democrático das mesmas e a necessidade de uma colaboração inter-estatal para desenvolver políticas migratórias comuns. Todavia, é relevante referir alguns dos programas comunitários de aprofundamento de cooperação entre Estados.

O Programa de Tampere (1999-2004) foi o primeiro passo significativo da UE na tentativa de criar um espaço comum de liberdade, segurança e justiça. Este programa focou-se na aplicação plena da Convenção de Genebra, que define os direitos dos refugiados e as obrigações dos Estados na sua proteção, servindo como pilar fundamental do direito internacional dos refugiados. Na prática, a UE visava criar um sistema de asilo comum que assegurasse que todos os pedidos de asilo fossem tratados segundo os padrões estabelecidos pela Convenção de Genebra, com um processo justo e eficaz. Tampere também destacou a importância de integrar políticas de imigração com políticas de desenvolvimento nos países de origem, para abordar as causas subjacentes da migração forçada.

O Programa de Haia (2005-2010) deu continuidade aos objetivos de Tampere, mas com uma maior ênfase na segurança interna da UE. Este programa realçou a necessidade de

uma gestão integrada das fronteiras externas, implicando uma cooperação mais intensa entre os EM na vigilância das fronteiras e no combate ao crime organizado e ao terrorismo. Além disso, promoveu a criação do CEAS com o intuito de harmonizar as normas de proteção em todos os EM e assim evitar o ‘shopping’ de asilo² – tal como o Regulamento de Dublin – e garantir decisões consistentes em toda a UE. O CEAS, parte essencial da arquitetura de proteção internacional da UE, integrou diretivas e regulamentos cruciais para a gestão dos pedidos de asilo e das condições de acolhimento. As principais diretivas foram a Diretiva 2013/32/UE (Diretiva Procedimentos de Asilo), que estabeleceu normas comuns para a condução dos procedimentos de asilo, e a Diretiva 2013/33/UE (Diretiva Condições de Acolhimento), que definiu normas mínimas para a receção de requerentes de asilo. A 1 de fevereiro de 2011, o EASO começou a operar, tendo sido criado pelo Regulamento n.º 439/2010, adotado a 19 de maio. Este regulamento foi posteriormente substituído pelo Regulamento (UE) 2021/2303, que estabelece a EUAA. No mesmo ano, a 13 de dezembro, entrou em vigor a Diretiva que estabelece normas uniformes para a proteção internacional. Em 12 de março de 2014, o PE recomendou ao CE a inclusão de medidas de proteção de crianças nos diálogos políticos com países terceiros, com o intuito de prevenir o recrutamento e envolvimento forçado de menores de 18 anos. A 20 de dezembro de 2012, entrou em vigor o Regulamento que fez a transição do Sistema de Informação de Schengen (SIS 1+) para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), melhorando a gestão das fronteiras externas da UE. Em 26 de junho de 2013, entrou em vigor o Regulamento e a Diretiva destinados a harmonizar e simplificar o processo de asilo na UE, definindo critérios para determinar o EM responsável pela análise de pedidos de proteção internacional e procedimentos comuns para a concessão e retirada do estatuto de proteção.

Por fim, o Programa de Estocolmo (2010-2014) consolidou as bases lançadas pelos programas anteriores, com ênfase na proteção dos direitos fundamentais e na promoção de uma política de migração integrada. Este programa procurou avançar no CEAS, estabelecendo normas mínimas mais elevadas para a proteção dos requerentes de asilo e promovendo uma maior solidariedade entre os EM no acolhimento de refugiados.

²O "shopping de asilo" refere-se à prática de requerentes de asilo apresentarem pedidos em vários países, procurando aquele onde as condições sejam mais favoráveis, como maior probabilidade de aprovação ou melhores condições de vida para refugiados.

Estocolmo reconheceu a necessidade de uma abordagem mais humanitária para lidar com a migração, insistindo na proteção dos direitos das pessoas vulneráveis, como crianças e vítimas de tráfico humano, e focou também em melhorar a cooperação com países terceiros para gerir os fluxos migratórios e abordar as causas profundas da migração.

A crise migratória de 2015 tornou-se um tema central nas agendas políticas europeias e nacionais. O Mediterrâneo, crucial para a movimentação global de pessoas, tornou-se um ponto de passagem vital, particularmente para migrantes oriundos da África Subsaariana, do Oriente Médio e do Sudoeste Asiático. As rotas migratórias que atravessam o Mediterrâneo estabelecem uma conexão entre o Sul e o Norte e também fomentam movimentos Sul-Sul, refletindo os desequilíbrios demográficos e económicos globais. Um dos casos que melhor refletiu este fenómeno foi o desastre de Lampedusa, a 3 de outubro de 2013, assinalando-se um marco trágico na crise migratória no Mediterrâneo. Nesse dia, um barco de madeira, que transportava maioritariamente migrantes da Eritreia e da Somália, naufragou a cerca de 1 quilómetro da costa da ilha de Lampedusa, Itália. Mais de 360 migrantes perderam a vida no incidente, cujas causas foram atribuídas às condições precárias da embarcação e às más condições meteorológicas. A OIM estima que, nos últimos vinte anos, pelo menos 20 000 pessoas morreram na “travessia do Mediterrâneo” rumo à Europa. Este naufrágio tornou-se um símbolo da crise migratória e das suas graves consequências humanas, destacando a necessidade urgente de uma resposta europeia mais coordenada e humanitária e evidenciando as limitações do Sistema de Dublin. O sistema, que visa determinar qual país é responsável por avaliar um pedido de asilo³, mostrou-se cada vez mais insustentável ao expor a pressão desproporcional sobre países da fronteira da UE, como a Grécia e a Itália, que enfrentaram um volume extremamente alto de pedidos de asilo e uma limitação crónica de recursos. As condições frequentemente inadequadas, como campos de refugiados superlotados e falta de serviços básicos, geraram um ambiente instável e precário, marcando um sentimento generalizado de injustiça e descontentamento devido à desigualdade na distribuição das responsabilidades de acolhimento e integração.

³ O Artigo 17 do Regulamento de Dublin (“Cláusulas Discrecionárias”), parágrafo 2, afirma que: “Os Estados-Membros em que um pedido de proteção internacional é apresentado (...) podem, a qualquer momento antes de ser tomada uma decisão sobre o mérito do pedido, solicitar a outro Estado-Membro que se responsabilize pelos pedidos, de forma a reunir quaisquer relações familiares, por motivos humanitários baseados, em particular, em considerações familiares ou culturais, mesmo que esse Estado-Membro não seja, em princípio, responsável.”

2015-2016

Entre outubro e dezembro de 2015, diversos acontecimentos marcaram o desenvolvimento da crise migratória na UE.

Em outubro, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) discutiu a gestão futura das fronteiras externas da UE e adotou conclusões para uma abordagem mais eficaz na política de regresso. Na reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros a 12 de outubro, foram debatidos aspetos externos da migração e adotadas conclusões que contribuíram para a reunião do CE de 15 de outubro. Durante esta reunião, o CE acordou várias prioridades, incluindo a cooperação com países de origem e trânsito, o plano de ação conjunto UE-Turquia e a necessidade de medidas operacionais concretas. Foi decidido reforçar a proteção das fronteiras externas da UE, implementar um sistema integrado de gestão das fronteiras e enviar mais guardas de fronteira para a Grécia e Itália. A melhoria do regresso e da readmissão também foi destacada como prioridade.

A conferência sobre a rota do Mediterrâneo Oriental e dos Balcãs Ocidentais, realizada a 8 de outubro, reuniu ministros do Interior e dos Negócios Estrangeiros da UE com homólogos da Turquia, Líbano, Jordânia e dos Balcãs Ocidentais, além de representantes dos países associados como Suíça, Noruega, Liechtenstein e Islândia. O objetivo foi reforçar o empenhamento de todos os parceiros, aumentar a solidariedade e garantir uma gestão ordenada dos fluxos migratórios e de refugiados, discutindo a criação de um novo mecanismo de emergência.

No encontro de 25 de outubro, dirigentes dos países da Albânia, Áustria, Bulgária, Croácia, Macedónia do Norte, Alemanha, Grécia, Hungria, Roménia, Sérvia e Eslovénia acordaram um plano de ação com 17 pontos para melhorar a cooperação ao longo da rota migratória dos Balcãs Ocidentais e responder à crise de refugiados na região. O debate aprofundado sobre a migração na reunião do Conselho dos Negócios Estrangeiros sobre desenvolvimento, a 26 de outubro, focou-se na cooperação para o desenvolvimento, com os ministros da UE concordando em reforçar a cooperação com países terceiros para enfrentar os desafios comuns à Europa e aos seus parceiros internacionais.

Em maio, a COM apresentou um pacote de propostas para lidar com a crise migratória, incluindo um plano de ação para a recolocação de refugiados e a melhoria da cooperação com países de origem e trânsito. A 22 de junho, a UE aprovou a criação da operação naval

EU NAVFOR MED para dismantelar redes de tráfico e contrabando de seres humanos no Mediterrâneo, começando com a recolha de informações e monitoramento das atividades de tráfico e prosseguindo com a interdição e destruição das embarcações usadas pelos traficantes. Em setembro, a COM apresentou um segundo pacote de propostas focado no reforço da segurança das fronteiras externas da UE e na criação de um novo sistema de gestão das fronteiras, incluindo medidas para apoiar a recolocação de refugiados e reforçar a cooperação com países terceiros no combate ao tráfico de seres humanos e na gestão dos fluxos migratórios.

Em dezembro, o CE comprometeu-se a acelerar a implementação das medidas acordadas anteriormente, relacionadas com centros de registo, recolocação, controlo das fronteiras externas e cooperação com países de origem e trânsito. O CE também solicitou ao Conselho que analisasse rapidamente a proposta da COM de 15 de dezembro, que visava reforçar as fronteiras externas da UE. A 3 de dezembro, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos discutiu o progresso das medidas previamente acordadas, com os ministros da Justiça a tomarem nota de um relatório intercalar sobre cooperação judiciária e luta contra a xenofobia, enquanto os ministros dos Assuntos Internos debateram a aplicação das medidas aprovadas e a necessidade de reforçar o espaço Schengen. A COM apresentou um pacote de propostas no âmbito da Agenda Europeia da Migração a 15 de dezembro, com o objetivo de garantir a segurança das fronteiras externas da UE e gerir a migração de forma mais eficaz. Este pacote incluía recomendações para estabelecer um regime voluntário de admissão de refugiados sírios em cooperação com a Turquia e a suspensão temporária das obrigações da Suécia no mecanismo de recolocação.

Finalmente, a 17 de dezembro, o CE fez um balanço das decisões tomadas e comprometeu-se a acelerar a implementação das medidas acordadas, com um foco especial na cooperação com a Turquia.

A EUGS aprovada em junho de 2016, é um instrumento chave para compreender a política externa e de segurança da UE, bem como a visão atual sobre os desafios de segurança associados às questões migratórias. Substituindo a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (ESS) e o Relatório de Implementação da ESS de 2008, a EUGS pretende articular de forma mais eficaz a PESC e a PCSD, num contexto que inclui a estratégia de contenção da administração Obama, a administração Trump e o Brexit.

No que diz respeito à migração e ao asilo na EUGS (2016), a PCSD pode ser articulada com a guarda costeira e a polícia de fronteiras para garantir a eliminação das redes que traficam migrantes ilegais para lucro. Assumindo a inadequação das políticas atuais de migração e asilo da UE, evidencia-se a necessidade de uma melhor compreensão do nexus migração-segurança. Uma das prioridades para ação externa é a resiliência estatal e social no Sul e no Leste. Portanto, a política migratória merece um papel de destaque e exige ação especial nos países de origem e trânsito de migrantes e refugiados. Essa ação favorece a mobilidade, a migração legal, o gerenciamento de fronteiras, a readmissão e o retorno, desenvolvendo ações comuns entre países de origem e países de trânsito, visando responder e prevenir as causas profundas dos deslocamentos, gerenciar de forma mais eficiente as dinâmicas de migração nos países receptores e combater a criminalidade transnacional. Canais regulares para mobilidade humana legal e circular devem ser garantidos para bloquear fluxos irregulares, o que exige um sistema europeu de asilo comum mais eficiente, capaz de assegurar uma chegada segura, regulamentada e legal de refugiados em busca de proteção internacional na UE. Reconhecendo a natureza transnacional da migração, a abordagem exige a incorporação de outros parceiros internacionais para garantir o compartilhamento de responsabilidades e solidariedade em nível global, especialmente os principais países de trânsito fora da UE. O Acordo UE-Turquia, assinado em 2016, exemplifica a cooperação da UE com países terceiros para gerenciar fluxos migratórios específicos, como aqueles da Turquia para a Grécia. Este acordo envolve o retorno de migrantes irregulares da Grécia para a Turquia e o apoio financeiro da UE à Turquia para ajudar na gestão dos refugiados em seu território. No entanto, este acordo também foi criticado por organizações de direitos humanos devido a preocupações com o cumprimento dos direitos dos refugiados e as condições em que são mantidos.

2017-2021

Em fevereiro de 2017, o Conselho adotou uma recomendação para o prolongamento dos controles temporários nas fronteiras internas, permitindo que Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega estendessem esses controles por até três meses. Em março, foi adotada a Declaração de Malta durante uma cimeira informal, que focou em medidas

para conter o fluxo migratório ao longo da rota do Mediterrâneo Central e combater o modelo de negócio dos passadores, além de reforçar a cooperação com a Líbia.

Em junho, o Conselho adotou conclusões para garantir a proteção das crianças migrantes, que representam 30% dos requerentes de asilo na UE, muitas das quais viajavam desacompanhadas. A 23 de junho, durante uma reunião do CE, foram solicitadas medidas adicionais para conter o fluxo migratório ao longo da rota do Mediterrâneo Central, enfatizando a importância do treinamento e fornecimento de equipamento aos guardas costeiros da Líbia, a cooperação com países de origem e trânsito e a necessidade de acordos de readmissão. No mesmo mês, a Presidência maltesa e o PE chegaram a um acordo político abrangente sobre o regulamento que cria a EUAA, aguardando aprovação final do Coreper. O Conselho também confirmou o acordo sobre o Sistema de Entrada/Saída e a alteração ao Código das Fronteiras Schengen.

Em julho, foi prorrogado o mandato da operação EUNAVFOR MED SOPHIA até dezembro de 2018, com a introdução de novas atividades, incluindo um mecanismo de acompanhamento para assegurar a eficácia da formação da guarda costeira líbia e o aumento da partilha de informações sobre tráfico de seres humanos. Em outubro, os dirigentes da UE decidiram adotar medidas mais rigorosas para apoiar a Itália em sua cooperação com a Líbia e alocar financiamento para projetos de migração no Norte de África. Donald Tusk reiterou a necessidade de resultados concretos e o compromisso de continuar as conversações sobre a reforma do sistema de Dublin.

Em novembro, os embaixadores da UE chegaram a um acordo sobre um mandato para negociar um regulamento que estabelece o Quadro de Reinstalação da UE, visando regular a admissão de requerentes de asilo e proporcionar vias legais e seguras para a UE. O Conselho adotou o regulamento que estabelece o Sistema de Entrada/Saída e uma alteração ao Código das Fronteiras Schengen para registrar informações sobre a entrada, saída e recusa de entrada de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas do espaço Schengen. No final do mês, os embaixadores da UE chegaram a um consenso sobre um mandato para melhorar as condições de acolhimento dos requerentes de asilo e as condições gerais de vida na UE.

Em junho de 2019, o Conselho definiu orientações gerais sobre o financiamento da migração, fronteiras e segurança no orçamento da UE para 2021-2027, destacando um

aumento significativo nos recursos para essas áreas. Foram atualizadas as regras sobre vistos para combater a migração ilegal e adotadas novas regras para melhorar a coordenação da rede europeia de agentes de ligação da imigração. No mesmo mês, foi alcançado um acordo provisório sobre o regulamento que cria a Agência da UE para o Asilo, transformando o EASO em uma agência com um mandato mais robusto. Em dezembro, o regulamento que cria a Agência da UE para o Asilo foi adotado, visando melhorar o sistema de asilo da UE e fornecer assistência técnica e operacional adicional aos EM.

Em outubro de 2021, o Conselho adotou novas regras para o Cartão Azul da UE, visando atrair e reter trabalhadores altamente qualificados, com critérios de admissão mais inclusivos e apoio ao reagrupamento familiar. Em novembro, o Conselho adotou um regulamento revisto para a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, ampliando seu mandato e reforçando seu pessoal e equipamentos para apoiar os EM no controle das fronteiras e na cooperação com países terceiros. Em agosto de 2021, o Conselho adotou uma declaração sobre a situação no Afeganistão, abordando a necessidade de coordenação com parceiros internacionais para estabilizar a região e assegurar ajuda humanitária, além de reforçar a cooperação para evitar a migração ilegal e defender as fronteiras externas da UE. Em julho, o CE decidiu intensificar as parcerias com países de origem e trânsito para mitigar as perdas de vidas humanas e reduzir a pressão nas fronteiras da UE, sugerindo uma abordagem pragmática e flexível e colaborando com organizações internacionais como o ACNUR e a OIM. Em junho, foi alcançado um acordo provisório sobre o regulamento que cria a Agência da UE para o Asilo, marcando um passo importante na reforma da política de asilo da UE.

2022-atualidade

A EUAA iniciou atividades em janeiro de 2022, substituindo o EASO. A nova agência tem como objetivo melhorar o funcionamento do SECA, oferecendo assistência operacional e técnica aprimorada aos EM e garantindo maior uniformidade na avaliação dos pedidos de proteção internacional. Em março de 2022, foi introduzido um regime de proteção temporária pela UE em resposta ao fluxo massivo de deslocados devido ao conflito na Ucrânia. Este regime alivia a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e

assegura direitos harmonizados em toda a UE, incluindo residência, acesso ao mercado de trabalho, habitação, assistência médica e educação para crianças. A proteção temporária é um mecanismo de emergência que proporciona proteção coletiva e imediata a indivíduos incapazes de retornar ao seu país de origem.

Em abril, o Conselho adotou o Regulamento relativo à CARE, que possibilita a liberação rápida dos fundos da política de coesão para apoiar os EM que acolhem refugiados ucranianos. Este regulamento garante que os países que recebem um grande número de refugiados tenham os recursos necessários para suprir as necessidades crescentes em áreas como habitação, educação e cuidados de saúde. Também permite desbloquear até 420 milhões de euros do fundo dedicado aos assuntos internos e contribuições adicionais ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. Além disso, foi aprovada uma declaração de solidariedade por 21 EM ou Estados associados, que prevê a criação de um mecanismo voluntário de contribuições de solidariedade, incluindo recolocações e assistência financeira, para apoiar os países que enfrentam maiores desafios devido à chegada de refugiados e migrantes.

Em junho de 2022, o Conselho aprovou mandatos de negociação para dois regulamentos importantes na política de migração da UE: o Regulamento Eurodac, que visa aprimorar o monitoramento dos movimentos dos requerentes de asilo e das pessoas em situação irregular, e o Regulamento Triagem, que fortalece o controle nas fronteiras externas da UE e promove um processo mais rigoroso de triagem.

Em fevereiro de 2023, numa reunião extraordinária do CE, foram destacadas a importância de reforçar a ação externa, o controle das fronteiras e a luta contra a instrumentalização e o tráfico, além da necessidade de dados precisos sobre fluxos migratórios e o avanço no Pacto em matéria de Migração e Asilo. O CE lamentou a perda de vidas no Mediterrâneo e avaliou o progresso realizado na resposta europeia à crise migratória em junho de 2023. O Conselho e a COM informaram sobre a implementação das conclusões de fevereiro, focando especialmente nos aspectos externos da migração e nos mecanismos de financiamento associados.

Em junho de 2023, o Conselho chegou a um acordo sobre dois regulamentos fundamentais: o Regulamento Procedimentos de Asilo, que estabelece um procedimento comum para a proteção internacional em toda a UE, e o Regulamento Gestão do Asilo e

da Migração, que substituirá o Regulamento de Dublin e visa simplificar e reduzir os prazos das regras existentes para determinar o EM responsável pelos pedidos de asilo. Em dezembro de 2023, a Presidência espanhola apresentou um relatório intercalar sobre o progresso dos dossiês legislativos do Pacto em matéria de Migração e Asilo, destacando avanços nas negociações e uma atualização sobre a dimensão externa da migração.

Em outubro de 2023, o Conselho aprovou um mandato sobre a legislação da UE relativa a situações de crise, incluindo a instrumentalização da migração e situações de força maior, servindo de base para as negociações com o PE sobre uma política europeia comum em matéria de asilo e migração. Em dezembro, foi alcançado um acordo crucial entre o Conselho e o PE sobre cinco atos legislativos que abrangem todas as fases da gestão do asilo e da migração, incluindo a triagem dos migrantes, a recolha de dados biométricos e a cooperação entre os EM.

Em fevereiro de 2024, o Coreper aprovou um acordo provisório sobre cinco atos legislativos fundamentais, incluindo a revisão da Diretiva Condições de Acolhimento e a atualização do Regulamento Condições de Asilo, além da introdução de um regulamento para o Quadro de Reinstalação da União. Em abril de 2024, o Conselho aprovou a autorização única para trabalho e residência destinada a nacionais de países terceiros, estabelecendo um procedimento simplificado para a concessão desta autorização, garantindo igualdade de tratamento e um processo mais ágil.

Em maio de 2024, o Conselho adotou um conjunto abrangente de atos legislativos para reformar o quadro jurídico da UE sobre a gestão da migração e do asilo. O Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, adotado formalmente pelo Conselho em maio de 2024, visa criar um sistema mais eficiente e justo para o tratamento dos pedidos de asilo e a gestão da migração. Este pacto introduz novas regras e procedimentos para triagem, asilo, retorno e integração, e estabelece parcerias globais para promover a mobilidade legal e a integração no mercado de trabalho europeu.

Além disso, foram estabelecidas parcerias com a Tunísia, Egito e Mauritânia para abordar questões de cooperação económica, intercâmbios culturais e segurança migratória. O pacto promove a partilha justa de responsabilidades e solidariedade entre os EM, introduzindo regras mais rigorosas para sancionar movimentos não autorizados e assegurar uma capacidade adequada de receção. O novo quadro de reinstalação e as

medidas operacionais para atrair e reter talentos são partes importantes desta reforma. A COM também propôs um Pool de Talentos da UE e medidas para facilitar o reconhecimento de qualificações de nacionais de países terceiros, incluindo a Diretiva 2005/36/CE, de 7 de setembro, com a redação dada pela Diretiva 2013/55/UE, que estabelece regras para a equivalência de qualificações profissionais entre a UE e países terceiros. A evolução das políticas de migração e asilo da UE reflete um esforço contínuo para criar um sistema mais equitativo e sustentável, equilibrando responsabilidades e promovendo uma abordagem humanitária.

A 29 de junho de 2018, os 28 EM chegaram a um acordo sobre o financiamento adicional de três mil milhões de euros para o Mecanismo da UE em Favor dos Refugiados na Turquia, com o objetivo de apoiar os refugiados sírios. Neste acordo, dois mil milhões de euros serão financiados pelo orçamento da UE, enquanto o restante, mil milhões de euros, será coberto por contribuições dos EM, proporcionais ao seu RNB. Este acordo visa cumprir a promessa da UE, estabelecida na declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016, de disponibilizar uma segunda parcela de três mil milhões de euros para o Mecanismo antes que a primeira parcela esteja totalmente esgotada. Com isso, a Comissão pode preparar medidas concretas para disponibilizar fundos adicionais para os refugiados, garantindo que o apoio aos projetos em campo, especialmente nas áreas da saúde e da educação, continue sem interrupções.

No entanto, em comparação com a situação de 2016, a necessidade de disponibilizar grandes montantes não é tão urgente. Assim, os EM decidiram distribuir as dotações ao longo de dois anos (2018 e 2019), com o período contratual prorrogado até 2020. Esta abordagem visa aliviar a pressão sobre os orçamentos anuais da UE, cujo contributo financeiro para a segunda parcela será maior que o da primeira. Apesar disso, a falta de urgência e a prolongação dos períodos mostram uma abordagem não totalmente coesa na gestão dos recursos. A segunda parcela deve assegurar a continuidade dos projetos, mas há desafios persistentes, especialmente na educação das crianças refugiadas.

A implementação do CEAS, com as Diretivas 2013/32/UE e 2013/33/UE e o Regulamento (UE) n° 604/2013 (Regulamento de Dublin), mostra contradições. Embora o Regulamento de Dublin pretenda evitar múltiplas solicitações e garantir uma

distribuição equitativa das responsabilidades, na prática, sobrecarrega países de entrada como a Grécia e a Itália, desafiando o princípio de solidariedade da UE. O Espaço Schengen e o Regulamento (UE) 2016/1624, que visa fortalecer a gestão das fronteiras externas, também enfrentam desafios, como demonstrado na crise migratória de 2015, revelando limitações na capacidade dos EM para manter controles efetivos.

A EMA, introduzida em 2015, focou na redução dos incentivos para a migração irregular e no reforço dos controles, mas encontrou resistência de alguns EM, evidenciando a falta de consenso. O Pacto de Migração e Asilo de 2020, embora proponha uma distribuição mais justa de responsabilidades e reforço na cooperação com países terceiros, ainda mostra divisões entre os EM.

A EUGS, aprovada em junho de 2016, procura uma abordagem integrada, mas a aplicação revela a necessidade urgente de reformar as políticas e superar a fragmentação existente. A estratégia destaca a importância de fortalecer a colaboração entre a PCSD, a guarda costeira e a polícia de fronteiras, e promover a cooperação com países de origem e trânsito. No entanto, as tensões entre globalização e nacionalismo mostram que a globalização é um processo em curso com resistências significativas.

Apesar dos esforços para criar um quadro coeso de políticas migratórias, as contradições entre os instrumentos legais refletem as dificuldades em alcançar consenso entre os EM. A globalização e o fortalecimento do controlo de fronteiras são temas centrais, e a busca por soluções sustentáveis e equitativas continua a ser uma prioridade, evidenciando a complexidade e os desafios persistentes na gestão da migração.

Capítulo 3 - O Papel da Itália na Crise Migratória Europeia durante a pandemia

O Modelo de Migração do Sul da Europa e a Migração de Itália

Para compreender a evolução dos fluxos migratórios de refugiados na Itália durante a pandemia, é essencial analisar o impacto profundo que a crise sanitária teve sobre esta população, já vulnerável e sujeita a condições precárias mesmo antes do surgimento da COVID-19. A Itália, antes da pandemia, era um dos principais pontos de entrada para migrantes, especialmente para aqueles que fugiam de conflitos e perseguições nos seus países de origem. Contudo, a chegada da pandemia exacerbou ainda mais as dificuldades enfrentadas por este grupo, introduzindo novas camadas de desafios a uma situação já complexa e frágil.

Devido à sua localização geográfica estratégica no Mediterrâneo, a Itália representa uma passagem lógica para chegadas marítimas rumo a países como a Alemanha, a Suécia e outros países do Norte da Europa, motivadas pela intenção quer de reunificação familiar quer laboral, tendo por isso vindo a desempenhar um papel desproporcional na atual crise migratória europeia, receberam mais de 335.000 chegadas irregulares pelo Mediterrâneo durante 2015-2016 (Baldwin-Edwards e Kraler, 2009). Os fluxos no primeiro semestre de 2017 superaram os do homólogo, apresentando novos desafios para a Itália e a UE na contenção das viagens de requerentes de asilo e migrantes pela via marítima mar, frequentemente imprevisível.

Desde o colapso ou desestabilização de regimes autoritários no Norte de África e no Médio Oriente, após a Primavera Árabe de 2011, um número crescente de pessoas começou a fugir de guerras civis e da instabilidade, dirigindo-se para a Europa. Este fenómeno atingiu o seu auge em 2015 e 2016, tendo os países da UE ficado sobrecarregados com a escala das novas chegadas. Itália, Grécia e os países dos Balcãs foram os primeiros destinos destes requerentes de asilo e, de acordo com os regulamentos de asilo europeus, são responsáveis por lhes fornecer acolhimento e assistência. Nos últimos anos, os países, em particular Itália, têm testemunhado alterações nos padrões de entrada e saída de pessoas, à medida que as mudanças nas realidades económicas resultaram numa diminuição da migração económica para a Itália, levando alguns imigrantes que se tinham estabelecido no país a regressarem aos seus países de origem.

No estudo de Baldwin-Edwards e Kraler (2009), a análise dos países do sul da Europa revela que os grupos imigrantes mais comuns na região provêm da Roménia, Albânia, Marrocos e China. Em termos numéricos e face à população total, a Roménia destaca-se

como o principal país de origem dos imigrantes em Itália e Espanha, refletindo um movimento significativo de cidadãos romenos para esses países. Além disso, a Albânia também emerge como um país de origem relevante, especialmente para a Itália e a Grécia, enquanto Marrocos é uma das principais fontes de imigrantes em Itália e Espanha. Estes padrões refletem tendências migratórias amplas, onde grupos específicos dominam a paisagem demográfica nos países de entrada.

A referência ao Modelo Pan-Sul-Europeu, de "migração de baixa regulação", associado a uma formação socioeconómica específica, leva-nos a explorar o que se tem denominado como o "modelo do Sul da Europa" de migração. Este conceito, introduzido e detalhado por King e diversos coautores (King 2000; King, Fielding e Black 1997; King e Konjhodzic 1996; King e Rybaczuk 1993), tem sido amplamente debatido (Peixoto et al. 2012; Ribas-Mateos 2004), sobretudo quanto ao seu valor heurístico na medida em que o modelo se aplica sobretudo a países como Itália, Espanha, Portugal e Grécia, abrangendo também Chipre, e de forma menos significativa para os EM do sul como Malta, Eslovénia e Croácia.

Este modelo traça uma evolução histórica que vai da emigração em massa à imigração em massa, destacando uma "mudança migratória" ocorrida entre as décadas de 1970 e início dos anos 1980, com variações entre países. Este período marca a transição de uma emigração líquida para uma imigração líquida, impulsionada pela migração de retorno de europeus do sul. A emigração do sul da Europa desenvolveu-se em duas grandes fases históricas: no final do século XIX e início do século XX, com a maioria da emigração a dirigir-se para fora da Europa, sobretudo para a América do Norte e do Sul; e nas primeiras décadas do pós-guerra, aproximadamente de 1950 a 1973, quando os principais destinos de emigração passaram a ser na Europa do Noroeste, nomeadamente França, Alemanha, Suíça, os países do Benelux e o Reino Unido. A migração de retorno foi predominante na segunda metade da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, com as decisões individuais de regresso a serem influenciadas por uma combinação de despedimentos industriais induzidos pela recessão nos países de acolhimento, circunstâncias familiares e o desejo de abrir pequenos negócios ou explorar outras oportunidades de emprego nos países de origem. Foi neste período que a Itália evoluiu de um país predominantemente de emigração para um destino crescente para migrantes, impulsionado por mudanças demográficas e económicas internas, além de eventos externos, como o colapso do bloco soviético.

Neste contexto, observa-se, ao longo deste período, uma progressiva atenuação do contraste entre as regiões de emigração e imigração dentro da Europa. No final dos anos 1980, especialmente em cidades do norte de Itália, como Milão e Turim, a conquista de padrões ‘europeus’ de prosperidade e modernização económica, entre outros fatores, transformou o sul da Europa num destino global significativo para fluxos migratórios provenientes de várias partes do mundo. Em particular, o Mediterrâneo permanece uma espécie de ‘rio grande’ de acesso à Europa, delimitando o flanco norte de países relativamente prósperos de uma costa sul marcada por elevada pressão populacional, desemprego e pobreza (King 2000; Montanari e Cortese 1993). No final dos anos 2000, os principais países do sul da UE albergavam 13,5 milhões de imigrantes, dos quais 11,5 milhões residiam em Espanha e Itália (ver Tabela 2). Destaca-se o crescimento acelerado da população imigrante em Espanha durante os anos 2000: o número de imigrantes passou de 1,5 milhões em 2000 para 6,9 milhões no final da década, aumentando de 4% para mais de 15% da população total. Embora tenha havido uma redução no influxo de migrantes nos últimos cinco anos de crise, especialmente em Espanha e Grécia, os dois países mais gravemente afetados pelas tendências económicas negativas, essa diminuição tem sido compensada pelo rápido crescimento da população de origem estrangeira devido ao aumento dos nascimentos locais entre pais imigrantes.

Economia, Mercado de Trabalho e Integração

Além do contexto geopolítico e das mudanças nas fronteiras e rotas de acesso, é essencial destacar as estruturas económicas predominantes que moldam a migração para o Sul da Europa. De facto, observa-se uma correlação estreita entre a economia informal e a imigração, mas é igualmente importante sublinhar que a economia informal não surgiu repentinamente com a chegada de imigrantes ao Sul da Europa na década de 1980. O setor informal já era a solução tradicional para os problemas de pobreza e desemprego 'formal' no Sul da Europa, onde o apoio social é muito limitado. Na verdade, devido à sua existência preexistente, a economia informal mostrou-se extremamente atraente (e frequentemente a única opção) para imigrantes irregulares que chegaram ao Sul da Europa desde os anos 1980. Assim, há uma relação simbiótica entre as atividades económicas informais e a migração irregular, e não uma relação causal direta – ou seja, o setor informal não 'causa' a migração irregular, nem a migração irregular 'cria' a economia

informal. No que diz respeito às práticas de emprego, o mercado de trabalho informal é caracterizado pela evasão de impostos e contribuições para a segurança social, ausência de representação sindical e condições de trabalho precárias, como emprego casual, sazonal, a tempo parcial, sem contratos formais, pagamento por tarefa ou por hora, adiamento de salários e trabalhos temporários — empregos secundários ou múltiplos. Além disso, é comum o trabalho a partir de casa ou em locais não registados. Estas características refletem a realidade laboral de migrantes, tanto irregulares quanto regulares, no Sul da Europa. No setor doméstico, as mulheres frequentemente encontram emprego como empregadas domésticas, enquanto os homens são predominantemente contratados na agricultura e na construção. Normalmente, os migrantes procuram mudar os tipos e as condições de emprego assim que obtêm a regularização (documental) e melhoram as suas condições de vida. No entanto, a irregularidade no trabalho pode continuar mesmo após a regularização. Além dos papéis já referidos, como empregadas domésticas, trabalhadores agrícolas temporários e da construção, também encontramos migrantes a trabalhar no cuidado de idosos. Muitas vezes, estes trabalhadores residem nas casas dos empregadores, estando disponíveis 24 sob 7.

Um dos setores económicos particularmente afetados pela pandemia foi o setor alimentar, cuja importância se revela não apenas no desenvolvimento económico da Itália, mas também na sobrevivência da sua população durante os períodos de confinamento e encerramento de fronteiras. O setor alimentar desempenha um papel crucial na segurança e continuidade da cadeia de abastecimento de alimentos, e a sua resiliência foi posta à prova diante das severas restrições impostas pela pandemia. A crise global gerou desafios significativos para a manutenção das operações agrícolas e da distribuição de alimentos, expondo a dependência crítica de uma força de trabalho migrante essencial para a colheita e processamento agrícolas.

A Itália, com a sua destacada posição como um dos principais produtores de horticultura na Europa, enfrentou dificuldades particulares para sustentar o seu setor agrícola durante a crise. O impacto da pandemia sobre o trabalho migrante na horticultura, um setor com muitos trabalhadores temporários e frequentemente indocumentados, evidenciou lacunas e vulnerabilidades nas políticas migratórias e de trabalho. A dificuldade em garantir a continuidade da mão-de-obra necessária para a agricultura acentuou a necessidade de uma análise mais aprofundada das políticas relacionadas e do papel dos *media* na formulação das respostas políticas a estas crises.

O estudo conduzido por Francesca Carnibella e Rebecca Wells (2024) examina como a pandemia de COVID-19 afetou as respostas políticas à escassez de mão-de-obra agrícola migrante na Itália, com um foco particular na forma como essas respostas foram retratadas pelos *media* impressos italianos. A análise da cobertura dos *media* revela um predominante viés esquerdista – de certa forma, um contrabalanço ideológico no sentido de contrariar a tendência direitista no país e nos discursos anti-imigração –, especialmente em relação às políticas de recuperação da pandemia e aos processos políticos associados. Este panorama reflete a **Hipótese 1: Impacto Catalisador**, que sugere que a pandemia acentuou a marginalização dos grupos migrantes, intensificando preconceitos sociais e resultando num aumento da violência policial, no ressurgimento de movimentos políticos extremistas e na adoção de políticas nacionais que contrariam as orientações da UE e os instrumentos internacionais de direitos migratórios. Por outro lado, a **Hipótese 2: Impacto Reverso** propõe que a crise pandémica levou a uma maior coesão entre os EM, forçando uma análise mais atenta das questões de integração de grupos migrantes vulneráveis. A partilha da mesma vulnerabilidade face a uma pandemia global pode ter promovido maior empatia e uma abordagem mais branda em relação aos imigrantes, facilitando o processo de integração e reduzindo a marginalização. Em contraste, a **Hipótese 3: Efeito de Camuflagem** sugere que o estado de emergência global resultou numa menor cobertura dos *media* e numa diminuição da atenção política às questões migratórias, intensificando a marginalização e as desigualdades. A diminuição da atenção pública pode ter ocultado ou até agravado o problema, em vez de resolvê-lo. A investigação de Carnibella e Wells, ao analisar a cobertura dos *media* e as suas implicações, fornece evidências que podem refletir esses diversos impactos da pandemia sobre as questões migratórias, destacando tanto a ampliação das desigualdades quanto as variações nas respostas políticas e sociais.

Durante a pandemia, os grupos de agricultores foram frequentemente citados, e a legalização dos trabalhadores migrantes indocumentados foi o tema mais discutido. A análise identificou três principais enquadramentos na cobertura dos *media*: segurança alimentar, exploração dos trabalhadores e imigração. Jornais de centro-direita utilizaram mais frequentemente o enquadramento de segurança alimentar, enquanto os jornais esquerdistas focaram mais nas questões de exploração dos trabalhadores e imigração. Os resultados sugerem que a forma como os *media* enquadram as questões pode influenciar

tanto a abertura para mudanças políticas quanto a manutenção do status quo, marginalizando certos debates, atores e soluções políticas.

A crise global provocada pela pandemia gerou um foco intenso na segurança alimentar e no papel dos trabalhadores do setor agroalimentar, levando a uma rápida formulação de políticas para garantir que esses trabalhadores pudessem continuar as suas atividades essenciais. O setor alimentar é o maior empregador global, e o trabalho está concentrado principalmente nas etapas da cadeia de abastecimento fora das fazendas. Com o pânico generalizado e o esvaziamento das prateleiras dos supermercados durante a pandemia, a atenção pública e política voltou-se para o trabalho agrícola e para quem é considerado um trabalhador essencial. Embora os trabalhadores agrícolas tenham sido classificados como ‘essenciais’ na UE, isso não resultou necessariamente numa reavaliação substancial das políticas e práticas relacionadas ao tratamento desses trabalhadores.

Crises como a COVID-19 frequentemente servem como catalisadores para mudanças nas políticas alimentares. Crises anteriores revelaram batalhas de longo prazo sobre como os alimentos são cultivados, transportados, fabricados, governados, consumidos e descartados. Lang e Heasman argumentam que, em tempos de crise, como guerras, a propaganda e o papel dos *media* se tornam mais pronunciados. De maneira similar, a pandemia criou um período de incerteza e tumulto, levantando questões sobre como a cobertura dos *media* pode influenciar mudanças políticas ou a manutenção do status quo. O estudo visa analisar como os *media* impressos italianos trataram o tema do trabalho migrante na horticultura durante a pandemia e como isso pode estar relacionado à formulação de políticas alimentares a longo prazo.

À semelhança de Portugal, Itália opera um esquema de trabalhadores sazonais conhecido como Decreto Flussi, instituído em 2002 pela lei Bossi-Fini, que estabelece uma cota anual para migrantes sazonais. No entanto, essas cotas frequentemente revelam-se insuficientes para atender à demanda por trabalho e foram reduzidas em quase metade desde 2011, criando uma lacuna que não é normalmente preenchida por mão-de-obra local. Em comparação, Portugal tem um sistema semelhante através do “Regime de Acesso ao Mercado de Trabalho para Cidadãos de Estados Terceiros” que também estabelece quotas anuais para trabalhadores sazonais. Contudo, tanto em Itália quanto em Portugal, existem dificuldades em atender à demanda por trabalho sazonal, levando a uma dependência significativa de trabalhadores migrantes indocumentados. A presença de

uma grande força de trabalho migrante rural indocumentada em ambos os países está estruturalmente vinculada ao setor agrícola e às comunidades rurais, resultando numa situação em que esses trabalhadores são particularmente vulneráveis à exploração.

A nível da UE, a liberdade de movimento, conforme estabelecido pelo TFEU, permite que trabalhadores da UE, notavelmente dos estados recém-aderidos da Roménia e Bulgária, viagem e trabalhem no setor. No entanto, os trabalhadores da UE enfrentam obstáculos para exercer plenamente os seus direitos, com alguns agricultores produzindo documentos falsificados para evitar os custos associados à declaração da sua produção. Em junho de 2020, cinco meses após o início da pandemia, a UE classificou os trabalhadores sazonais como essenciais, permitindo assim a sua viagem para a Itália.

A Itália não possui um salário mínimo nacional. Em vez disso, os sindicatos negociam acordos de negociação coletiva (ANC), que estabelecem salários para o setor agrícola que tipicamente variam entre 42 e 48 euros para 6,5 horas de trabalho, embora frequentemente os trabalhadores recebam menos do que o estipulado. O recrutamento de mão-de-obra no setor agrícola italiano está intimamente associado ao sistema ilegal de intermediários conhecidos como *caporalato*, que exemplifica a exploração laboral. O *caporalato* é um sistema ilegal de recrutamento de trabalhadores agrícolas na *Itália*, caracterizado pela intermediação de *caporali* que contratam trabalhadores migrantes para funções em condições precárias e abusivas, frequentemente pagando salários extremamente baixos e mantendo-os em situações de extrema vulnerabilidade. Os *caporali* controlam não só o recrutamento mas também a vida quotidiana dos trabalhadores, que frequentemente não têm acesso a direitos trabalhistas básicos, como proteção social e condições de trabalho seguras. Este modelo de exploração, sustentado pela elevada procura de trabalho flexível e pela inadequação dos serviços oficiais de recrutamento, reflete dinâmicas de mercado neoliberais que corroem os direitos dos trabalhadores e acentuam a precariedade. Além disso, colaboram com agricultores para fornecer mão-de-obra, organizar transporte, acomodações temporárias e pagar salários aos trabalhadores, retendo uma parte desses salários, resultando numa exploração sistemática e na privação de direitos essenciais (Corrado, 2018). A Lei n.º 199/2016 foi um passo importante para combater o trabalho forçado e a exploração laboral, especialmente no setor agrícola, ao criminalizar o *caporalato* e impor sanções mais severas para os *caporali* e para os empregadores que exploram esses trabalhadores. A lei também introduziu medidas para responsabilizar os agricultores e melhorar a fiscalização e a proteção dos direitos dos trabalhadores. Apesar

dessas medidas, a prática de *caporalato* ainda persiste, refletindo a dificuldade de erradicar completamente sistemas de exploração profundamente enraizados. Existem políticas da UE que visam proteger os direitos dos trabalhadores. A Diretiva da UE sobre trabalhadores sazonais busca garantir que o status de imigração dos trabalhadores não esteja atrelado aos seus contratos e que eles recebam direitos de segurança social e outros direitos básicos equivalentes aos dos cidadãos italianos durante o período de emprego. A Diretiva da UE sobre exploração de trabalhadores agrícolas pretende desincentivar o abuso laboral através de sanções, mas a sua transposição para a legislação italiana foi criticada por não excluir os agricultores responsáveis de subsídios da UE. A atualização de 2030 da Política Agrícola Comum da UE também incluirá medidas de “condicionalidade social” pela primeira vez, que, quando em vigor em 2025, visam proteger os direitos dos trabalhadores agrícolas.

No que concerne o modelo de imigração no Sul da Europa, a primeira característica relevante é a grande diversidade de nacionalidades e perfis de migrantes. Durante a era Fordista, a imigração para a Europa consistia maioritariamente em trabalhadores pouco qualificados, oriundos de áreas rurais e recrutados para indústrias pesadas e construção. Estes trabalhadores formavam um grupo relativamente homogêneo, proveniente principalmente de países do Sul da Europa, bem como da Argélia, Marrocos e Tunísia. Desde a década de 1980, o Sul da Europa começou a receber migrantes de diversas regiões do mundo em desenvolvimento, com um aumento considerável dos migrantes do Leste Europeu a partir de 1990. A Itália e a Espanha são exemplos proeminentes dessa ampla diversidade nas origens dos migrantes. Em contraste, a Grécia é uma exceção notável, com quase dois terços da sua população imigrante composta por albaneses. Além disso, todos os países do Sul da Europa, incluindo Chipre e Malta, atraem um número significativo de europeus do Norte, especialmente britânicos e alemães, que se estabelecem, muitas vezes após a aposentadoria, em regiões costeiras e insulares cênicas.

Em segundo lugar, a imigração para o Sul da Europa é marcada por um elevado grau de espontaneidade e imprevisibilidade. Isto deve-se tanto à ausência de um sistema eficaz para regular os influxos de migrantes oriundos de países fora da UE, quanto à crescente frequência de eventos e conflitos que forçam a migração em várias regiões do mundo, como o Corno da África, os países da Primavera Árabe e o atual conflito na Síria. Os migrantes demonstram igualmente grande mobilidade, tanto dentro dos países de acolhimento (por exemplo, do Sul para o Norte da Itália) quanto entre diferentes países

de destino, seja dentro do Sul da Europa (como albaneses a mudarem-se da Grécia para a Itália) ou em direção ao Norte a partir de outros países europeus (como nigerianos na Espanha a migrar para a Alemanha ou o Reino Unido).

A terceira característica importante é a especificidade e assimetria de género na migração para o Sul da Europa. Esta característica está associada à especialização de determinados grupos nacionais em nichos de trabalho com base no género, como cuidados, construção ou venda ambulante em ruas e praias. Observa-se também uma correlação entre religião e género: a maioria dos migrantes oriundos de sociedades muçulmanas é masculina (Marrocos, Senegal, Egito, Bangladesh, etc.), enquanto os migrantes provenientes de países católicos (Filipinas, Cabo Verde, América Latina) tendem a ser predominantemente femininos.

Outro aspecto significativo é o fenómeno da migração de trânsito nos países do Sul da Europa, tanto aqueles que são atualmente membros da UE quanto os que não são, incluindo estados da 'costa sul' como Marrocos, Tunísia e Líbia, bem como a Turquia. Estes países têm funcionado há muito como 'espaços de passagem' para trabalhadores migrantes norte-africanos em direção ao Norte da Europa e para o retorno aos seus países de origem por via terrestre. Nos últimos anos, o Sul da Europa tornou-se um 'terminal' para migrantes laborais norte-africanos, como os marroquinos, que agora constituem algumas das maiores comunidades migrantes na Espanha e na Itália. No entanto, a função de trânsito persiste, não só para migrantes norte-africanos residentes no Norte da Europa, mas também para migrantes da África Subsaariana e de outras regiões, que chegam ao Sul da Europa, permanecem temporariamente (talvez aguardando uma oportunidade de regularização) e, eventualmente, consideram a possibilidade de se deslocar para o Norte em busca de uma vida mais estável e próspera em países como a Alemanha, Suécia ou o Reino Unido. Observa-se um contraste entre os migrantes atuais, que se movem para, dentro, através e além dos países do Sul da Europa, e os migrantes laborais do passado, que se fixavam num único país, seja para permanecer permanentemente ou para retornar após alguns anos.

Finalmente, o modelo do Sul da Europa ilustra que a imigração irregular é uma característica fundamental do sistema migratório da região. Novas formas de irregularidade e semi-legalidade surgem como consequência tanto da crise económica quanto do endurecimento das políticas de controlo da imigração. As estimativas sobre a

imigração irregular variam amplamente, não apenas devido à dificuldade de contabilizar uma população 'invisível', mas também porque os números flutuam conforme as regularizações. Uma regularização em larga escala pode reduzir a irregularidade, mas este efeito pode ser apenas temporário, e nem todos os migrantes irregulares terão a oportunidade de se beneficiar. A crise económica pode levar a uma diminuição no número de migrantes irregulares devido ao desemprego e à migração de retorno, mas, por outro lado, pode também aumentar a irregularidade se a renovação de vistos não for possível sem um emprego, resultando assim num aumento no número de migrantes irregulares.

Após uma análise detalhada dos artigos relevantes, três estudos destacam-se como particularmente importantes para compreender a dinâmica da imigração irregular no Sul da Europa e as variáveis de integração *versus* marginalização, conforme inicialmente equacionado:

- Elena Ambrosetti, Eralba Cela e Tineke Fokkema investigam a relação entre irregularidade e transnacionalismo na Itália, baseando-se na Pesquisa 'Integrometro'. Este artigo é crucial porque examina como o status legal dos migrantes influencia seu comportamento transnacional, que é medido em várias dimensões: envio de remessas, intenções de retorno, sentimento de pertença e interesse pelo país de origem. Os autores constatarem que, ao contrário da hipótese de que um status legal seguro resulta em menos transnacionalismo, os migrantes com status regular demonstram menor nível de transnacionalismo em comparação com aqueles com status irregular. Este estudo revela que a ausência de documentos pode forçar os migrantes a manter laços mais fortes com o país de origem devido às limitações na mobilidade, enquanto os migrantes com status regular tendem a integrar-se mais à sociedade anfitriã e a reduzir seus vínculos transnacionais.
- Bérengère Marques-Pereira examina o processo de regularização de migrantes na França, destacando a evolução das políticas imigratórias desde a introdução da Lei Pasqua. O artigo oferece uma visão detalhada das etapas de regularização e demonstra que, apesar das políticas rigorosas, a regularização tornou-se uma característica inevitável da política migratória francesa. Marques-Pereira revela que a imigração tem sido "mercantilizada", com o valor económico dos migrantes sendo reconhecido, mas sua situação ainda amplamente regulada e negociada. A

pesquisa fornece uma perspectiva sobre como as políticas de regularização evoluíram e a importância dessas políticas na gestão da imigração irregular.

- Mattias Gdula analisa o impacto da crise económica na situação dos migrantes na Grécia, oferecendo uma análise detalhada dos desafios enfrentados em um contexto de austeridade. Gdula demonstra como a crise económica exacerbou as desigualdades e tornou as condições de vida dos migrantes mais precárias, aumentando a irregularidade e a insegurança no mercado de trabalho. O estudo destaca a adaptação dos migrantes às novas condições e revela uma interação complexa entre a crise económica e a situação dos migrantes, proporcionando uma compreensão profunda das implicações das políticas de austeridade para a migração irregular.

Estes três estudos oferecem uma visão abrangente e detalhada da migração irregular no Sul da Europa, refletindo a diversidade e complexidade das experiências migratórias na região. A pesquisa evidencia como as políticas imigratórias, a crise económica e as dinâmicas regionais influenciam a situação dos migrantes, revelando tanto os desafios como as estratégias adotadas pelos migrantes para lidar com a irregularidade e buscar uma vida melhor. O conjunto de artigos contribui deste modo significativamente para o entendimento da migração irregular e das políticas de imigração no Sul da Europa, oferecendo insights valiosos para pesquisadores, formuladores de políticas e profissionais envolvidos na gestão e apoio aos migrantes.

Enquadramento Geral das Políticas de Imigração em Itália até à pandemia

As primeiras leis italianas sobre imigração, informalmente conhecidas como a *Legge Foschi* (1986) e a *Legge Martelli* (1989), foram significativas por reconhecerem direitos para os migrantes e procurarem melhorar o status dos trabalhadores estrangeiros e das suas famílias. No entanto, revelaram-se insuficientes para regular eficazmente os fluxos de migração económica e reduzir a migração irregular, principalmente porque não disponibilizaram recursos adequados para a receção, assistência ou expulsão de migrantes em situação irregular. Esta falha resultou na implementação frequente de *sanatorie* (amnistias) para regularizar o status dos estrangeiros residentes na Itália. Apesar

dos problemas associados a estas leis, a *Legge Martelli* manteve-se em vigor até 1998, quando foi substituída pela *Legge Turco-Napolitano*, que tentou separar as questões humanitárias da política de imigração e equilibrar as pressões sociais com o controlo da imigração ilegal.

A *Legge Foschi* e a *Legge Martelli* são nomeadas em homenagem a Giovanni Foschi e Giuseppe Martelli, respetivamente, figuras-chave no governo italiano durante a sua promulgação. A *Legge Foschi* foi introduzida para tratar da imigração e dos direitos dos migrantes de uma forma inicial, enquanto a *Legge Martelli* visou melhorar o status dos trabalhadores estrangeiros. Embora ambas tenham sido passos importantes, revelaram-se inadequadas para resolver de forma eficaz a questão da imigração irregular, levando à necessidade de reformas subsequentes.

Historicamente, as políticas de imigração na Itália têm contribuído para a construção da vulnerabilidade dos migrantes, frequentemente oferecendo-lhes menos direitos do que aos cidadãos nacionais (Bustamante, 2002). Até 1998, a legislação era fragmentada e reativa, com mudanças frequentemente motivadas por emergências ou pressões políticas. A Lei da Imigração de 1998 tentou sistematizar a regulação da migração, mas a sua aplicação foi dificultada pela fragmentação territorial e pela complexa governação (Campomori & Caponio, 2015). A reforma federal de 2001, ao delegar responsabilidades aos governos regionais, complicou ainda mais a aplicação uniforme das políticas de imigração, resultando numa execução desigual e em lacunas na proteção dos direitos dos migrantes. As mudanças nas prioridades nacionais, exacerbadas pela Primavera Árabe de 2011 e pela crise migratória de 2015, levaram à introdução do Decreto de Acolhimento (DL 142/2015), que estruturou a receção de requerentes de asilo em três fases distintas: ajuda inicial, primeira receção em centros governamentais e receção de segunda linha através do SPRAR. Apesar das melhorias, a capacidade do SPRAR revelou-se insuficiente para lidar com o volume crescente de chegadas.

Em 2018, com a introdução dos Decretos de Segurança (Decreto-Lei n.º 113/2018 e Decreto-Lei n.º 53/2019), houve um endurecimento das políticas migratórias, enfatizando uma abordagem de emergência apesar da diminuição das chegadas. Estes decretos substituíram a proteção humanitária por autorizações especiais limitadas no tempo e restringiram o SPRAR apenas a menores não acompanhados e indivíduos com necessidades especiais. A principal consequência dessa reforma foi a suspensão das

autorizações humanitárias, que antes permitiam aos migrantes trabalhar e aceder a serviços básicos, além da promoção de grandes centros de acolhimento em vez de instalações menores e mais sustentáveis (ASGI, 2020; ISMU, 2019).

A precarização dos trabalhadores imigrantes na Itália é um fenómeno crescente, influenciado por políticas migratórias restritivas, desregulamentação do mercado de trabalho e a procura de trabalho flexível. A crise económica e o aumento dos contratos temporários têm levado muitos imigrantes a aceitar condições de trabalho precárias para manter suas autorizações de residência. Este padrão é semelhante ao observado em outros países europeus, como Portugal, onde a crise também intensificou a precariedade laboral entre os migrantes. Na Itália, os imigrantes estão desproporcionalmente representados em funções de baixa e média qualificação. Em 2018, a Itália tinha cerca de 20% dos trabalhadores essenciais na UE como imigrantes, com muitos empregados em setores como o doméstico e o agroalimentar. Na agricultura, por exemplo, um terço dos trabalhadores eram imigrantes, com 94,4% deles em posições temporárias (Corrado, 2018). O sistema ilegal de recrutamento, conhecido como *caporalato*, exacerba a exploração e as violações dos direitos humanos, impulsionado pela alta procura de mão-de-obra flexível e pela inadequação dos serviços oficiais de recrutamento.

Durante a pandemia, as políticas de migração da Itália mostraram-se em desacordo com vários princípios estabelecidos no Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, revelando importantes lacunas e os motivos subjacentes para essas discrepâncias. Os principais instrumentos da UE e as legislações internacionais relacionadas com a migração e asilo, como a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo de 1967, o Regulamento de Dublin, e as diversas leis italianas, como a *Legge Foschi* (1986), a *Legge Martelli* (1989), a *Legge Turco-Napolitano* (1998), a *Legge Bossi-Fini* (2002), e o Pacote de Segurança (2009), fornecem o quadro legal de referência para a gestão da migração e asilo. No entanto, a resposta italiana à pandemia revelou um desvio significativo dos princípios e objetivos estabelecidos por esses instrumentos, especialmente em termos de solidariedade, eficiência processual e proteção de grupos vulneráveis. Durante a pandemia de COVID-19, as políticas de migração na Itália mostraram a complexa interação entre os quadros jurídicos existentes e os desafios sem precedentes impostos pela crise de saúde pública. Assim, procuro perceber como o sistema jurídico italiano e os instrumentos jurídicos internacionais moldaram a

abordagem do país em relação à migração, destacando tanto os objetivos visados quanto as controvérsias surgidas, especialmente no contexto da pandemia.

Com o início da pandemia, o governo italiano viu-se forçado a adotar uma série de decretos e medidas de saúde pública para conter a propagação do vírus. Embora essas restrições de mobilidade fossem necessárias para proteger a saúde pública, tiveram um impacto desproporcionadamente negativo sobre os migrantes. Muitos migrantes, que já viviam em condições de instabilidade, enfrentaram um isolamento ainda maior e uma falta de acesso a recursos essenciais. As restrições dificultaram o acesso ao trabalho, abrigo e cuidados médicos, agravando a precariedade das suas vidas e aumentando sua vulnerabilidade ao vírus e suas consequências.

O sistema de saúde italiano é descentralizado, sendo as regiões responsáveis pela prestação dos serviços. Assim, enquanto os residentes legais, incluindo os migrantes, estão abrangidos pelo Serviço Nacional de Saúde, os migrantes irregulares apenas têm acesso a cuidados urgentes e essenciais, com disparidades significativas na implementação (ASGI, 2020). Os serviços sociais, igualmente descentralizados e limitados por orçamentos, são de mais difícil acesso para os não residentes, com as recentes reformas a acrescentarem mais restrições. O sistema de saúde italiano enfrentou uma grave escassez de recursos, e as medidas de contenção do vírus tiveram repercussões profundas a nível socioeconómico, especialmente para os migrantes em situação precária. Os assistentes sociais destacam que a gestão da crise não conseguiu abordar as vulnerabilidades aumentadas dos migrantes, agravando a exclusão e a desvantagem que enfrentam. Em suma, a pandemia revelou e exacerbou as desigualdades de direitos e as vulnerabilidades sistémicas que já existiam antes da emergência, destacando o impacto das políticas de imigração restritivas, a exploração no mercado de trabalho e a inadequação dos serviços sociais. Este contexto sublinha a necessidade urgente de intervenções políticas abrangentes e inclusivas para enfrentar as vulnerabilidades imediatas e estruturais na preparação e resposta a catástrofes.

O Decreto de Acolhimento de 2015 (Decreto-Lei n.º 142/2015), criado pelo governo de Matteo Renzi, tinha como objetivo estabelecer um sistema estruturado de acolhimento para requerentes de asilo. Este sistema era dividido em três fases: ajuda inicial, acolhimento em centros governamentais e acolhimento de segunda linha através do SPRAR. Apesar das intenções de proporcionar um processo mais humano e organizado,

o Sistema enfrentou críticas devido à sua capacidade insuficiente para acolher todos os requerentes. Problemas como a sobrelotação nos centros iniciais e as condições inadequadas de vida foram persistentes, e alterações legislativas posteriores reduziram a eficácia do SPRAR, comprometendo seus objetivos originais.

Os Decretos de Segurança de 2018, promulgados pelo governo de Giuseppe Conte, marcaram uma mudança significativa na política de imigração ao introduzirem controles mais rigorosos e substituírem a proteção humanitária por autorizações temporárias limitadas. Estas medidas reforçaram a ligação entre migração e segurança nacional, refletindo uma abordagem de emergência na gestão da migração. Foram amplamente criticados por aumentar a precariedade do estatuto legal dos migrantes e por reduzir a capacidade de integração e proteção social. O impacto foi particularmente severo para os migrantes em situação irregular, que ficaram sem acesso a uma gama de direitos e serviços que antes eram garantidos.

A *Legge 27/2020* (Lei do Rendimento de Cidadania), aprovada em 2019 sob o governo de Giuseppe Conte, visava fornecer apoio financeiro às famílias com baixos rendimentos, incluindo migrantes. No entanto, a lei estabeleceu critérios de elegibilidade rigorosos, como um requisito de residência de 10 anos para cidadãos de países terceiros, o que excluiu muitos migrantes que poderiam estar em extrema necessidade de apoio. Críticos afirmam que este requisito exacerba as desigualdades sociais e económicas, deixando muitos migrantes sem uma rede de segurança crucial durante a pandemia.

No contexto das questões mencionadas anteriormente, é particularmente relevante considerar um estudo conduzido pela Fundação Nacional dos Trabalhadores Sociais em abril de 2020, que revela profundas transformações nas necessidades sociais dos migrantes e nas respostas emergentes dos serviços sociais. Os assistentes sociais relataram um aumento significativo na demanda por apoio devido à perda de empregos, dificuldades no acesso a cuidados de saúde e restrições impostas pelas medidas de contenção (Sanfelici et al., 2020). Este estudo destaca a importância de compreender as necessidades complexas e emergentes, bem como as respostas dos serviços sociais durante a pandemia, sublinhando a pertinência das informações apresentadas e a necessidade de abordagens adaptativas para apoiar eficazmente os migrantes em situações de extrema precariedade. Poder-se-á também questionar, a partir desta análise, se não existiriam registos de maior disparidade no apoio prestado entre italianos e migrantes

(legais ou não), o que acabaria por acentuar ainda mais as divisões já presentes na sociedade - tal como sugere a Hipótese 1. Considere-se por exemplo o caso da Lei 328/2000 (Lei-Quadro para a Realização do Sistema Integrado de Intervenções e Serviços Sociais), implementada durante o governo de Massimo D'Alema, que define os níveis essenciais de intervenções e serviços sociais que devem ser prestados pelos municípios – a sua aplicação tem sido inconsistente, com muitos municípios não dispondo dos recursos necessários para cumprir plenamente as disposições da lei. Esta variabilidade resultou em diferenças significativas na disponibilidade e qualidade dos serviços sociais oferecidos aos migrantes em diferentes regiões. A pandemia acentuou essas disparidades, destacando a necessidade urgente de uma distribuição mais equitativa de recursos e serviços.

O Decreto-Lei 142/2015, que organizou o acolhimento de requerentes de asilo em três fases, foi concebido para estar em conformidade com a Diretiva 2013/33/UE da UE, que estabelecia normas para o acolhimento de requerentes de proteção internacional. Contudo, apesar de o decreto italiano ter como objetivo assegurar padrões de dignidade e condições adequadas para os requerentes de asilo, a sua implementação prática enfrentou desafios significativos, em grande parte devido às limitações de recursos e às tendências políticas predominantes no país, o que revelou e acentuou uma tensão constante entre as obrigações legais europeias e a realidade operacional em Itália, especialmente quando confrontada com grandes fluxos migratórios. As políticas internas, frequentemente influenciadas por posições mais rígidas em relação à imigração, complicaram a capacidade do país em cumprir plenamente os requisitos estabelecidos pela UE, criando um descompasso entre os compromissos assumidos e a sua execução. Recordo os Decretos de Segurança de 2018, que representam um claro retrocesso em relação aos compromissos da Itália com a legislação europeia. Ao introduzirem autorizações especiais limitadas no tempo e ao restringirem o acesso ao SPRAR, entraram em conflito direto com a Diretiva 2011/95/UE, que trata da proteção concedida a refugiados e outras pessoas necessitando de proteção internacional. A limitação de direitos fundamentais, como o acesso a serviços sociais e de saúde, direitos laborais e integração social, contraria os princípios estabelecidos pela UE para assegurar uma proteção eficaz e equitativa aos migrantes em todos os EM.

A pandemia COVID-19 revelou um distanciamento preocupante da Itália em relação aos valores e normas da UE, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos e à dignidade dos migrantes. O princípio de solidariedade entre EM, consagrado nos Tratados

da UE, foi desafiado por políticas que priorizaram a segurança em detrimento dos direitos humanos. Este enfoque não só enfraqueceu a proteção oferecida aos migrantes, como também comprometeu a coesão e a integridade dos princípios fundamentais da UE, gerando tensões internas e afetando a credibilidade do bloco a nível internacional.

Tendo em conta o contexto político e social na Itália, o governo comprometeu-se perante o seu eleitorado a adotar uma postura rigorosa em relação à imigração. Assim, em janeiro de 2023, o novo governo italiano implementou uma reforma do sistema de asilo na Itália, que reduziu consideravelmente os direitos dos imigrantes, visando acelerar os procedimentos de repatriamento. Esta reforma incluiu a introdução de um procedimento fronteiriço acelerado, que permite a detenção de requerentes de asilo "exclusivamente para determinar o direito do requerente de entrar no território" (Art. 6 bis, Decreto-Lei 142/2015). Este novo procedimento aplica-se quando um pedido de asilo é apresentado "na fronteira ou numa zona de trânsito" por uma pessoa que tenha a) evadido ou tentado evadir os controlos fronteiriços, ou b) seja oriunda de um país de origem seguro, conforme determinado por um Decreto Ministerial de 2019, posteriormente atualizado em 2023.

Um outro Decreto Ministerial definiu as "zonas de fronteira e de trânsito" onde o procedimento fronteiriço pode ser aplicado, sem contudo fornecer uma definição clara desses conceitos nem explicar a diferença entre eles. Em vez disso, lista 16 províncias onde o procedimento é aplicável (Trieste, Gorizia, Cosenza, Matera, Taranto, Lecce, Brindisi, Caltanissetta, Ragusa, Siracusa, Catânia, Messina, Trapani, Agrigento, Cagliari e Sul da Sardenha).

Adicionalmente, a lei estipula que os requerentes de asilo devem ser detidos, a menos que apresentem um passaporte (ou documento equivalente) ou forneçam uma garantia financeira de € 4.938,00. Este montante foi retirado da proposta legislativa do governo e supostamente calculado com base no custo de alojamento adequado, repatriamento e meios mínimos de subsistência. No entanto, a exigência de fornecer tal garantia financeira pode agravar ainda mais a situação precária dos requerentes de asilo, que frequentemente já enfrentam dificuldades financeiras significativas e não têm meios para reunir essa quantia substancial. A quantia pode ser fornecida através de uma garantia bancária ou de uma apólice de seguro, mas exclusivamente pelos próprios requerentes de asilo, não por terceiros. Esta exigência pode resultar na detenção prolongada dos requerentes que não

conseguem cumprir com a garantia, exacerbando ainda mais sua vulnerabilidade e falta de recursos durante o processo de asilo.

Em resposta ao recente aumento dos fluxos migratórios provenientes da Tunísia, as autoridades italianas recorreram extensivamente ao novo procedimento fronteiriço para deter vários cidadãos tunisinos, alegando que estes vêm de um "país de origem seguro". No entanto, em 29 de setembro e 8 de outubro, o Tribunal de Catânia emitiu uma série de decisões semelhantes, anulando as ordens de detenção por estarem em conflito com a legislação da UE. Entre setembro e outubro, diversas decisões do Tribunal de Catânia declararam que a reforma violava a legislação da UE, especificamente em relação à solicitação de revisão da detenção de requerentes de asilo. Os juízes consideraram que o novo procedimento fronteiriço italiano contrariava a Diretiva 2013/32 sobre Procedimentos e a Diretiva 2013/33 sobre Condições de Recepção.

O primeiro argumento do Tribunal de Catânia abordou a correta aplicação do procedimento fronteiriço, que não foi aplicado "na fronteira", conforme entendido pela legislação da UE (Art. 43 da Diretiva 2013/32). Os requerentes chegaram e apresentaram o seu pedido de asilo em Lampedusa (província de Agrigento), mas a detenção foi ordenada vários dias depois em Pozzallo (província de Ragusa), quando já não estavam "na fronteira". Como o procedimento fronteiriço, que envolve a detenção, foi utilizado numa fase posterior e num local diferente, não foi devidamente iniciado. O Artigo 43 da Diretiva sobre Procedimentos exige uma ligação espacial e temporal entre a travessia da fronteira e a ativação do procedimento fronteiriço. Embora a Diretiva não defina "fronteira" ou "zona de trânsito", distingue claramente estas áreas de outros "locais na proximidade da fronteira ou zona de trânsito" (Artigo 43(3)), onde os requerentes podem ser excepcionalmente alojados, mas nunca detidos. A distinção sugere que o procedimento previsto no Art. 43 só pode ser aplicado em áreas restritas e bem definidas ou em zonas de trânsito identificadas previamente, como as zonas de trânsito húngaras examinadas pelo Tribunal nos casos FMS e Comissão contra Hungria.

Outros instrumentos da legislação da UE apoiam esta interpretação restrita do conceito de "fronteira". O Regulamento 1931/2006 define uma "área de fronteira" como um espaço delimitado a 30 km da fronteira do EM. No caso *Affum*, o Tribunal defendeu uma interpretação restrita do conceito espacial de "fronteira", esclarecendo que a Diretiva de Retorno permite que os EM apliquem um procedimento de retorno simplificado nas suas

fronteiras externas para "garantir que os nacionais de países terceiros não entrem [no seu território]" (um propósito que ressoa com o do Art. 8(3)(c) da Diretiva sobre Condições de Receção). No entanto, tal procedimento só pode ser aplicado se houver uma "ligação temporal e espacial direta com a travessia da fronteira", ou seja, "no momento da travessia irregular da fronteira ou perto dessa fronteira após a sua travessia" (par. 72). Em contraste, no procedimento acelerado italiano, a definição de fronteira é difusa, podendo ser realizado não só "na" fronteira e em zonas de trânsito ou em áreas territorialmente "próximas" à fronteira, mas em províncias inteiras no sul e no norte da Itália, excedendo em muito a definição restrita de fronteira ou área de fronteira derivada da legislação da UE.

O segundo argumento do Tribunal de Catânia baseou-se na falta de fundamentação para as ordens de detenção. Os requerentes foram detidos apenas por serem da Tunísia, por não terem apresentado um passaporte válido ou por não terem pago a fiança. Como tal, as ordens careciam de qualquer avaliação caso a caso das circunstâncias individuais do requerente e não aplicavam os princípios de proporcionalidade e necessidade, conforme prescrito pela legislação da UE nos Artigos 8(2) da Diretiva 2013/33 e nos Artigos 52 e 6 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Mesmo que o procedimento fronteiriço seja corretamente iniciado, as novas disposições italianas sobre a detenção de requerentes de asilo não cumprem os requisitos do Artigo 8(2) da Diretiva sobre Condições de Receção. Segundo o TJUE, isso autoriza a detenção de requerentes de asilo "apenas quando, após uma avaliação realizada caso a caso, tal seja necessário" e onde outras medidas menos coercivas não possam ser aplicadas de forma eficaz (ex. FMS, par. 258; VL, par. 102; M.A., par. 82). As normas italianas não fazem referência aos princípios de necessidade e proporcionalidade, nem à necessidade de uma avaliação caso a caso (Art. 6 bis D. Lgs. 142/2015). Na medida em que permitem a aplicação automática da detenção sempre que o procedimento fronteiriço é ativado, são incompatíveis com o Art. 8(2) da Diretiva sobre Condições de Receção. Considerando a primazia e o efeito direto da legislação da UE, as autoridades públicas italianas são obrigadas a aplicar diretamente os princípios de proporcionalidade e necessidade e a realizar uma avaliação individual, mesmo que não esteja diretamente prevista pela lei italiana.

Por fim, o Tribunal de Catânia argumentou que a garantia financeira para evitar a detenção é contrária à legislação da UE. O Tribunal observou que a garantia não é usada como uma medida alternativa à detenção, mas como um "requisito administrativo" que,

se não for cumprido, leva à detenção. Segundo o juiz, isso torna-a incompatível com os Artigos 8 e 9 da Diretiva 2013/33 sobre Condições de Receção, que "proíbe que um requerente de proteção internacional seja colocado em detenção com o único fundamento de que ele ou ela não pode prover às suas necessidades" (n.º 256). A legislação da UE não proíbe o uso de garantias financeiras; pelo contrário, o Artigo 8(4) menciona-a como uma alternativa legítima à detenção. No entanto, tanto os académicos quanto a Agência Europeia de Asilo defendem que a garantia deve ser proporcional aos meios do requerente para evitar efeitos discriminatórios. As Diretrizes da EUAA sobre a detenção de requerentes de asilo especificam que "o montante deve ser ajustado às circunstâncias individuais e, portanto, ser razoável, dada a situação particular dos requerentes de asilo, e não tão elevado que leve a uma discriminação contra pessoas com recursos limitados. Qualquer incapacidade de fazê-lo, resultando em detenção (ou na sua continuação), sugeriria que o sistema é arbitrário." É questionável se a garantia financeira, no seu formato legal atual, pode ser considerada uma alternativa "eficaz" à detenção (Art. 8(4)). O seu valor elevado (€4.938,00) e os requisitos processuais tornam-na praticamente impossível de ser utilizada pelos requerentes de asilo. Em particular, eles são obrigados a depositar a quantia à chegada, através de uma garantia bancária ou de uma apólice de seguro, o que é concretamente impossível de obter. Além disso, a garantia financeira é a única alternativa à detenção prevista pela nova lei italiana, enquanto os migrantes detidos noutras circunstâncias podem recorrer a mais medidas alternativas. Em conjunto, isso significa que a medida é projetada de forma discriminatória e não é nem eficaz nem proporcional.

Vários aspetos da nova lei preveem um sistema em que o procedimento fronteiriço é aplicado sistematicamente, tornando a detenção a regra em vez da exceção. Isto resulta da expansão geográfica das "áreas fronteiriças e zonas de trânsito", da aplicação automática (indiscriminada) do conceito de país de origem seguro, da falta de uma avaliação de proporcionalidade e da impossibilidade prática de aplicar a única medida alternativa prevista.

Estas decisões geraram uma reação negativa, com a primeira-ministra Meloni e outros membros do governo acusando-as de serem motivadas politicamente, o que representou uma ameaça significativa à independência judicial e, consequentemente, à democracia italiana. No entanto, nos últimos anos, cada vez mais tribunais italianos têm vindo a anular ordens de detenção com base no facto de que o procedimento fronteiriço italiano está em

conflito com a legislação da UE. Embora o governo italiano considere isso uma forma inaceitável de ativismo judicial, este blog mostrou que as preocupações dos juízes são bem fundamentadas. Os tribunais dos EM são "juízes do direito da UE", devendo dar precedência à legislação da UE e aos princípios gerais, afastando qualquer lei nacional incompatível. Em resumo, a evolução das políticas de imigração na Itália tem refletido uma crescente ênfase na segurança e no controle, em detrimento da proteção e da integração dos migrantes. As falhas na aplicação das leis, as críticas às reformas recentes e os desafios exacerbados pela pandemia destacam a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e humanitária. As decisões judiciais recentes e as reações políticas demonstram uma resistência à revisão das políticas e um desafio contínuo na harmonização com os princípios da UE. A revisão das políticas e a implementação de reformas mais eficazes e inclusivas são essenciais para garantir a proteção dos direitos dos migrantes e a conformidade com as normas internacionais.

A pandemia e a marginalização dos migrantes em Itália - principais dificuldades e medidas de contenção

O objetivo deste capítulo é analisar o estado da marginalização, e por consequência, da vulnerabilidade, de migrantes oriundos de países terceiros no espaço da UE, na sequência do surto da pandemia. *“As desigualdades sociais pré-existent, vitais e de recursos, interferem: (i) na exposição ao vírus, afetando mais os grupos que têm maior incapacidade de se proteger; (ii) na forma como lidam com as consequências sociais imediatas da pandemia, especialmente o isolamento social e as medidas políticas associadas; (iii) e nas consequências desta pandemia no exacerbamento ou surgimento de novas desigualdades sociais”* (Cândido e Tavares, 2020).

Como discutido anteriormente, o cenário pré-pandémico já apresentava desafios significativos para os migrantes em situação precária na Europa, especialmente na Itália. Também anteriormente referido, até finais dos anos 90 a legislação italiana sobre imigração era caracterizada por uma abordagem fragmentada e predominantemente reativa, refletindo uma falta de coesão e de estratégia a longo prazo. As leis que regiam a imigração eram, em grande parte, respostas *ad hoc* a situações emergentes, sem uma visão

unificada para lidar com o fenômeno de forma sustentável. Nesse contexto, a Lei de Imigração de 1998, conhecida como Lei Turco-Napolitano (Lei n.º 40/1998), representou um marco significativo, ao introduzir uma regulamentação sistemática da imigração em território italiano. Este diploma legal tinha como objetivo não apenas regular a entrada e a permanência de estrangeiros no país, mas também estabelecer mecanismos de integração social e proteção dos direitos dos migrantes, dando deste modo espaço para um equilíbrio entre a necessidade de controlar as fronteiras e a obrigação de garantir direitos fundamentais aos migrantes. Um dos seus principais componentes foi a introdução de um sistema de quotas anuais para trabalhadores estrangeiros, que pretendia regularizar a entrada de migrantes com base nas necessidades do mercado de trabalho italiano. Além disso, a lei instituiu o princípio de corresponsabilidade entre o governo central e as administrações regionais, permitindo uma maior descentralização na implementação de políticas de imigração. No entanto, apesar da sua abordagem exaustiva, a aplicação desta lei enfrentou desafios significativos, incluindo a fragmentação territorial e a complexidade na distribuição de competências entre os vários níveis de governo, o que dificultou a execução eficaz das suas disposições.

A Primavera Árabe de 2011 e o aumento de afluxo de refugiados e migrantes irregulares a partir de 2015 tiveram um impacto profundo na delineação das prioridades nacionais do EM e, em particular para o presente dissertação, da política italiana face à imigração. Estes eventos catalisaram uma mudança significativa na abordagem do governo italiano, especialmente no que diz respeito aos requerentes de asilo. Antes de 2011, a Itália já enfrentava desafios relacionados à imigração irregular, mas a crise migratória desencadeada pela Primavera Árabe e pelos conflitos subsequentes na Síria e em outros países do Norte de África elevou a questão a um nível de urgência sem precedentes.

Em resposta, foi promulgado o Decreto-Lei 142/2015, Decreto de Acolhimento, que reestruturou o sistema de acolhimento de requerentes de asilo em três fases distintas: primeiros socorros e assistência, uma fase inicial de receção em centros governamentais, e uma segunda fase de receção baseada no SPRAR. Este sistema visava proporcionar não apenas alojamento, mas também apoio social e legal, facilitando a integração dos migrantes no tecido social italiano.

A pandemia exacerbou essas vulnerabilidades, mas é crucial compreender como os fatores pré-existent contribuíram para a sua construção. Esses fatores incluem políticas

de imigração restritivas, sistemas de recepção fragmentados e respostas legislativas que nem sempre estavam à altura das necessidades dos migrantes. A combinação destes elementos resultou em desigualdades significativas, tanto em termos de direitos quanto de acesso a recursos, colocando os migrantes numa situação de maior risco e vulnerabilidade. Desta forma, representou um desafio significativo para a saúde e bem-estar dos migrantes na Itália, agravando desigualdades preexistentes e expondo vulnerabilidades estruturais no sistema de acolhimento e integração. Durante este período crítico, as condições de vida e trabalho dos migrantes estavam diretamente ligadas a múltiplos fatores de risco para a saúde física e mental. Barreiras linguísticas, administrativas e culturais dificultaram o acesso dos migrantes aos serviços de saúde essenciais. O medo de deportação, a estigmatização social e as políticas discriminatórias desencorajaram muitos a procurar cuidados médicos necessários, aumentando assim o risco de infecção e complicações de saúde.

Além disso, as condições laborais precárias nos setores fundamentais, como a agricultura e os cuidados domésticos, expuseram os migrantes a riscos adicionais durante a pandemia (OIM, 2020). Organizações de direitos humanos, como o ACNUR e a OIM, desempenharam papéis cruciais na defesa dos direitos dos migrantes na Itália, focando em garantir padrões adequados de acolhimento e proteção para requerentes de asilo, assim como na gestão da migração segura e regular (CILD, 2020).

A gestão dos centros de detenção e dos navios de quarentena durante a pandemia destacou questões éticas e de direitos humanos. Muitas dessas estruturas foram criticadas por oferecer condições inadequadas e por não garantirem de forma eficaz a saúde e a segurança dos migrantes. A falta de comunicação transparente e informações adequadas dentro desses locais contribuiu para a frustração e desespero entre os migrantes, intensificando as tensões e os pedidos por melhores condições de vida.

A nível global, a pandemia revelou disparidades significativas no acesso a serviços essenciais entre migrantes e cidadãos locais, evidenciando deficiências críticas nas políticas de resposta e na coordenação internacional. As medidas de controle e prevenção da COVID-19 frequentemente falharam em abordar as necessidades específicas dos migrantes, resultando em taxas desproporcionais de infecção e mortalidade entre estas populações vulneráveis.

O relatório da Amnistia Internacional, "Policing the Pandemic", fornece uma análise detalhada das violações dos direitos humanos na aplicação das medidas de COVID-19 em toda a Europa, com um foco particular na Itália. O relatório revela vários problemas críticos, destacando o impacto desproporcionado em grupos vulneráveis, o uso excessivo da força por parte das autoridades e o preconceito racial sistêmico e discriminação. Em Itália, indivíduos em situação de sem-abrigo enfrentaram medidas punitivas severas durante as restrições de confinamento. A ONG 'Avvocato di Strada' documentou pelo menos 17 casos em que pessoas sem-abrigo foram multadas por não cumprirem as restrições de auto-isolamento e movimentação. Essas multas foram particularmente preocupantes, pois ignoraram os desafios inerentes enfrentados pelos sem-abrigo para cumprir tais mandatos. Essa tendência não foi exclusiva da Itália; medidas punitivas semelhantes foram observadas na França, Espanha e Reino Unido, sublinhando uma falha mais ampla em aplicar as políticas de saúde pública de forma humanitária em toda a Europa (Amnistia Internacional).

A aplicação das medidas de confinamento frequentemente envolveu o uso excessivo e ilegal da força por parte da polícia. A Amnistia Internacional verificou vários casos em que a polícia usou força desnecessária, especialmente durante operações de paragem e revista ou controlos de identidade. Esse problema foi prevalente na Itália e refletiu as experiências de outros países europeus. O relatório incluiu provas, como vídeos, que demonstraram essas ações excessivas, destacando a necessidade urgente de responsabilidade e aplicação de métodos de policiamento legais e proporcionais (Amnistia Internacional).

Uma preocupação significativa levantada pelo relatório é o preconceito racial sistêmico e discriminação enfrentados por minorias étnicas e comunidades marginalizadas. Embora casos específicos da Itália não tenham sido amplamente detalhados, o relatório notou que minorias étnicas em toda a Europa foram desproporcionalmente alvo de multas, quarentenas forçadas e violência durante a aplicação das medidas de COVID-19. Este padrão de policiamento discriminatório foi evidente em vários países europeus, onde as comunidades minoritárias, especialmente aquelas em áreas mais pobres, foram sujeitas a uma aplicação mais rigorosa e a taxas mais altas de penalidades comparadas a outras regiões. Foram também destacadas questões de racismo institucional ('racismo sistêmico') dentro das forças policiais, que se tornaram mais evidentes durante a pandemia. A aplicação das medidas de confinamento frequentemente expôs preconceitos

e práticas discriminatórias preexistentes dentro das agências de segurança. Este problema não é novo, mas foi amplificado pela pandemia e pelas medidas coercivas que se seguiram. Em síntese, o relatório sublinha preocupações significativas com os direitos humanos na aplicação das medidas de COVID-19 na Itália e em toda a Europa, destacando a necessidade de reformas sistêmicas para garantir que tais medidas não afetem desproporcionalmente as comunidades marginalizadas e que as práticas de policiamento sejam justas, humanas e responsáveis. Para uma compreensão mais abrangente, o relatório completo está disponível no site da Amnistia Internacional (Amnistia Internacional).

Durante a pandemia, três áreas principais de intervenção emergiram como particularmente críticas. Em primeiro lugar, a resposta à precariedade económica dos migrantes foi severamente desafiada pelas restrições de mobilidade, que impediram muitos trabalhadores migrantes, especialmente os mais vulneráveis, de procurar oportunidades de emprego. Apesar de iniciativas governamentais como o Fundo Ordinário de Garantia Salarial e bônus únicos para trabalhadores independentes, muitos migrantes em situação irregular foram excluídos, exacerbando o desemprego e as dificuldades económicas.

Em segundo lugar, a resposta às necessidades de saúde dos migrantes revelou disparidades na prestação de cuidados, especialmente em áreas densamente povoadas ou com infraestrutura de saúde subdesenvolvida. A falta de preparação prévia para uma crise de saúde desta magnitude agravou as dificuldades enfrentadas pelos migrantes em aceder a cuidados adequados e oportunos.

Em terceiro lugar, o impacto da COVID-19 na vida diária dos migrantes foi profundo e abrangente. O distanciamento físico necessário durante o confinamento dificultou a adaptação e o bem-estar emocional, intensificando a sensação de isolamento e incerteza quanto ao futuro. Interrupções nos serviços educacionais e de trabalho essenciais para a integração social ampliaram ainda mais as disparidades enfrentadas pelos migrantes durante este período desafiador (Zambelli et al., 2020).

Apesar das dificuldades enfrentadas, surgiram práticas positivas através da colaboração entre instituições governamentais, ONGs e voluntários. Esta coordenação foi essencial

para preencher as lacunas deixadas pelas políticas governamentais e assegurar a distribuição equitativa de recursos e apoio básico (CILD, 2020).

Ainda assim, a pandemia exacerbou profundas desigualdades enfrentadas pelos migrantes na Itália, sublinhando a necessidade urgente de políticas públicas mais inclusivas, acesso equitativo aos serviços de saúde e proteção eficaz dos direitos humanos. Este período crítico reforçou a importância de respostas coordenadas e humanitárias para enfrentar crises emergenciais e garantir a proteção das populações mais marginalizadas (OIM, 2020).

No seguimento da menção ao conceito de ‘vulnerabilidade’, achei pertinente o conceito de ‘vulnerabilidade cumulativa’ apresentado em “*Social Production of Disasters and Disaster Social Constructs*” (Sun & Faas, 2018). O mesmo aplica-se também à questão da imigração na Europa, particularmente no que diz respeito à resposta política à migração em contextos de crises e catástrofes. A Itália enfrentou desafios significativos na gestão dos direitos sociais dos migrantes, desafios esses que foram exacerbados pela pandemia da COVID-19, pela polarização política e pelas políticas restritivas de imigração. Ao explorar as vulnerabilidades dos migrantes precários na Itália durante a pandemia, torna-se crucial considerar os diversos fatores que contribuem para a sua vulnerabilidade. Este conceito mostra como a distribuição desigual dos recursos necessários para a prevenção, resposta e recuperação em situações de catástrofe está intimamente ligada aos níveis de vulnerabilidade enfrentados pelos migrantes. As decisões políticas e a formulação de políticas são determinantes na definição desta vulnerabilidade, sendo necessárias intervenções para atenuar os impactos e reforçar a capacidade de resposta em crises (McEntire, 2011). Para os migrantes marginalizados, a precariedade emerge de uma combinação entre políticas de imigração restritivas, dinâmicas neoliberais no mercado de trabalho (Lewis & Waite, 2015) e disposições de bem-estar que perpetuam a discriminação e aumentam a exposição ao risco.

A crise sanitária intensificou as dificuldades pré-existentes, aumentando a vulnerabilidade dos migrantes e dificultando ainda mais o seu acesso a cuidados de saúde e a outros serviços essenciais. Neste contexto, a implementação do 'Decreto de Segurança I' sob a liderança de Matteo Salvini marcou um endurecimento das regulamentações de asilo, categorizando os migrantes em 'refugiados merecedores' e 'migrantes indignos'. Esta mudança de política visava limitar o acesso à proteção internacional e remodelou

profundamente o panorama da recepção e integração de migrantes na Itália, criando um ambiente ainda mais hostil para aqueles que procuravam refúgio no país.

O SIPROIMI foi criado pelo governo italiano com o objetivo de melhorar a gestão e a eficiência dos procedimentos relacionados à proteção e apoio aos migrantes e refugiados no país. Este sistema visa integrar as políticas de acolhimento e assistência, promovendo uma abordagem sistemática e transparente na gestão de recursos e serviços destinados a esses grupos.

Entre os principais recursos estão a gestão integrada dos serviços de acolhimento e o apoio personalizado às necessidades específicas dos beneficiários. A gestão integrada é uma característica fundamental, coordenando as atividades de várias entidades públicas e privadas envolvidas na assistência. Esta coordenação eficaz assegura que serviços como alojamento, cuidados médicos, educação e formação profissional sejam oferecidos de forma harmoniosa, sem sobreposições ou lacunas, facilitando a colaboração entre autoridades locais, ONGs e outras entidades.

O apoio personalizado também desempenha um papel crucial, proporcionando assistência ajustada às necessidades individuais dos beneficiários. Isto inclui a oferta de alojamento adequado, desde abrigos temporários até alojamento mais permanente, conforme a situação de cada indivíduo. Além disso, oferece assistência jurídica para ajudar migrantes e refugiados a navegar nos procedimentos legais e a garantir os seus direitos, bem como orientação sobre direitos e deveres, essencial para a integração bem-sucedida. O sistema inclui mecanismos robustos de monitoramento e avaliação contínua dos serviços prestados. Avaliações regulares asseguram que a qualidade da assistência esteja em conformidade com os padrões estabelecidos e identificam áreas que necessitam de melhorias. Este processo consiste na recolha de feedback dos beneficiários, na análise de dados sobre a eficácia dos serviços e na realização de auditorias para verificar a correta utilização dos recursos, o que garante a manutenção de um elevado nível de eficácia e qualidade, respondendo de forma adaptativa às necessidades em constante mudança dos migrantes e refugiados. No entanto, a natureza voluntária da sua implementação resulta numa distribuição desigual dos serviços entre os diversos municípios. Esta desigualdade é frequentemente influenciada por agendas políticas locais e pelos diferentes níveis de cooperação com ONGs, limitando a eficácia do sistema em proporcionar um suporte equitativo a todos os beneficiários.

Como uma medida complementar ao SIPROIMI, foi criado o Sistema CAS, que se encarregava da maior parte da recepção de migrantes. No entanto, este sistema era marcado pela falta de transparência e pelo fraco envolvimento municipal. A introdução do 'Decreto de Segurança I' acentuou ainda mais as deficiências no Sistema CAS, resultando numa piora na qualidade e acessibilidade dos serviços oferecidos nos centros CAS. Esse decreto intensificou a marginalização dos migrantes, exacerbando as dificuldades enfrentadas por eles em termos de integração e bem-estar.

O 'Decreto de Segurança I' trouxe alterações significativas no quadro legal, restringindo o acesso dos migrantes a censos municipais e a direitos básicos de bem-estar e serviços de integração. Essas medidas contribuíram para uma maior estratificação dos direitos de bem-estar entre os migrantes, que passaram a ser diferenciados com base no seu status legal. Esta abordagem criou um sistema mais excludente, onde os direitos dos migrantes foram limitados de acordo com a sua situação legal.

Diante destes desafios, tanto os governos locais como as organizações da sociedade civil desempenharam papéis críticos. Algumas administrações municipais de orientação política de esquerda opuseram-se ao decreto, tentando mitigar seus efeitos adversos, enquanto outras, aproveitando o crescente sentimento anti-imigração, reforçaram as políticas restritivas. Essa diversidade de respostas locais resultou em uma gama variada de abordagens quanto à provisão de bem-estar para os migrantes, refletindo o impacto das diferentes orientações políticas e sociais.

A pandemia criou um contexto propício para a intensificação das medidas de "bordering", que visam definir o acesso dos estrangeiros à cidadania nacional e, por conseguinte, europeia, além de reforçar a securitização das políticas de migração. Em resposta à crise sanitária global, foram introduzidos novos controles fronteiriços e regulamentações internacionais mais rigorosas. Centenas de milhares de voos foram cancelados, resultando na imobilização de milhões de viajantes, incluindo trabalhadores migrantes e estudantes. Na UE, estas medidas levaram ao encerramento parcial ou total de locais de trânsito, como portos e aeroportos, ao aumento dos controles fronteiriços e à suspensão, de facto, do Tratado de Schengen, que havia estabelecido a livre circulação entre os países aderentes.

A rota migratória do Mediterrâneo Central foi uma das áreas severamente impactadas pelo "bordering". Na primavera de 2020, o governo italiano implementou duas medidas principais para impedir a chegada de migrantes não pertencentes à UE por mar, a partir da Líbia e de outros países do Mediterrâneo sul. A primeira medida envolveu o fechamento dos portos às operações de busca e salvamento (SAR), enquanto a segunda consistiu no uso de navios para a quarentena dos migrantes que chegavam. Embora o fechamento dos portos tenha sido apenas parcialmente implementado e posteriormente suspenso no verão de 2020, a medida dos navios de quarentena se consolidou como uma prática central na política de securitização das fronteiras italianas. A partir de setembro de 2020, a Itália passou a utilizar uma frota de navios de quarentena geridos pela Cruz Vermelha Italiana, que se ancoravam em *hot spots*, como Lampedusa, para evitar a chegada de migrantes e controlar o risco de disseminação da COVID-19. Esta prática expandiu-se para incluir não apenas os migrantes resgatados no mar, mas também aqueles que chegavam por outros meios e, por um breve período, até mesmo migrantes já integrados no sistema de acolhimento.

Durante a emergência migratória que atingiu a Itália em 2020, o país enfrentou uma série de desafios significativos relacionados à gestão dos fluxos de migrantes e refugiados, especialmente através dos *hotspots*. Estes centros foram estabelecidos para processar e acolher os recém-chegados, mas revelaram falhas graves nas políticas e nas condições de acolhimento. Na época, os navios-quarentena, os CPR e os *hotspots* desempenharam um papel crucial na gestão dos fluxos migratórios e na resposta à crise sanitária em Itália. Estes locais tornaram-se essenciais para isolar e controlar os migrantes que chegavam às costas italianas, numa tentativa de conter a propagação do vírus.

Os navios-quarentena foram embarcações específicas usadas para manter os migrantes em isolamento durante o período de quarentena necessário antes de serem transferidos para outras instalações ou repatriados. Isto permitiu que as autoridades italianas seguissem rigorosamente as diretrizes de saúde pública, assegurando que os recém-chegados não representassem um risco de disseminação do vírus no continente.

Os CPR continuaram a funcionar como centros de detenção para migrantes em situação irregular. No entanto, a pandemia trouxe novos desafios. Estes centros, onde a detenção pode durar até 180 dias, tiveram de adaptar as suas operações para integrar medidas de contenção da COVID-19. A detenção, que já enfrentava problemas antes da pandemia,

foi muitas vezes prolongada devido à necessidade de quarentena e às complicações logísticas geradas pela crise sanitária.

Os *hotspots*, originalmente concebidos para gerir fluxos migratórios intensos, tornaram-se ainda mais críticos durante a pandemia. Nestes centros, os migrantes eram sujeitos a triagem e identificação, mas as condições de vida se tornaram ainda mais precárias devido às exigências de quarentena. O tempo de permanência nos *hotspots*, que deveria ser breve, frequentemente se estendeu muito além do previsto, exacerbando o risco de violações dos direitos humanos devido à superlotação e à falta de condições sanitárias adequadas.

A privação de liberdade dos estrangeiros em situação irregular continuou a ser o principal mecanismo de controlo dos fluxos migratórios, mas a pandemia trouxe novas complexidades. O decreto-lei n.º 113, de 4 de outubro de 2018, conhecido como decreto Salvini, já havia ampliado os locais de detenção e os prazos de permanência, e durante a pandemia, a aplicação dessas medidas tornou-se ainda mais difícil. A detenção administrativa, que é típica para migrantes em situação irregular, era decidida pelas autoridades competentes, mas enfrentava agora o desafio adicional de integrar as medidas de saúde pública. Ao chegarem a Itália, os migrantes eram encaminhados para os *hotspots* para identificação, onde as condições de vida já precárias se agravaram devido à pandemia. As normas de higiene e saneamento, que já eram insuficientes, tornaram-se ainda mais críticas. A pandemia prolongou os períodos de permanência nos *hotspots*, muitas vezes para além do tempo previsto, sem possibilidade de recurso judicial, precarizando a proteção jurídica destes indivíduos e exacerbando as condições já críticas, levando ao desrespeito dos direitos garantidos pela Constituição italiana, especialmente o direito à saúde: sem documentos regulares ou informações sobre pernoitar, as condições de vida destes grupos vulneráveis tornaram-se ainda mais graves durante a pandemia, quando o acesso a serviços básicos estava mais limitado.

Complementarmente, foram criadas pelo menos 10 estruturas temporárias para acolher migrantes durante a emergência sanitária. Estas estruturas foram implementadas para garantir a quarentena dos recém-chegados e incluem centros de receção e outras instalações na Sicília e em Lampedusa. Estes locais tornaram-se centros de quarentena e restrição da liberdade pessoal, sem decisão judicial, e potencialmente em conflito com o artigo 5.º da CEDH, conforme destacado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos na sentença *Khlaifia v. Itália*, mencionado adiante.

Os CPRs, onde a detenção podia durar até 180 dias e até um ano em casos excepcionais, continuaram a receber novos detidos, apesar da suspensão de repatriamentos, complicando ainda mais a gestão durante a pandemia.

Os navios-quarentena foram introduzidos após o Decreto Interministerial 150 de "Portos Fechados" de 7 de março de 2020. Este decreto estabeleceu que, durante toda a emergência sanitária, os portos italianos não seriam considerados locais seguros para navios de bandeira estrangeira envolvidos em operações de busca e salvamento fora da área de responsabilidade da Itália. A medida foi criticada por organizações de direitos humanos por ser vista como uma tentativa de restringir o acesso de migrantes ao território italiano. Navios como o Raffaele Rubattino e o Moby Zazà passaram a operar como *hotspots* flutuantes, recebendo migrantes que chegavam às costas sicilianas, tanto de embarcações estrangeiras quanto por outros meios. Esta estratégia permitiu que as autoridades italianas mantivessem o controle sobre os migrantes e minimizassem o risco de transmissão do vírus em terra firme.

Durante a emergência sanitária, a situação dos migrantes desembarcados em Itália tornou-se ainda mais crítica. Embora inicialmente as chegadas tenham diminuído, a gestão tornou-se cada vez mais complexa à medida que a pandemia se prolongava.

Lampedusa tornou-se um ponto crítico no início de abril. No dia 6 de abril, chegou o primeiro barco à ilha, marcando o início de uma nova emergência socio-sanitária. Os 34 migrantes desembarcados foram imediatamente transferidos para o centro de Contrada Imbriacola. Ao longo do mês, o número de pessoas no hotspot aumentou rapidamente, atingindo 111 até 15 de abril, apesar da capacidade máxima ser de 96. A superlotação resultou em críticas severas sobre as condições higiênicas e sanitárias, que eram insuficientes para lidar com o número crescente de pessoas. De acordo com o Garante Nacional dos Direitos das Pessoas Detidas ou Privadas de Liberdade Pessoal, as condições no centro eram inaceitáveis, com colchões distribuídos ao ar livre e instalações sanitárias inadequadas, como um pavilhão destinado a 40 pessoas com apenas dois banheiros. A falta de acesso ao UNHCR durante a emergência também impediu que os migrantes recebessem informações essenciais sobre os seus direitos de proteção internacional. A situação agravou-se com a imposição de uma quarentena interminável, que gerou protestos e atos de automutilação entre os detidos. As condições insalubres e a incapacidade de implementar medidas preventivas contra a COVID-19 resultaram num

ambiente extremamente precário, o que contraria as necessidades básicas de saúde pública e direitos dos migrantes. O centro foi finalmente liberado a 5 de maio, mas o problema da superlotação e a falta de condições adequadas continuaram a ser um desafio.

Pozzallo enfrentou um tipo diferente de crise durante o mesmo período. A 10 de abril, 50 migrantes foram transferidos de Lampedusa para Pozzallo, incluindo um adolescente egípcio de quinze anos que foi o primeiro caso confirmado de COVID-19 no hotspot. O então presidente municipal Roberto Ammatuna levantou questões sobre os protocolos de saúde, indicando que os sintomas do jovem não foram relatados em Lampedusa, o que levou à sua transferência sem diagnóstico prévio. Foram estabelecidas áreas de contenção e isolamento para evitar a propagação do vírus. O centro foi colocado sob rigorosa observação, e os 50 migrantes foram mantidos em quarentena até 28 de abril, sendo transferidos para outras regiões posteriormente. Com o retorno das operações de resgate por navios de ONGs, o centro voltou a receber migrantes. A 20 de junho, 67 pessoas resgatadas chegaram à província, aumentando o número de detidos a 142 a 2 de julho. Esta situação revelou a dificuldade de manter o controle sanitário em centros rapidamente saturados.

Messina teve uma experiência diferente durante a crise. Com a chegada de 194 pessoas a bordo do Sea-Watch 3 a 27 de fevereiro, a cidade siciliana tornou-se um ponto de acolhimento. Os migrantes foram inicialmente alojados num CAS antes de serem transferidos para o hotspot. Devido a dificuldades na transferência para outros países e à incapacidade de realocá-los, os migrantes permaneceram no centro até 23 de junho. A falta de clareza sobre a transferência e a gestão inadequada das condições de acolhimento foram questões persistentes durante este período.

Taranto tornou-se um novo foco de problemas a 25 de maio, quando o centro de primeira acolhida recebeu 70 cidadãos tunisianos. A 27 de maio, chegaram mais 58 migrantes, sendo que alguns foram detidos devido a ordens de prisão ou expulsão. O centro, projetado para a identificação e não para a permanência prolongada, estava mal equipado para fornecer um acolhimento adequado. Apesar disso, foi utilizado como centro de quarentena, com 120 pessoas presentes a 9 de junho. Muitos migrantes foram posteriormente transferidos para CPRs, enfrentando problemas semelhantes de acesso à informação e formalização de pedidos de asilo.

Estes casos revelam a complexidade e a gravidade dos desafios enfrentados pela Itália durante a crise migratória. A necessidade de reformas estruturais e de políticas mais eficazes para garantir a dignidade e os direitos dos migrantes é evidente, assim como a necessidade de uma gestão mais coordenada e humanitária das crises migratórias na UE.

Além dos *hotspots*, a falta de instalações adequadas levou à criação de estruturas *ad hoc* em vários municípios da Sicília, como Siculiana, Comiso e Porto Empedocle, usadas para realizar a quarentena dos migrantes. Porém, o seu nível de improviso levou frequentemente a que carecessem de condições sanitárias e de bem-estar adequadas, o que levantou preocupações sobre a privação de liberdade sem base legal clara, o que pode estar em conflito com a CEDH. O Garante Nacional denunciou que a falta de regulamentação adequada e a ausência de medidas apropriadas de proteção resultaram numa situação de "limbo jurídico", onde os migrantes eram privados de direitos fundamentais e enfrentavam condições precárias.

Deste modo, o conceito de *bordering* tem sido amplamente debatido nos estudos sobre migração e fronteiras. Refere-se aos processos sociais, relacionais e simbólicos que definem o acesso dos estrangeiros à cidadania e à nacionalidade e a forma como certas categorias de pessoas são incluídas ou excluídas dentro de um dado ordenamento social. Este conceito também se manifesta fora das fronteiras tradicionais, através de acordos políticos e económicos com os países de origem ou trânsito dos migrantes. A "externalização" dos controles de migração para países de trânsito e origem, bem como medidas preventivas para desencorajar a mobilidade, são características principais do *bordering*. A pandemia intensificou estas práticas, fornecendo novos argumentos para políticas restritivas e reforços fronteiriços sob o pretexto de proteger a saúde pública. Essas medidas, embora não explicitamente de *refoulement*, resultaram na restrição do acesso aos processos de asilo e agravaram as desigualdades e riscos enfrentados pelos migrantes. Assim, contribuiu para uma mudança na forma como as fronteiras são geridas e securitizadas, exacerbando as divisões entre cidadãos e estrangeiros e evidenciando as tensões entre as políticas de saúde pública e os direitos dos migrantes.

Compreensivelmente, foi levantada entre o PE e a CE a possibilidade de alguns EM utilizarem a pandemia para se eximirem às suas responsabilidades ao abrigo do direito

internacional e, mais precisamente, do princípio da *non-refoulement*⁴ para responder a barcos em perigo no Mar Mediterrâneo, decretar ou coordenar operações de salvamento, e assegurar o desembarque num porto seguro. Efetivamente, perante a crise pandémica e consequente recomendação por parte da CE, muitos governos europeus adotaram medidas drásticas para proteger a saúde e a vida dos seus cidadãos, designadamente, o controlo fronteiriço a partir das fronteiras internas (Zerka, 2020) ou o seu encerramento a nacionais de países vizinhos – restringindo-se assim as viagens internacionais – a imposição de longos confinamentos e a redução da vida pública às necessidades essenciais de vida. Entretanto, os desafios enfrentados pelos migrantes em território europeu foram agravados pelas dificuldades impostas pelo contexto pandémico, para não mencionar os dos campos de refugiados, centros de detenção e/ou transição e os *hotspots*. Estes últimos, originalmente designados para o registo e integração inicial de migrantes, foram e continuam frequentemente a ser utilizados para a detenção prolongada de migrantes, mesmo sem uma decisão judicial formal. Ora isto levanta grandes preocupações com os casos de violação do princípio de *non-refoulement* da Turquia para a Síria, onde o governo de Erdogan obriga os candidatos à migração a regressar à Síria, onde se pode razoavelmente esperar que enfrentem perseguição, tortura ou outro tratamento cruel ou degradante. A jurisprudência do TEDH estabelece critérios rigorosos para a detenção de migrantes. Entre estes critérios, destaca-se a exigência de que a detenção só possa ser imposta com base em leis claras e específicas, que devem visar objetivos legítimos, como a identificação ou a proteção da saúde pública, e ser proporcional à gravidade da situação. O caso *Khlaifia v. Itália* é um julgamento significativo do TEDH que ilustra claramente como as questões fundamentais sobre os direitos dos migrantes se reflectem também nas condições nos centros de detenção e acolhimento. Os requerentes Khalifa, Shouhami e Smail, migrantes tunisianos, foram detidos na Itália após serem resgatados no mar e colocados em centros de detenção para imigração. Alegaram ter enfrentado condições desumanas e degradantes, incluindo a falta de acesso a cuidados médicos, alimentação adequada e o sofrimento causado por violência física e psicológica. O TEDH concluiu que houve uma violação do Artigo 3 da CEDH, que proíbe a tortura e o tratamento desumano ou degradante. O Tribunal determinou que as condições nos centros de detenção eram inadequadas e não

⁴ Ao abrigo do direito internacional dos direitos humanos, este princípio garante que ninguém deve ser devolvido a um país onde enfrentaria tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante e outros danos irreparáveis. Este princípio aplica-se a todos os migrantes em todos os momentos, independentemente do respetivo estatuto migratório (ACNUR, 2018).

respeitavam os padrões internacionais de direitos humanos. Além disso, o Tribunal constatou também uma violação do Artigo 5 da CEDH, que garante o direito à liberdade e segurança. A detenção dos migrantes foi considerada inadequada e realizada sem o cumprimento dos requisitos legais e processuais necessários.

Como resultado, a Itália foi condenada a pagar compensação aos requerentes pelos danos sofridos. O Tribunal recomendou reformas e melhorias nas condições dos centros de detenção para assegurar o cumprimento dos direitos humanos estabelecidos na CEDH.

Este caso ilustra problemas mais amplos enfrentados por migrantes em centros de detenção e acolhimento por toda a Europa. As deficiências nas condições de detenção nos *hotspots* anteriormente descritas e as violações dos direitos humanos são preocupações comuns em muitos países europeus, especialmente em contextos de alta pressão migratória. A decisão teve um impacto significativo nas políticas de detenção e acolhimento, obrigando a Itália e outros países a reavaliar e reformar as suas práticas para alinharem-se com os padrões internacionais de direitos humanos. Afinal, é essencial que os migrantes detidos tenham acesso a condições de vida dignas, cuidados de saúde adequados, alimentação, água e instalações sanitárias apropriadas. De igual modo, é crucial que sejam informados sobre os seus direitos, incluindo o direito de solicitar asilo, e que tenham a oportunidade de aceder a os procedimentos de asilo de forma eficaz.

Na Itália, o Garante Nacional para os Direitos das Pessoas Detidas ou Privadas da Liberdade desempenha um papel vital na supervisão das condições de detenção e no tratamento das pessoas detidas, incluindo os migrantes em *hotspots*. O Garante Nacional emite relatórios periódicos e recomendações para melhorar as condições e garantir o respeito aos direitos humanos dos migrantes detidos. Contudo, apesar de existir uma estrutura legal e normativa bem definida para proteger os direitos dos migrantes e requerentes de asilo na Itália, a implementação efetiva desses direitos enfrenta frequentemente desafios significativos, especialmente em situações de emergência, como a pandemia. Este cenário reforça a necessidade contínua de vigilância rigorosa e de defesa ativa dos direitos fundamentais.

Os Decretos de Segurança de 2018 e as Reformas Subsequentes

Em 2018, a Itália adotou os controversos Decretos de Segurança, que marcaram uma mudança radical na política de imigração do país. Estes decretos, promovidos pelo então

Ministro do Interior, Matteo Salvini, reintroduziram a ideia de uma ligação estreita entre migração e segurança, refletindo uma abordagem de emergência, apesar da queda no número de chegadas de migrantes em comparação com os anos anteriores. Um dos aspectos mais significativos dessas reformas foi a substituição da proteção humanitária por autorizações de residência temporárias limitadas. Antes desta mudança, a proteção humanitária era uma forma de proteção complementar concedida a migrantes que, embora não elegíveis para asilo, ainda precisavam de proteção devido a condições precárias nos seus países de origem.

Os Decretos de Segurança limitaram severamente a concessão de vistos humanitários, restringindo-os a casos específicos, como menores desacompanhados ou vítimas de tráfico. O novo sistema introduzido por estes decretos, o Sistema de Proteção para Beneficiários de Proteção Internacional e Menores Desacompanhados (SIPROIMI), reduziu significativamente a capacidade de integração dos migrantes, ao disponibilizar apoio apenas após a concessão de proteção internacional. Além disso, os requerentes de asilo e os detentores de status humanitário que já estavam alojados no SPRAR foram autorizados a permanecer até ao final dos seus projetos, mas com a possibilidade de serem transferidos para centros de receção de primeiros socorros numa fase posterior.

As consequências desta reforma foram profundas e multifacetadas. Em primeiro lugar, a suspensão dos vistos humanitários impediu que muitos migrantes regularizassem a sua situação, forçando-os a viver na clandestinidade e sem acesso a direitos básicos, como o trabalho e os serviços de saúde. Esta mudança contribuiu para o aumento da vulnerabilidade social e económica dos migrantes, exacerbando as desigualdades já existentes. Em segundo lugar, o novo sistema de receção, que favoreceu a criação de grandes centros de acolhimento em detrimento de instalações menores e mais dispersas, resultou numa gestão menos eficiente e mais desumana das necessidades dos migrantes. Estes centros tornaram-se economicamente inviáveis e muitas vezes sobrecarregados, limitando a capacidade de resposta às necessidades dos residentes.

Estes fatores demonstraram-se particularmente críticos durante a resposta à pandemia, quando as condições de sobrelotação e a falta de acesso a cuidados de saúde e saneamento adequados nos centros de receção tornaram-se evidentes, exacerbando ainda mais as dificuldades enfrentadas pelos migrantes na Itália. A pandemia, ao revelar as fragilidades do sistema de imigração e receção do país, sublinhou a urgência de uma reforma

abrangente e centrada nos direitos humanos, capaz de garantir uma proteção efetiva e igualitária para todos os migrantes.

Quando a COVID-19 eclodiu no inverno de 2019-2020, a Itália tornou-se o primeiro país da Europa a ser gravemente afetado, com o primeiro caso identificado a 20 de fevereiro em Codogno, uma cidade com cerca de 16.000 habitantes na província de Lodi, na Lombardia. Nos dias seguintes, novos casos surgiram em aldeias vizinhas, e apesar dos esforços de confinamento, a infecção espalhou-se rapidamente por todo o país, especialmente nas regiões do Norte, que eram mais industrializadas e tinham maior ligação ao resto do mundo. No início de março de 2020, as infecções estavam fora de controlo e, em meados de março, o número de mortos já tinha ultrapassado o da China, onde o surto havia começado no final de 2019 (The Guardian, 2020). Não obstante a Itália ter conseguido gerir a pandemia melhor do que países como o Reino Unido ou os EUA, continuou a ser um dos locais com maior número de mortes durante o verão, antes de ser atingida por uma segunda vaga.

Embora nem os migrantes recém-chegados nem os migrantes instalados tenham tido taxas de infecção e/ou de mortalidade mais elevadas do que a população italiana (Geraci et al. 2021), a associação da pandemia à migração - em especial aos recém-chegados - foi partilhada pelos partidos do governo e da oposição e foi utilizada como instrumento de acordo com as suas diferentes agendas. Para a oposição de direita, o vírus tornou-se um pretexto para revitalizar a retórica anti migratória que a tinha favorecido durante a campanha eleitoral anterior; apontaram os migrantes que chegavam como propagadores da peste ou como um grupo privilegiado com direitos que os italianos não tinham. Para o Governo, a pandemia foi uma oportunidade para reforçar as fronteiras nacionais e da UE. Embora os fluxos de entrada não tenham atingido os números dos anos anteriores (2015-2018), a chegada de novos migrantes continuou a ser uma preocupação prioritária para a coligação liderada pelo Primeiro-Ministro Giuseppe Conte. A Ministra do Interior, Luciana Lamorgese, acusou “os fluxos descontrolados de criarem problemas graves na segurança sanitária nacional” (Corriere della Sera, 28 de julho de 2020). Por conseguinte, a par de disposições mais gerais que consideravam os migrantes como parte da população residente, foram também adoptadas medidas políticas para restringir a mobilidade, continuando as fronteiras a ser um “campo de batalha” (Ambrosini, 2021a) entre diferentes forças. Por exemplo, as medidas políticas preventivas da infecção do vírus entre a população durante a primeira vaga da pandemia, acabaram inevitavelmente por afetar

direta ou indiretamente os migrantes instalados e os recém-chegados. Estas medidas visavam enfrentar duas situações de emergência: (1) a propagação da COVID-19, que atingiu duramente a população residente, independentemente da sua origem ou nacionalidade, e (2) a escassez de mão de obra em alguns sectores económicos chave com um elevado número de trabalhadores migrantes irregulares. Assim, no seu todo, estas políticas visavam, num primeiro momento, conter a propagação do vírus junto da população, não só os estrangeiros já residentes em Itália mas também os migrantes irregulares que chegavam ao longo da rota mediterrânica; e, posteriormente, colmatar a escassez de mão de obra resultante do encerramento das fronteiras à migração sazonal externa. Além disso, a pandemia provocou um retorno significativo de trabalhadores romenos — entre os maiores grupos de trabalhadores móveis da UE — de países da UE gravemente afetados. Os fatores que influenciaram este movimento incluem condições precárias de emprego, perda de rendimento e cobertura inadequada de seguro de saúde e segurança social.

Não obstante as soluções temporárias, como voos especiais para trabalhadores sazonais, terem sido organizadas pelos empregadores, a pandemia evidenciou disparidades económicas existentes entre os países da UE que ultrapassam a pandemia e moldam ainda hoje a mobilidade laboral intra-UE. Contudo, o impacto da pandemia na mobilidade foi particularmente sentido em setores dependentes de trabalhadores sazonais, como a agricultura, onde a escassez de mão-de-obra se tornou aguda. Os governos estão agora a aliviar as restrições para enfrentar estas escassezes, como a Alemanha permitindo a entrada de dezenas de milhares de trabalhadores sazonais sob condições estritas, embora com preocupações sobre salvaguardas de saúde.

O setor de cuidados de saúde, essencial na resposta à pandemia, também enfrenta desafios relacionados com a mobilidade laboral. Países como a Áustria têm introduzido medidas especiais para facilitar a entrada de trabalhadores de cuidados de países vizinhos da UE, essenciais para manter os serviços de saúde durante a crise.

Além das perturbações imediatas no mercado de trabalho, a pandemia exacerbou questões pré-existentes nos arranjos de emprego temporário, particularmente através de agências de emprego temporário. Estas agências desempenham um papel crucial na correspondência entre a procura de trabalho e a oferta, mas também expõem os trabalhadores a condições exploratórias e proteções inadequadas.

Olhando para o futuro, a pandemia provavelmente remodelará a dinâmica da mobilidade laboral na UE, influenciando a distribuição de custos e benefícios entre países de origem e destino. Trabalhadores essenciais continuarão a ser procurados, destacando o papel dos trabalhadores móveis da UE em satisfazer estas necessidades. No entanto, desafios permanecem na garantia de condições e proteções equitativas para todos os trabalhadores móveis em toda a Europa.

Posições dos Principais Partidos Políticos

Durante a pandemia, os principais partidos políticos italianos apresentaram uma variedade de posições em relação às políticas de imigração, cada uma refletindo diferentes abordagens ideológicas e pragmáticas diante dos desafios sanitários e sociais emergentes.

O Partito Democratico (PD), historicamente, apoiou uma abordagem mais liberal em relação à imigração. Durante a pandemia, o PD defendeu políticas que garantiam o acesso equitativo à saúde para migrantes e requerentes de asilo, argumentando que isso era crucial não apenas para proteger os direitos humanos, mas também para conter a propagação do vírus e promover a coesão social (Gatti, 2021).

Por outro lado, o Movimento 5 Stelle (M5S) enfrentou desafios internos ao tentar conciliar suas visões divergentes sobre imigração. Tradicionalmente, o partido adotou uma posição mais ambígua, buscando equilibrar preocupações humanitárias com considerações de segurança pública. Durante a pandemia, o M5S focou em políticas que equilibrassem as necessidades de saúde pública com responsabilidades humanitárias, refletindo uma abordagem pragmática diante das circunstâncias emergentes (Boffa, 2020).

Por sua vez, a Lega (anteriormente conhecida como Liga Norte) manteve uma posição consistentemente restritiva em relação à imigração. Durante a crise sanitária, o partido reforçou sua defesa por controles de fronteira mais rigorosos e medidas para limitar a imigração, argumentando que essas ações eram essenciais para proteger a segurança dos cidadãos italianos e prevenir a disseminação do vírus (Guardian, 2020).

Forza Italia, sob a liderança de Silvio Berlusconi, demonstrou uma postura mais moderada, adaptando suas políticas de imigração às mudanças sociais e políticas

decorrentes da pandemia. O partido apoiou medidas que equilibravam o controle da imigração com a necessidade de garantir direitos humanitários básicos aos migrantes afetados pela crise de saúde pública (Reuters, 2021).

Já o Fratelli d'Italia (FdI), partido de direita conservadora, adotou uma posição firme e restritiva em relação à imigração durante a pandemia. O FdI argumentou que políticas mais rígidas eram necessárias para proteger a segurança nacional e a saúde pública, evitando o colapso dos sistemas de saúde e garantindo a segurança dos cidadãos italianos diante da crise sanitária (Gatti, 2021).

Esses posicionamentos demonstram como os partidos políticos italianos interpretaram e responderam às questões de imigração durante a pandemia, refletindo tanto ideologias políticas quanto considerações práticas e humanitárias diante de um contexto de crise global.

Capítulo 4 - A convergência entre a Crise Migratória e a pandemia e a ameaça aos Direitos (Humanos) Migratórios na EU

Impacto da crise pandêmica e migratória na ordem pública, relações sociais e dinâmica Estado-cidadão

Neste capítulo da investigação, será analisado o impacto da crise pandêmica sobre a ordem pública, as relações sociais e a dinâmica entre cidadão e Estado, e como a movimentação de entidades e atores políticos e legais afetou o equilíbrio dessas dinâmicas. A análise será realizada comparando as diretrizes da EU em matéria de migração e a Itália, considerando tanto a crise migratória pós-2015 como a transição para a crise pandêmica, através de duas vias: interna e externa.

Durante a pandemia, as diferenças entre as legislações da UE e da Itália em matéria de direitos migratórios tornaram-se particularmente evidentes. As reformas legislativas italianas de dezembro de 2020 tentaram reverter parcialmente algumas das medidas mais excludentes, mas os efeitos tangíveis dessas reformas foram limitados e desigualmente implementados entre os municípios.

A pandemia expôs assim as tensões entre as prioridades nacionais e as normas da UE, revelando a necessidade de uma abordagem mais alinhada com os princípios europeus para garantir uma gestão eficaz e humanitária da migração, especialmente em contextos de crise global. A situação destacou a importância de adaptar políticas migratórias para enfrentar tanto desafios imediatos quanto a longo prazo, garantindo a proteção dos direitos dos migrantes e a conformidade com os padrões internacionais estabelecidos.

Instrumentos legais sobre direitos dos migrantes e refugiados – Itália vs UE

A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados define quem é considerado refugiado e estabelece os direitos desses indivíduos, incluindo o princípio do *non-refoulement*, que proíbe a devolução de refugiados a países onde possam ser perseguidos.

O Protocolo de 1967 ampliou a Convenção, removendo as restrições temporais e geográficas.

No entanto, se considerarmos os artigos 79.º e 80.º do TFEU, percebemos que se reserva aos EM o direito de decidir internamente a orientação das suas políticas de imigração, dentro de um quadro comum estabelecido pela UE. O artigo 79.º do TFEU estabelece que a UE deve desenvolver uma política de imigração comum, com o objetivo de assegurar a gestão eficaz dos fluxos migratórios, garantindo o tratamento justo de cidadãos de países terceiros que residam legalmente nos EM e promovendo a prevenção e o combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos. Para atingir estes objetivos, a UE adota medidas relativas às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros, à definição dos direitos dos mesmos quando residam legalmente num EM, à luta contra a imigração clandestina e ao repatriamento de residentes em situação irregular, bem como à cooperação com países terceiros na gestão da migração. No entanto, fica claro que as medidas da UE não podem interferir com o direito dos EM de determinarem, de forma autónoma, o número de nacionais de países terceiros que pretendem admitir no seu território. Neste sentido, a legislação italiana frequentemente mostrou-se em desacordo com esses princípios. As Leis Foschi (1986) e Martelli (1989) estabeleceram estruturas relativamente protetoras para a imigração, mas a Lei Bossi-Fini (2002) e o Pacote de Segurança (2009) endureceram as políticas migratórias italianas. Os Decretos de Segurança (2018), introduzidos pelo então Ministro do Interior Matteo Salvini, reformaram a política de imigração ao limitar a proteção humanitária e substituí-la por autorizações de residência temporárias. Durante a pandemia, as medidas restritivas exacerbadas pela crise sanitária destacaram a incompatibilidade entre a legislação italiana e os princípios da UE, evidenciando a tensão entre as respostas à crise de saúde e as obrigações em matéria de direitos humanos.

Complementarmente, o artigo 80.º reforça que as políticas da UE em matéria de controlo de fronteiras, asilo e imigração são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os EM. Este princípio deve orientar a implementação das políticas, assegurando que os EM partilham de forma justa as responsabilidades decorrentes destas questões. Quando necessário, a legislação europeia deve prever mecanismos adequados para assegurar a aplicação deste princípio, promovendo um equilíbrio entre os EM na gestão dos desafios migratórios.

Xenofobia, populismo e narrativas anti-imigração na Europa pós-crise migratória e durante a pandemia

A crise migratória de 2015 e os eventos subsequentes em muitos países europeus revelaram uma tendência crescente de xenofobia, populismo e narrativas anti-imigração, tanto nas esferas política e Opinião Pública mas também nos canais de informação e plataformas sociais. A chegada massiva de migrantes e refugiados gerou uma onda de medo e ressentimento em alguns setores da sociedade, levando a um aumento das retóricas anti-imigração e políticas mais restritivas. Este fenómeno foi acentuado pela pandemia de COVID-19, que proporcionou um terreno fértil para a ampliação destes sentimentos.

Mas a pandemia não exacerbou apenas a crise económica e social na Europa: acirrou também a marginalização de grupos migrantes e refugiados. Segundo a Hipótese 1: Impacto Catalisador, a pandemia acentuou a marginalização destes grupos, baseada na exacerbação de preconceitos junto da sociedade civil por via mediática e política. Grupos migrantes foram frequentemente estigmatizados como portadores de doenças ou associados a situações ilegais. Esta perceção negativa contribuiu para o fortalecimento de narrativas xenófobas e populistas, que encontraram na crise sanitária uma oportunidade para intensificar o seu discurso.

O aumento da retórica anti-imigração manifestou-se sob várias formas de violência e discriminação, nomeadamente num reforço da violência das forças de segurança contra migrantes, que muitas vezes foram alvo de ações repressivas exacerbadas sob a justificativa de proteger a saúde pública. O ressurgimento de movimentos com ideologias políticas extremas também foi notável, com esses grupos ganhando visibilidade e apoio durante a crise. As suas correntes ideológicas muitas vezes promoveram, e promovem ainda, uma visão nacionalista de anti-imigração, e sua ascensão tem sido acompanhada por um aumento da adesão civil. Além disso, a adoção de leis e posições nacionais que são concretamente antagónicas às dos órgãos da UE e os seus respetivos instrumentos legais, refletiu essa tendência. Muitos EM passaram a adotar medidas que contrariam os princípios de solidariedade e proteção dos direitos humanos promovidos pela UE. Em alguns casos, essas ações também se manifestaram no desrespeito por fóruns internacionais dedicados aos Direitos Migratórios e à Crise Migratória na Europa, minando esforços conjuntos para uma abordagem mais humanitária e coordenada.

A combinação destes fatores demonstra como a pandemia funcionou como um catalisador para o agravamento de tensões xenofóbicas e populistas. A crise sanitária não destacou apenas as falhas nos sistemas de solidariedade da UE, mas também evidenciou a forma como a crise pode ser instrumentalizada para justificar e intensificar políticas e discursos anti-imigração, de “nós contra eles”. Ao abordar essas questões, é crucial considerar tanto o impacto imediato da pandemia quanto as implicações a longo prazo para a integração e solidariedade na Europa. Contudo, se pensarmos que por razões geográficas e geopolíticas a migração não afeta os EM da mesma forma, independentemente de serem países de destino ou países de trânsito, compreendemos ao mesmo tempo, a cooperação no contexto do Acordo de Schengen e da Convenção de Dublin não foi pensada como um processo de integração baseado na solidariedade, mas sim como um conjunto de regras para alocar responsabilidades para os pedidos de asilo, numa lógica intergovernamental de cooperação.

A COM, estando ciente destas limitações, afirmou que o sistema de Dublin deve ser reformado, “tanto para simplificá-lo e aumentar a sua eficácia na prática, quanto para estar à altura da tarefa de lidar com situações em que os sistemas de asilo dos EM enfrentam pressão desproporcional”. Em suma, segundo a COM, o sistema de Dublin atual é injusto. Juntamente com Dublin, cujo paradigma de ‘primeira entrada’ reforça as disparidades estruturais inerentes à geografia, existem outras regras que tornam mais complexa a obtenção de solidariedade e a justa alocação de responsabilidades entre os EM: por exemplo, a regra segundo a qual todos os EM são considerados países seguros para nacionais de terceiros, apesar das diferenças estruturais existentes na UE. A aplicação precoce do princípio de confiança mútua exacerbou este problema (Marin, Penasa e Romeo 2024).

Efetivamente, a gestão da dimensão humanitária da migração constitui uma área complexa e crítica da integração europeia na qual os Estados, detendo interesses divergentes, comprometem a competência UE e entravam a integração. A solidariedade na UE, entre os EM e em relação aos nacionais de terceiros, envolve questões redistributivas complexas sobre as quais os EM pretendem (man)ter controle total, segundo Marin, Penasa e Romeo, por várias razões: primeiro, devido às implicações orçamentais; segundo, devido à confiança sistémica que esses avanços requerem; terceiro, a solidariedade no asilo implica alguma abertura em relação aos cidadãos não europeus

em questões que tocam o acesso aos sistemas de bem-estar interno. A própria UE tem burocracias supranacionais limitadas, talvez com exceção da Frontex, agora a Agência Europeia para a Segurança das Fronteiras e Costeira: em outras palavras, a UE requer que os EM implementem a lei da UE.

Constitui então este o desafio mais crucial que sustenta o esforço para alcançar formas de solidariedade entre os EM. É desde o Tratado de Amsterdão, e precisamente nas Conclusões do CE de Tampere de 1999, que a solidariedade foi indicada como um princípio orientador na criação do CEAS. Vinte anos depois de Tampere, o quadro é bastante desconfortável: os EM têm interesses diferentes e poucos incentivos para cooperar face à chegada de números sem precedentes de migrantes e organizar ações coordenadas. Alguns Estados (anfitriões e de trânsito) precisam do apoio de outros, que frequentemente têm poucos incentivos para cooperar, nomeadamente por motivos de *status quo* que lhes possibilita beneficiar dos desequilíbrios estruturais reforçados pelas regras existentes. Para além disso, os EM também podem invocar regras que possibilitam enfraquecer a integração europeia, seja através da suspensão de Schengen, por meio de legislação ou, simplesmente, na prática.

Princípios humanitários durante a pandemia: *non-refoulement*, asilo e condições de acolhimento

Durante a pandemia, a correlação entre a gestão de migrantes e os navios de quarentena tornou-se particularmente evidente. Os navios foram frequentemente utilizados para isolar pessoas expostas ao COVID-19 ou que testaram positivo, funcionando simultaneamente como medidas de contenção e centros de detenção. Isso resultou em uma situação ambígua, onde os navios foram vistos como um meio de contenção sanitária e controle dos fluxos migratórios, gerando percepções confusas e muitas vezes distorcidas da realidade. Diversos litígios surgiram relativamente às condições a bordo desses navios, como o caso do “Ocean Viking”, que ficou preso entre a Itália e Malta. Os migrantes foram mantidos em quarentena a bordo por várias semanas, o que causou grande tensão e atraiu a atenção dos media após tentativas de suicídio por parte dos refugiados. Malta alegou razões sanitárias para recusar o desembarque, ao passo que a Itália acabou por

acolher os refugiados, acentuando o debate sobre a responsabilidade dos países em oferecer abrigo e apoio aos migrantes.

As condições de vida e o tratamento dos refugiados e migrantes também foram afetados negativamente em Itália durante a pandemia, violando o princípio do tratamento digno e das condições adequadas de vida. Em vários centros de acolhimento e detenção em Itália, as condições eram desumanas e degradantes, exacerbadas pela superlotação e pela falta de acesso a cuidados de saúde adequados. Esta situação não só violava as normas internacionais de direitos humanos, mas também o direito italiano e europeu, que estipulam que todas as pessoas, independentemente do seu estatuto, têm direito a um tratamento digno e ao acesso a cuidados de saúde.

A unidade familiar, um princípio fundamental tanto na Convenção de 1951 como na legislação comunitária, também foi comprometida. Durante a pandemia, o encerramento de fronteiras e as restrições de viagem impediram muitas famílias de se reunirem. Em Itália, esta situação foi particularmente grave, com muitos migrantes e refugiados impedidos de reunir-se com os seus familiares, aumentando assim o seu sofrimento e desespero. O desrespeito pela unidade familiar não apenas contraria as obrigações legais de Itália sob o direito internacional, mas também subverte os princípios de direitos humanos que formam a base da legislação da UE.

Finalmente, o princípio da não discriminação foi severamente desrespeitado durante a pandemia. Em Itália, assim como em outros países da UE, houve casos documentados de estigmatização e discriminação contra migrantes e refugiados, com a COVID-19 sendo usada como justificativa para a imposição de medidas restritivas específicas a estas populações. Estas medidas discriminatórias foram aplicadas de forma desproporcional aos migrantes, muitas vezes ignorando os direitos básicos que deveriam ser garantidos a todos os indivíduos, independentemente da sua nacionalidade ou status migratório. Este tipo de discriminação não só viola o princípio da igualdade de tratamento consagrado na Convenção de 1951, mas também vai contra os valores fundamentais da UE, que incluem o respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade e respeito pelos direitos humanos.

O Regulamento 656/2014 é um instrumento fundamental para garantir que as operações de busca e resgate sejam conduzidas com respeito pelos direitos humanos e com

eficiência. No entanto, a implementação prática das diretrizes pode ser desafiadora, especialmente em situações de grande afluxo de migrantes e refugiados ou em cenários políticos complexos. A definição e o cumprimento de “lugar seguro” permanecem tópicos cruciais, e a eficácia do regulamento depende da cooperação contínua e do compromisso dos EM com os princípios estabelecidos. Em resumo, o Regulamento 656/2014 desempenha um papel vital na gestão das operações de busca e resgate no mar, proporcionando uma base legal e operacional para assegurar que os sobreviventes de emergências marítimas sejam tratados com dignidade e segurança. A aplicação consistente e a resolução dos desafios associados são essenciais para garantir o sucesso das operações e a proteção dos direitos dos resgatados.

Pacto Europeu sobre Migração e Asilo: desafios à solidariedade, integração e cooperação internacional

O Pacto Europeu sobre Migração e Asilo, apresentado pela COM em setembro de 2020, visa estabelecer um novo quadro para a gestão das migrações e do asilo na UE, promovendo uma abordagem mais solidária e equilibrada. O pacto foca na gestão das fronteiras, na revisão dos procedimentos de asilo e na solidariedade entre os EM. Propõe uma triagem inicial robusta para assegurar que apenas aqueles com direito a proteção internacional acedam ao processo de asilo, enquanto outros migrantes são direcionados a procedimentos de retorno ou regularização conforme a sua situação. Introduce também um novo mecanismo de solidariedade que prevê a redistribuição de migrantes entre os EM com base em critérios objetivos.

No entanto, a sua implementação tem sido marcada por desafios significativos. As tensões entre EM sobre a redistribuição de migrantes e a gestão das fronteiras continuam a ser um obstáculo, refletindo a dificuldade de alcançar um consenso em questões tão polarizadoras. Além disso, a pandemia expôs as limitações das políticas de solidariedade existentes, destacando a necessidade de uma abordagem mais coesa e integrada para enfrentar crises humanitárias e sanitárias simultaneamente. A resposta da UE à pandemia demonstrou a necessidade de reforçar a solidariedade e a cooperação internacional, não apenas na gestão da migração, mas também na proteção dos direitos dos migrantes em situações de crise.

Neste contexto, os desenvolvimentos recentes ao nível dos EM sinalizam a necessidade de discutir a sobrevivência da política de migração da UE em tempos de turbulência política e argumentos baseados na soberania na política doméstica e europeia. De facto, a ‘política de portos fechados’ da Itália, juntamente com a recusa de Malta em aceitar o navio *Aquarius* e a reação do Presidente francês contra o ‘cinismo migratório’ italiano, levantaram novamente a questão da solidariedade intraeuropeia e do compartilhamento de responsabilidades. Enquanto Itália, Malta e Espanha discutiam o destino do *Aquarius*, o Parlamento húngaro aprovava uma emenda constitucional que introduzia o conceito de identidade constitucional. Ao fazer isso, o Parlamento húngaro estava, na verdade, a dar seguimento a um julgamento anterior do Tribunal Constitucional Húngaro que recordava o conceito de “identidade constitucional da Hungria”, cuja preservação é um dever para todos os órgãos do Estado (art. 3, Projeto de Lei T-332).

A tentativa frustrada de discutir e reformar o sistema de Dublin representa um sinal adicional da fraqueza política das instituições supranacionais em abordar a criação de um sistema de governação da migração que seja justo e equilibrado e uma expressão de solidariedade dentro da UE. A fraqueza do sistema europeu de asilo pode ser vista como o reflexo da fraqueza de todo o processo de integração europeia. É aqui que o papel do princípio da solidariedade entra em cena: quando é efetivamente implementado e assumido pelos EM como parte das suas próprias identidades constitucionais, pode atuar como um princípio orientador em direção a um sistema europeu de asilo mais sustentável e integrado. As consequências podem ser apreciadas não apenas em termos de gestão eficiente, mas também em termos de proteção efetiva dos direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos.

Ao abordar a interação entre as regras da UE e a implementação doméstica, procuro referir especificamente o funcionamento da chamada “regra do país seguro” (ou regra STC), pois é um dos principais motores da política de migração da UE atual. A regra STC é um bom exemplo da interação entre os níveis europeu e dos EM. De fato, a aplicação da regra STC é, ao mesmo tempo, uma das questões que os EM pretendem centrar a discussão quando abordam possíveis alterações ao Sistema de Dublin, e uma das ferramentas jurídicas que se mostraram cruciais para o funcionamento adequado do sistema. Com base na regra STC, alguns tribunais estaduais, incluindo o Conselho de Estado italiano, impediram a transferência de requerentes de asilo para outros países da

UE (nomeadamente Hungria e Bulgária), afirmando que esses países oferecem padrões de proteção dos direitos humanos totalmente insuficientes. Ao fazer isso, os juízes nacionais inflamaram inadvertidamente o clima político, tanto interno quanto externo, convertendo-se em sujeitos ativos e até proativos na implementação eficaz e construção de um SECA efetivo.

Ao fundir a perspectiva europeia com a comparativa constitucional, pretendo vincular o problema da migração em massa com a questão mais ampla da construção de uma autêntica entidade transnacional, que deveria ser capaz de falar com uma só voz em questões de imigração. De facto, a desvinculação da gestão da migração em massa da questão da construção de uma entidade transnacional é provavelmente uma das razões para as deficiências atuais das políticas de asilo e de controlo de fronteiras. O que a crise migratória revela é, assim, a tensão entre uma retórica baseada na soberania e a impossibilidade concreta de enfrentar a migração em massa contemporânea a nível doméstico.

Capítulo 5 – Conclusão

A análise das políticas migratórias na Itália durante a pandemia de COVID-19 revela um quadro complexo que reflete tanto desafios locais quanto tendências globais e políticas internacionais. A crise global de saúde acentuou as dificuldades enfrentadas pelos migrantes, expondo a fragilidade das políticas existentes e destacando a necessidade urgente de reformas. As três hipóteses discutidas — Impacto Catalisador, Impacto Reverso e Efeito de Camuflagem — oferecem diferentes perspectivas sobre como a pandemia influenciou a situação dos migrantes e como as respostas políticas foram moldadas por contextos específicos.

1. Hipótese 1: Impacto Catalisador

A pandemia atuou como um catalisador que intensificou as desigualdades e preconceitos enfrentados pelos migrantes na Itália. A crise revelou e exacerbou barreiras significativas ao acesso aos serviços de saúde, ampliando as condições precárias nas quais muitos migrantes vivem. A gestão biopolítica nas áreas de detenção e navios de quarentena foi criticada por associações jurídicas devido às condições insalubres e à falta de infraestrutura adequada. O medo de deportação, xenofobia, estigmatização social e diferenças culturais resultantes de políticas discriminatórias contribuíram para que muitos migrantes evitassem ou adiassem o acesso a cuidados médicos. A falta de medidas preventivas eficazes em campos e centros de detenção, onde milhões de migrantes vivem em condições superlotadas e sem infraestrutura adequada, também agravou a situação. Este cenário confirma a Hipótese 1, que sugere que a pandemia exacerbou as desigualdades existentes.

2. Hipótese 2: Impacto Reverso

Embora a pandemia tenha exacerbado desafios, também trouxe à tona uma maior solidariedade e esforço humanitário em algumas áreas. A resposta de ONGs e grupos de voluntários para apoiar migrantes, mesmo diante das dificuldades, demonstrou um compromisso renovado com a integração e o suporte humanitário. A pandemia forçou

uma reavaliação da abordagem em relação aos migrantes, revelando uma oportunidade para implementar políticas mais inclusivas. Este impacto positivo sugere que a pandemia também teve um efeito de revitalização na solidariedade e colaboração entre a sociedade civil e os Estados, alinhando-se com a Hipótese 2.

Adicionalmente, o aumento da solidariedade e das iniciativas humanitárias, como destacado pela Hipótese 2, acaba por reforçar, de certa forma, a Hipótese 1. A necessidade de uma maior mobilização solidária expôs, de maneira mais clara, as fragilidades estruturais do sistema europeu em geral, e do sistema italiano, em particular. Essa vulnerabilidade, evidenciada pela resposta insuficiente a crises, reforça a ideia de que há lacunas substanciais nas políticas nacionais e europeias que precisam ser abordadas.

3. Hipótese 3: Efeito de Camuflagem

A pandemia também funcionou como um fator de camuflagem, desviando a atenção das questões migratórias e exacerbando a marginalização dos migrantes. O foco nas emergências de saúde pública e nas prioridades imediatas resultou em menor cobertura mediática e jurídica das questões migratórias. As políticas restritivas e a falta de suporte adequado nos centros de acolhimento destacam como a atenção desviada contribuiu para a exclusão e a marginalização adicional dos migrantes. Este efeito de camuflagem confirma a Hipótese 3, evidenciando como a pandemia aprofundou as disparidades existentes ao desviar a atenção das necessidades dos migrantes.

Considerações Finais

A pandemia de COVID-19 expôs e intensificou as fraquezas das políticas migratórias na Itália, sublinhando a necessidade de uma revisão crítica e reformulação das abordagens à migração. O contexto da pandemia demonstrou a importância de uma resposta mais integrada e coordenada que considere tanto a segurança e saúde pública quanto os direitos dos migrantes.

Na Itália, a pandemia exacerbou os riscos para a saúde dos migrantes, com barreiras significativas ao acesso a cuidados médicos e serviços essenciais. As condições precárias nos campos e centros de detenção, bem como o medo de deportação e a xenofobia, contribuíram para um aumento no risco de infecção e dificuldades de saúde para os migrantes. Além disso, as limitações nos recursos e a falta de proteção social para

trabalhadores migrantes, especialmente em setores essenciais, evidenciam uma necessidade urgente de melhorar a gestão e o suporte para esta população vulnerável. As leis italianas, desde a Lei Foschi (1986) até o Decreto Minniti (2017), têm tentado equilibrar o reconhecimento dos direitos dos migrantes com o controle da imigração irregular. Contudo, a legislação enfrentou críticas e desafios, principalmente por não conseguir controlar adequadamente a migração irregular e por aplicar medidas de segurança cada vez mais rígidas. Durante a pandemia, as políticas migratórias italianas se focaram na segurança sanitária e no controle das fronteiras, intensificando o controle da imigração e afetando negativamente os migrantes, especialmente aqueles em situação irregular e trabalhadores em setores essenciais. A abordagem da Lega, um partido de direita, priorizou a segurança nacional, o que resultou em críticas por desconsiderar as necessidades humanitárias dos migrantes e aplicar medidas desproporcionais.

Não obstante o encerramento de fronteiras e as políticas de segurança terem imposto grandes constrangimentos aos fluxos migratórios, houve também um esforço de solidariedade que ofereceu um vislumbre de como políticas mais inclusivas poderiam ser desenvolvidas. Curiosamente, porém, parece não existir uma estratégia orientada para a cooperação ou o apoio aos governos dos Estados onde têm origem as crises que desencadeiam os fluxos migratórios e de refugiados. À luz destes factos, é crucial que a Itália e a UE adotem uma abordagem mais equilibrada e comprometida com os direitos humanos, garantindo uma gestão mais eficaz e humanitária da migração no futuro ao incorporar políticas que reconheçam e atendam às necessidades dos migrantes enquanto promovem a segurança e a coesão social para garantir uma gestão mais eficaz e humanitária da migração no futuro. As reformas na legislação migratória e a gestão de fronteiras têm sido foco de contestação, principalmente em relação ao Regulamento de Dublin e à distribuição das responsabilidades entre os países da UE. A Itália argumenta que o Regulamento de Dublin impõe uma carga desproporcional ao país, exigindo uma reforma para uma distribuição mais equitativa das responsabilidades migratórias.

A resposta à pandemia devia ter servido como um ponto de partida para a construção de um sistema migratório mais justo e inclusivo, que não apenas mitigasse as disparidades existentes, mas que também ofereça uma base sólida para enfrentar desafios futuros. O caminho adiante requer uma combinação de empatia, solidariedade e responsabilidade,

tanto a nível nacional quanto europeu, para assegurar que os direitos dos migrantes sejam respeitados e promovidos de forma consistente e equitativa.

Relativamente às hipóteses, a primeira, que tratava do Impacto Catalisador, foi confirmada. A pandemia exacerbou as desigualdades já existentes, amplificando a precariedade das condições de vida dos migrantes vulneráveis e agravando problemas como o medo de deportação e a falta de acesso a cuidados médicos. A segunda hipótese, referente ao Impacto Reverso, foi parcialmente confirmada. Apesar do aumento na solidariedade e dos esforços humanitários, estes foram frequentemente limitados por lacunas nas políticas nacionais e europeias. A terceira hipótese, o Efeito de Camuflagem, também foi confirmada. A pandemia desviou a atenção das questões migratórias, resultando numa menor cobertura mediática e jurídica, o que aprofundou a marginalização dos migrantes vulneráveis.

Quanto aos objetivos da dissertação, alguns foram cumpridos enquanto outros foram apenas parcialmente atingidos. O primeiro objetivo, que era explicar a evolução da crise migratória desde 2015, foi totalmente alcançado. O trabalho detalhou como a crise se desenvolveu e como a pandemia intensificou as dificuldades enfrentadas pelos migrantes vulneráveis, evidenciando a continuidade da marginalização e o agravamento das desigualdades.

O segundo objetivo, que visava observar a evolução da pandemia e as medidas de contingência, foi parcialmente cumprido. Embora a dissertação tenha abordado o impacto dessas medidas sobre os migrantes vulneráveis, uma análise mais detalhada das medidas específicas adotadas poderia fornecer uma visão mais completa.

O terceiro objetivo, que pretendia examinar os desafios relacionados com o desrespeito pelos Direitos de Migração e de Asilo, foi parcialmente atingido. A dissertação discutiu as principais questões e desafios, mas uma análise mais aprofundada das propostas legislativas e do impacto das leis adotadas durante o Estado de Emergência poderia enriquecer a discussão.

O quarto objetivo, que era analisar a posição da Itália em relação às políticas de anti-imigração, foi cumprido com sucesso. A análise comparativa das políticas italianas em

relação às diretrizes da UE revelou como essas abordagens se compararam e qual foi o impacto sobre os migrantes vulneráveis.

O quinto objetivo, que visava estabelecer uma correlação entre a pandemia e a marginalização de grupos vulneráveis, foi plenamente alcançado, tendo sido explicada a relação entre a crise global e a marginalização dos migrantes vulneráveis, considerando as dimensões social, legal e política. A análise destacou como a crise global agravou as disparidades e evidenciou a necessidade urgente de políticas mais inclusivas e eficazes.

Esta dissertação abordou o impacto da pandemia de COVID-19 nas políticas migratórias na Itália, com um enfoque especial nos migrantes vulneráveis. O objetivo principal foi compreender como a crise global acentuou as desigualdades e influenciou as respostas políticas direcionadas a estes grupos. As hipóteses formuladas foram examinadas e os objetivos definidos foram avaliados quanto ao seu cumprimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Estudos acadêmicos, textos de opinião e dissertações

1. Adamson, Fiona B. 2006. *Crossing Borders: International Migration and National Security*. Stanford University Press. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.
2. Ambrosetti, Elena, Eralba Cela, e Tineke Fokkema. "Transnationalism and Irregular Status in Italy: An Analysis Based on the Integrometro Survey." *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 12, no. 3 (2014): 1-20. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
3. Ambrosini, Maurizio. "Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance." Springer, 2018, pp. 45-67. Acedido a 15 de abril de 2024.
4. Amnistia Internacional. 2021. *Amnesty International Report 2020/21 - The State of the World's Human Rights 2020/21* (pp. 4-25; 41-48). Acedido a 20 de fevereiro de 2024.
5. Amnistia Internacional. 2022. *Policing The Pandemic Human Rights Violations in the Enforcement of Covid-19 Measures In Europe* (pp. 12-15; 20-33). Londres: Amnistia Internacional Ltd. Acedido a 15 de janeiro de 2024.
6. ASGI (Association for Juridical Studies on Migration). 2020. *The Impact of the 'Security Decrees' on the Protection System for Asylum Seekers and Migrants*. Acedido a 12 de novembro de 2023. <https://www.asgi.it>.
7. Baldwin-Edwards, Martin, e Albert Kraler. *Migration in Southern Europe*. Paris: OECD Publishing, 2009, p. 49. Acedido a 8 de janeiro de 2024.
8. Berry, Mike, Ignacio Garcia-Blanco, e Katy Moore. *Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries*. BBC Media Action, 2015. Acedido a 7 de abril de 2024. <https://www.bbcmediaaction.org>.

9. Bigo, Didier. "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease." *Alternatives: Global, Local, Political* 27, no. 1 (2002): 63-92. Acedido a 5 de junho de 2024.
10. Black, Richard, et al. *Migration and Insecurity: Citizenship and Social Inclusion in a Transnational Era*. Routledge, 2011. Acedido a 5 de junho de 2024.
11. Bourbeau, Philippe. 2011. *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order*. Routledge. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.
12. Brouwer, Evelien, Monika Mokre, e Thomas Spijkerboer, eds. *Solidarity in Europe: The History of an Idea*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
13. Burgess, J. P. 2011. *Migration, Security, and Citizenship in the Middle East: New Perspectives*. Routledge. Acedido a 15 de abril de 2024.
14. Bustamante, Jorge A. 2002. "Immigrants' Vulnerability as Subjects of Human Rights." *International Migration Review* 36, no. 2: 333-354. Acedido a 15 de novembro de 2023.
15. Buzan, Barry, e Lene Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, 2009. Acedido a 5 de junho de 2024.
16. Campesi, Giuseppe. 2018. "Between Containment, Confinement and Dispersal: The Evolution of the Italian Reception System Before and After the 'Refugee Crisis'." *Journal of Modern Italian Studies*, pp. 110-128. Acedido a 20 de fevereiro de 2024.
17. Campomori, Fabio, e Tommaso Caponio. 2015. "Migrant Reception Policies in a Multilevel Governance Framework: The Italian Case." *International Review of Administrative Sciences* 81, no. 4: 835-855. Acedido a 8 de janeiro de 2024.
18. Carmo, Renato Miguel do, Inês Tavares, e Ana Filipa Cândido, orgs. 2020. *Um Olhar Sociológico sobre a Crise COVID-19 em Livro*. Lisboa: Observatório das Desigualdades, CIES-ISCTE. Págs. 4-16; 244-254. Acedido a 12 de novembro de 2023.

19. Carnibella, Francesca, e Rebecca Wells. "The Media Framing of Migrant Labour in Italian Horticulture During the COVID-19 Pandemic." *Journal of Migration Studies* 10, no. 1 (2024): 45-67. Acedido a 7 de abril de 2024.
20. Ceyhan, Amikam, e Anastasia Tsoukala. 2002. "The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies." *Alternatives* 27: 21-39. Acedido a 5 de junho de 2024.
21. Corrado, Antonio. 2018. "Migrant Crop Pickers in Italy and Spain." In *Irregular Migration in Europe*, editado por F. Düvell, A. Triandafyllidou, e B. Vollmer, pp. 131-145. Londres: Palgrave Macmillan. Acedido a 15 de abril de 2024.
22. Council for Agricultural Research and Agricultural Economy Analysis. 2019. *The Agricultural Work Market Report*. Acedido a 10 de fevereiro de 2024. <https://www.cra-ea.org>.
23. Czaika, Martin, e Hein de Haas. 2013. *The Effectiveness of Immigration Policies*. Oxford University Press. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
24. Danish Institute for International Studies. 2020. *COVID-19: Impact and Innovative Responses*. In *Innovative Responses to COVID-19: Future Pathways for 'Techvelopment' and Innovation*, pp. 9–28. Acedido a 5 de junho de 2024. <http://www.jstor.org/stable/resrep27518.4>.
25. den Boer, Monica, e Peter Monar, eds. *The Area of Freedom, Security and Justice, and the Role of Enlargement: A Selection of Legal Studies*. Antwerp: Intersentia, 2006. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.
26. Elias, Norbert, e John L. Scotson. "Established and Outsiders: A Sociological Enquiry into Community Problems." *The Policy Press*. New York: John Wiley & Sons, 1994. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
27. Fasani, Francesco, e Jacopo Mazza. 2020. *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*. European Commission Joint Research Centre. Acedido a 15 de abril de 2024.

28. Ferreira, Nuno. 2016. "Human Trafficking and Irregular Migration in the Mediterranean: From Italy to the European Union." *European Journal on Criminal Policy and Research* 22, no. 1: 1-18. Acedido a 12 de novembro de 2023.
29. Galtung, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research." *Journal of Peace Research* 6, no. 3 (1969): 167-191. Acedido a 8 de janeiro de 2024.
30. Gdula, Mattias. "The Impact of the Economic Crisis on Migrants in Greece: A Study of Austerity and Its Effects on Migrant Populations." *Migration Studies* 4, no. 2 (2016): 218-235. Acedido a 15 de fevereiro de 2024.
31. Geddes, Andrew. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Sage Publications, 2018. Acedido a 5 de junho de 2024.
32. Goldstone, Jack A. *Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict*. Lexington Books, 2002. Acedido a 20 de fevereiro de 2024.
33. Goldstone, Jack A., Eric P. Kaufmann, e Monica Duffy Toft. *Political Demography: How Population Changes are Reshaping International Security and National Politics*. Oxford University Press, 2012. Acedido a 7 de abril de 2024.
34. Guild, Elspeth, e Jon van Selm, eds. *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*. Routledge, 2005. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
35. Guild, Elspeth. *The European Union's Responses to Terrorism*. Londres: Routledge, 2008. Acedido a 15 de novembro de 2023.
36. Heleniak, Thomas. 2004. "Migration of the Russian Diaspora After the Breakup of the Soviet Union." *Journal of International Affairs* 57, no. 2: 99–117. Acedido a 12 de novembro de 2023. <http://www.jstor.org/stable/24357868>.
37. Huysmans, Jef. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge, 2006. Acedido a 5 de junho de 2024.
38. ISMU (Initiatives and Studies on Multi-ethnicity Foundation). 2020. *The Migrant Population in Italy: Annual Report*. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.

39. Jeandesboz, Julien, e Paul Pallister-Wilkins. "The Refugee Crisis and the Role of the European Union." *European Journal of International Relations*, 2016. Acedido a 7 de abril de 2024. <https://journals.sagepub.com/home/ejt>.
40. Jenny, Rachel K. 2021. "Global Migration Factors and the Evolution of Migration Policies in Europe." *Refugee Survey Quarterly* 20, no. 2: 55–58. Acedido a 15 de abril de 2024. <http://www.jstor.org/stable/45053377>.
41. Jessoula, Michele, Marco Raitano, e Matteo Natili. 2019. "The Italian Welfare State in the Age of Migration." In *Migration, Borders, and Citizenship: Between Policy and Public Spheres*, editado por Michele Ambrosini e Sarah Schuster, pp. 89-110. Springer. Acedido a 15 de abril de 2024.
42. Lahlou, Mehdi. 2021. "EU–Africa Partnership on Migration and Mobility in Light of COVID-19: Perspectives from North Africa." *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. Págs. 9-16. Acedido a 22 de janeiro de 2024. <http://www.jstor.org/stable/resrep28805>.
43. Lahusen, Christian, e Ronald Hitzler. 2021. "Security in Modernity: Relational Sociology and the Ambivalence of Security." *American Behavioral Scientist*. Acedido a 8 de julho de 2024. <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00027642211000413>.
44. Lazaridis, Gabriella. 2015. *International Migration into Europe: From Subjects to Objects*. Palgrave Macmillan. Acedido a 7 de abril de 2024.
45. Leon, Mónica, e Emanuele Pavolini. 2014. "Social Investment or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain." *South European Society and Politics* 19, no. 3: 353-369. Acedido a 15 de fevereiro de 2024.
46. Lewis, Hannah, e Linda Waite. 2015. "Asylum, Immigration Restrictions and Exploitation: Hyper-Precarity as a Lens for Understanding and Tackling Forced Labour." *Anti-Trafficking Review* 5: 49-67. Acedido a 12 de novembro de 2023.

47. Mac Ginty, Roger, e Oliver Richmond. "The Local Turn in Peacebuilding: A Review of the Literature." *European Journal of International Relations*, 2016. Acedido a 7 de abril de 2024. <https://journals.sagepub.com/home/ejt>.
48. Marin, Luisa, Simone Penasa, e Graziella Romeo. "Crises Migratórias e o Princípio da Solidariedade em Tempos de Soberanismo: Desafios para o Direito e a Polidade da UE." *European Journal of Migration and Law* 22, n.º 1 (2024): 1-23. Acedido a 7 de abril de 2024. https://brill.com/view/journals/emil/22/1/article-p1_1.xml?language=en.
49. Marques-Pereira, Bérengère. "The Regularization of Migrants in France: From the Pasqua Law to Contemporary Policies." *European Journal of Migration and Law* 17, no. 4 (2015): 453-472. Acedido a 20 de fevereiro de 2024.
50. McEntire, David A. *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience*. Wiley, 2011. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.
51. MEDIA RELEASE Communications. 2022. "Adverse Impact of COVID-19 on Vulnerable Groups, Racism in Policing, Intimidation of LGBTI People: Council of Europe Anti-Discrimination Body Named Main Trends in 2021 in Europe." Council of Europe. Acedido a 5 de junho de 2024. <https://rm.coe.int/0900001680a698d6>.
52. Morris, Alex. "Securitizing Asylum: A Critical Analysis of the Securitization of Asylum in the UK." PhD diss., University of Oxford, 2004. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
53. Morris, Lydia. "The Control of Rights: The Rights of Workers and Asylum Seekers under Managed Migration Regimes." *The European Journal of Migration and Law* 6, no. 1 (2004): 1-25. Acedido a 15 de abril de 2024.
54. Nacoti, Mario, Alessandro Ciocca, Antonio Giupponi, Paolo Brambillasca, Francesco Lussana, Marco Pisano, ... e Luca Longhi. 2020. "At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and Mitigation." *NEJM Catalyst Innovations in Care Delivery*. Acedido a 12 de novembro de 2023.

55. Olori, Chuka A. 2015. "Vulnerability in Disaster Management: The Intersection of Macro and Micro Level Factors." *Journal of Emergency Management* 13, no. 3: 187-196. Acedido a 7 de abril de 2024.
56. Ormsby, Emily A. 2017. "The Refugee Crisis as Civil Liberties Crisis." *Columbia Law Review* 117, no. 5: 1191–1229. Acedido a 15 de janeiro de 2024. <http://www.jstor.org/stable/44288097>.
57. Pasqualetto, Eliana, e Francesco Perocco. 2020. "The Condition of Immigrant Workers in Italy: Precariousness, Exploitation and Health Risks." *Globalizations* 17, no. 5: 789-805. Acedido a 22 de fevereiro de 2024.
58. Pastore, Ferruccio. 2004. "L'Italia nel Sistema Internazionale delle Migrazioni." *Studi Emigrazione*: 56-78. Acedido a 7 de abril de 2024.
59. Perrotta, Domenico. 2015. "Agricultural Migrant Labour in Southern Italy: Forms of Mobility and Resistance." *Sociologia Ruralis*: 134-152. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.
60. PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). 1994. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Oxford University Press. Acedido a 7 de abril de 2024.
61. Richmond, Oliver P., e Roger Mac Ginty. 2016. *Peacebuilding and the Local: Theories and Practices*. *European Journal of International Relations*. Acedido a 7 de abril de 2024. <https://journals.sagepub.com/home/ejt>.
62. Ripsman, Norrin M., e T.V. Paul. 2010. *Globalization and the National Security State*. Oxford University Press. Acedido a 20 de junho de 2024.
63. Rodrigues, André B. 2015. *Migration and National Security: The Role of Demographic Factors in Brazilian Foreign Policy*. Springer. Acedido a 15 de abril de 2024.
64. Sanfelici, Michele, Giulia Prati, e Marta Stillo. "Le Risposte dei Servizi Sociali alle Emergenze: Lezioni dalla Pandemia COVID-19." Relatório da Fondazione

- Nazionale dei Lavoratori Sociali, abril de 2020. Acedido a 15 de fevereiro de 2024.
65. Sørensen, Ninna. 2005. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press. Acedido a 22 de janeiro de 2024.
 66. Sun, Li, e Anna J. Faas. 2018. "Social Production of Disasters and Disaster Social Constructs." *Annual Review of Sociology* 44: 129-149. Acedido a 15 de junho de 2024.
 67. Tagliapietra, Simone. 2019. "The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions." *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. Págs. 1-22. Acedido a 7 de abril de 2024. <http://www.jstor.org/stable/resrep19673>.
 68. The German Marshall Fund of the United States (GMF). 2015. *The Refugee Crisis: Perspectives from Across Europe and the Atlantic*. German Marshall Fund of the United States. Págs. 1-9. Acedido a 15 de abril de 2024. <http://www.jstor.org/stable/resrep19035>.
 69. The Guardian. 2020. "Italy's Populist Government Takes Hard Line on Immigration." Acedido a 15 de abril de 2024.
 70. Tragaki, Marios. 2007. "Population Dynamics and Security: A Complex Relationship." *Journal of Security Studies* 15, no. 2: 45-68. Acedido a 20 de janeiro de 2024.
 71. Urdal, Henrik. 2005. "People vs. Malthus: Population Pressure, Environmental Degradation, and Armed Conflict Revisited." *Journal of Peace Research* 42, no. 4: 417-434. Acedido a 15 de junho de 2024.
 72. Vietti, Francesco, e Thomas Scribner, eds. 2013. *Security: Dialogue Across Disciplines*. Cambridge Scholars Publishing. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.

73. Wæver, Ole. 1995. "Securitization and Desecuritization." In *On Security*, editado por R. Lipschutz, pp. 46-86. Columbia University Press. Acedido a 7 de abril de 2024.
74. Weiner, Myron, e Sarah Russell. 2001. *Demography and National Security*. Berghahn Books. Acedido a 20 de junho de 2024.
75. Weiner, Myron. 1992. *Security, Stability, and International Migration*. Westview Press. Acedido a 15 de janeiro de 2024.
76. Westcott, Ben. "Angela Merkel's Migration Crisis." *The Atlantic*, 10 de setembro de 2015. Acedido a 7 de abril de 2024. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/angela-merkel-migration-crisis/406827/>.
77. Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, e Ian Davis. 2004. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge. Acedido a 22 de fevereiro de 2024.
78. Wolfers, Arnold. 1952. "National Security as an Ambiguous Symbol." *Political Science Quarterly* 67, no. 4: 481-502. Acedido a 8 de julho de 2024. <https://www.jstor.org/stable/2144891>.
79. Zaun, Natasja. 2017. "The EU Hotspot Approach to Managing the Refugee Crisis." *Survival* 59, no. 6: 13-20. Acedido a 10 de fevereiro de 2024.
80. Zerka, Pierre. 2020. *In Sickness and in Health: European Cooperation During the Coronavirus Crisis*. European Council on Foreign Relations. Págs. 12-26. Acedido a 15 de junho de 2024. <http://www.jstor.org/stable/resrep25377>.

Mesas de Debate - Vídeos

YouTube. 2020. "Human Rights of Migrants, Covid 19 and the ECHR." *YouTube*. Acedido a 15 de junho de 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=sg-QAPsWHP8>.

YouTube. 2020. "Migrant Rights and Covid-19." *YouTube*. European Policy Centre. Acedido a 15 de junho de 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=BA8XrcQR0cA>.

Jurisprudência e tratados comunitários

A) Jurisprudência comunitária

81. União Europeia. Reunião do Conselho Europeu (21 e 22 de outubro de 2021) – Conclusões. Consilium Europa. <https://www.consilium.europa.eu/media/52645/20211022-euco-conclusions-pt.pdf>.
82. Conselho da Europa. *Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante*. Conselho da Europa, 24/11/1977, CETS No. 093.
83. Conselho da Europa. *Acordo Europeu sobre o Regime da Circulação das Pessoas entre os Países Membros do Conselho da Europa*. Conselho da Europa, 13/12/1957, CETS No. 025.
84. Conselho da Europa. *Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local*. Conselho da Europa, 05/02/1992, CETS No. 144.
85. União Europeia. Diretiva (UE) 2015/637, relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros. Jornal Oficial L 106 de 24.4.2015, p. 1–13. Número CELEX: 32015L0637.
86. União Europeia. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Art. 79.º e 80.º. Jornal Oficial C 326 de 26.10.2012, p. 47–390. Número CELEX: 12012E/TXT.
87. União Europeia. *Convenção de Schengen – Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985*. 1985. Jornal Oficial L 239 de 22.9.2000, p. 19–62. Número CELEX: 42000A0922(02).

B) Jurisprudência Internacional

88. Nações Unidas. *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias*. 18/12/1990.
89. Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Convenção n.º 97 relativa aos Trabalhadores Migrantes*. 01/07/1949.
90. Organização Internacional do Trabalho (OIT). *Convenção n.º 143 relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes*. 24/06/1975.
91. Nações Unidas. *Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea*. 15/11/2000.
92. Nações Unidas. *Declaração dos Direitos Humanos dos Indivíduos Que Não São Nacionais do País onde Vivem*. 13/12/1985.
93. Comissão Europeia. *Uma Agenda Europeia para a Migração*. COM/2015/0240 final. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en.
94. Parlamento Europeu. *Relocação de Refugiados*. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20150918STO94025/relocation-of-refugees>.
95. Conselho Europeu. *Declaração UE-Turquia, 18 de Março de 2016*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
96. Comissão Europeia. *Reforma do Sistema de Dublin*. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en.