

1.1 • Conjuntura internacional

A EUROPA NO CONTEXTO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES

NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO, os fluxos migratórios intensificaram-se à escala global e tornaram-se mais complexos e diversificados. De 2000 a 2017, o número de imigrantes internacionais aumentou de 173 milhões para 257 milhões – 60% dos migrantes internacionais residem na Ásia (80 milhões) e na Europa (70 milhões). Estas são, igualmente, as regiões de origem do maior número de migrantes internacionais, com 106 milhões e 61 milhões, respetivamente. Também o número de refugiados e requerentes de asilo aumentou de forma significativa. Em 2016, cerca de 26 milhões de pessoas eram refugiadas ou requerentes de asilo, afetando sobretudo países como a Turquia (3,1 milhões), a Palestina (2,2 milhões), o Líbano (1,6 milhões) ou o Paquistão (1,4 milhões).¹

Em termos absolutos, estes números impressionam, mas temos de os ver em perspetiva. As migrações internacionais, embora tendam a aumentar, continuam a ser a exceção e não a regra do comportamento humano. Apenas 3,4% da população mundial é migrante internacional e a realidade na União Europeia (UE) não é muito diferente. Aqui vivem cerca de 20,7 milhões de imigrantes (nacionais de países terceiros), o que corresponde a 4,1% da sua população. À semelhança do que acontece no mundo, também na UE alguns Estados-membros concentram o maior número de imigrantes internacionais, com a Alemanha à cabeça (12,2 milhões, ou seja, 14,8% da sua população).²

As migrações internacionais são e sempre foram um fenómeno humano complexo. Mas algo mudou nos últimos anos, já que se transformaram em polo de tensões políticas e de perturbação da paz social, o que está a colocar novos e enormes desafios à Europa. A questão das migrações é o tema da agenda política europeia que mais está a abalar a coesão na UE e a comprometer a sua realização como um espaço de liberdade, sem fronteiras internas, ao mesmo tempo que parece pôr em causa os princípios da solidariedade, da tolerância e de respeito pelos direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana, que são, no fundo, o legado ético do processo de integração europeia.

O drama humano das migrações internacionais e as perceções negativas

Nunca como hoje as migrações internacionais estiveram associadas a tantas tragédias humanas, pessoais e coletivas. É às portas da Europa, na sua fronteira sul, que este drama humano tem a sua mais trágica manifestação, com um crescente número de pessoas a perder a vida na tentativa de encontrar refúgio ou uma vida com dignidade. As tragédias no Mediterrâneo são um fenómeno endémico, com décadas, que parece não

ter fim à vista e transformaram este mar na fronteira mais letal do Mundo. Sobretudo a partir de 2014, os fluxos intensificaram-se e tornaram-se mais mistos, com um crescente número de refugiados e imigrantes económicos a arriscar a vida numa mesma embarcação, vítimas de organizações criminosas de traficantes, cada vez mais complexas e lucrativas. Só em 2016 perderam a vida na travessia para a Europa cerca de 5143 pessoas e, em 2017, 3116.³

“
Nunca como hoje as migrações internacionais estiveram associadas a tantas tragédias humanas, pessoais e coletivas.”

E esta tragédia humanitária relaciona-se, em grande medida, com a crescente securitização das políticas migratórias e a inexistência de vias legais de imigração. Embora as migrações internacionais sejam um fenómeno transnacional por natureza, são, ainda, objeto de uma regulamentação predominantemente nacional, baseada numa lógica restritiva e securitária de contenção dos fluxos através das fronteiras nacionais e de defesa da integridade territorial do Estado.⁴ Nos anos 90 e, com maior intensidade, depois do 11 de setembro de 2001, o processo de securitização das migrações internacionais e a sua perceção como ameaça à segurança interna deram origem a políticas migratórias e de controlo de fronteiras cada vez mais restritivas, que se têm revelado ineficazes para gerir fluxos migratórios e conter a imigração irregular.⁵ Podemos até falar de um círculo vicioso, onde a irregularidade migratória gera mais medidas securitárias e de controlo, que por sua vez causam mais irregularidade, potenciando, assim, a atividade das organizações criminosas de auxílio à imigração ilegal e de tráfico de seres humanos, que são elas próprias a real ameaça à segurança dos Estados e dos próprios migrantes. E isto tem tido consequências trágicas a que diariamente assistimos no Mediterrâneo, onde pessoas desesperadas morrem às mãos de criminosos sem escrúpulos, a tentar entrar irregularmente na Europa. Por outro lado, a constante associação das migrações internacionais, a “irregularidade” ou “ilegalidade” e a narrativa da imigração como fator de insegurança e ameaça à identidade nacional também contribuíram para acentuar o dualismo cidadão/estrangeiro (*bostes*, inimigo), “nós”/“outros”, bem como a ideia de estarmos perante uma in-

Constança Urbano de Sousa

vasão de fluxos migratórios desregulados que ameaçam a integridade territorial e a paz social dos Estados. Tal tem contribuído para sedimentar perceções negativas sobre a imigração, baseadas em ideias preconcebidas do imigrante como o criminoso, o que “rouba” o emprego ou o que ameaça a nossa cultura,⁶ que geram e propagam o “medo” que alimenta os movimentos populistas anti-imigração, o racismo e a xenofobia.⁷ Para debelar estes desafios que se colocam à sociedade democrática e preservar os valores civilizacionais inerentes à dignidade da pessoa humana é, mais do que nunca, imperioso que as lideranças políticas adotem um discurso disruptivo que combata de forma determinada esta narrativa, que não tem evidência factual e é fortemente ancorada em estereótipos.

O imperativo da criação de vias legais e seguras de imigração

O combate às redes de auxílio à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos deve permanecer uma prioridade de toda a comunidade internacional. Mas é necessário ter consciência de que a perseguição criminal, os controlos de fronteiras ou o desmantelamento de organizações crimi-

	Mediterrâneo	EUA-México	Corno de África
2014	3283	307	265
2015	3785	339	135
2016	5143	400	235
2017	3139	415	179

Imigrantes desaparecidos/mortos nas fronteiras mais letais do mundo: 2014-2017

Fonte: OIM – Missing Migrants Project, in: <https://missingmigrants.iom.int/about>

Continente	2000	2017
Ásia	65,0	105,7
Europa	49,6	61,2
América Latina e Caraíbas	24,8	37,7
África	21,6	36,3
América do Norte	3,2	4,4
Oceânia	1,2	1,9

Evolução do número de imigrantes (milhões) por região de origem: 2000-2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

Continente	2000	2017
Ásia	49,2	79,6
Europa	56,3	77,9
América do Norte	40,4	57,7
África	14,8	24,7
América Latina e Caraíbas	6,6	9,5
Oceânia	5,4	8,4

Evolução do número de imigrantes (milhões) por região de destino: 2000-2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

País	Número de imigrantes (milhões)
Estados Unidos	49,8
Árabiá Saudita	12,2
Alemanha	12,2
Rússia	11,7
Emirados Árabes Unidos	8,3
França	7,9
Canadá	7,9
Austrália	7,0
Espanha	5,9
Itália	5,9
Índia	5,2

Quinze principais países de destino de fluxos migratórios: 2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

País	Número de imigrantes (milhões)
Índia	16,6
México	13,0
Rússia	10,6
China	10,0
Bangladesh	7,5
Síria	6,9
Paquistão	6,0
Ucrânia	5,9
Filipinas	5,7
Reino Unido	4,9
Afganistão	4,9
Polónia	4,7
Indonésia	4,2
Alemanha	4,2
Cazaquistão	4,1

Quinze principais países de origem de fluxos migratórios: 2017

Fonte: Nações Unidas, International Migration Report, 2017.

nosas, embora sejam medidas legítimas e necessárias, por si só são insuficientes para impedir o drama da imigração irregular. Tal como não se pode parar o vento com as mãos, também não se pode impedir as migrações internacionais na era da globalização, enquanto existirem causas remotas que as originam, como a insegurança, a miséria, as discrepâncias gritantes de desenvolvimento, o desrespeito pela dignidade da pessoa humana ou as alterações climáticas, bem como fatores de atração, como o declínio e o envelhecimento demográficos na Europa, a existência de emprego (no mercado de trabalho formal e informal) ou a simples perspectiva de encontrar no continente europeu melhores condições de vida. Políticas de imigração securitárias e restritivas têm empurrado os imigrantes e os refugiados para as redes criminosas de auxílio à imigração ilegal, que operam num mercado global de acordo com a lei da oferta e da procura, com todas as consequências trágicas que conhecemos. Nas sábias palavras de António Guterres, num artigo publicado na *Time*, em 23 de abril de 2015, “border surveillance alone is not an answer (...). This stems from a simple truth: we can't deter people fleeing for their lives. They will come. The choice we have is how well we manage their arrival, and how humanely. (...) Without realistic alternative channels for people to reach safety, the much-needed increase

in international efforts to crack down smuggles and traffickers is unlikely to be effective.”

Só a criação de vias legais de imigração e a gestão proativa, partilhada e responsável das migrações internacionais têm o potencial de alterar o *status quo*, mudar o paradigma, romper com a narrativa anti-imigração, lutar de forma mais eficaz contra a imigração irregular e evitar a perda de vidas humanas.⁸ Por outro lado, perante a crise demográfica e o acentuado envelhecimento das populações, a Europa deve reconhecer que as migrações, se bem geridas, são uma oportunidade e uma inevitabilidade para o seu desenvolvimento económico, o emprego e a sustentabilidade dos sistemas de segurança social, sendo, assim, parte da solução e não o problema.⁹

Devem, portanto, ser os Estados a gerir os fluxos migratórios de forma regular, segura e humana, em benefício de todos. Neste contexto, o Pacto Global para Uma Migração Segura, Ordeira e Regular,¹⁰ aprovado em dezembro de 2018 no seio das Nações Unidas, é uma oportunidade única. Pode permitir à comunidade internacional, em geral, e à Europa, em particular, uma alteração do *status quo* e regular as migrações de forma humana à escala global. Este Pacto, não vinculativo, com os seus vinte e três objetivos estratégicos, procura dar uma resposta aos desafios das migrações internacionais, colocando a pessoa humana no seu centro, procurando estabelecer uma visão comum de centralidade das migrações para o desenvolvimento sustentável e promovendo uma partilha de responsabilidades na gestão deste fenómeno humano, que deve ser encarado como positivo e benéfico para as sociedades contemporâneas.

A integração de imigrantes e a coesão social das sociedades europeias

Não podemos, no entanto, escamotear que fluxos migratórios mais diversificados e intensos originam, inevitavelmente, mudanças nas sociedades de acolhimento, que podem gerar tensões de natureza cultural, religiosa, racial e outras, próprias da sua transformação em sociedades multiculturais e cosmopolitas. Para minimizar ou evitar este tipo de tensões é absolutamente essencial que os Estados e a UE invistam mais em políticas públicas de integração, que são transversais e vão desde a habitação à educação, passando pela garantia de direitos de inclusão económica, social e política. E estas políticas devem dirigir-se, igualmente, às comunidades de acolhimento, de forma a prepará-las para uma mudança de paradigma societário. Só assim se poderá evitar fenómenos de radicalização, que alimentam o terrorismo, a xenofobia ou o racismo, manter a coesão social e permitir uma coexistência pacífica.

O combate às causas remotas das migrações: um imperativo do século XXI

Como não é viável que apenas determinados países recebam todos os refugiados do mundo ou todos aqueles que procuram melhores condições de vida, é também um imperativo reduzir as fontes estruturais do fenómeno migratório, que são as mesmas ao longo da História: perseguição,

conflitos, guerra, insegurança, falta de Estado de Direito, violações de direitos humanos, má governação, miséria, alterações climáticas, etc. Assim, e paralelamente a uma gestão proativa de fluxos migratórios regulares e a políticas de integração mais determinadas, é essencial reduzir as causas remotas das migrações internacionais.

Mas atuar sobre estas causas requer mudanças políticas profundas. Tal passa por um compromisso genuíno da comunidade internacional para prevenir e resolver conflitos de forma pacífica e por políticas mais determinadas de defesa do Estado de Direito e dos Direitos Humanos. Mas também passa por um maior investimento em políticas de ajuda ao desenvolvimento eficazes, incluindo um reforço do nexo entre desenvolvimento e migrações, pelo combate às alterações climáticas, bem como por uma alteração de políticas económicas, de forma a permitir aos países menos desenvolvidos uma real possibilidade de desenvolvimento que garanta às suas populações melhores condições de vida. Só assim os projetos migratórios passarão a ser uma opção, uma manifestação de liberdade e autonomia individuais e não uma imposição ou o último reduto da condução de uma vida com dignidade. ■

Notas

¹ NAÇÕES UNIDAS, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Divisão de População (2017), *International Migration Report 2017: Highlights*, disponível in www.unpopulation.org.

² EUROSTAT, Migration and migrant population statistics, in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Further_Eurostat_information (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

³ OIM, Missing Migrants – Tracking deaths along Migratory Routes, in <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (consultado em 3 de fevereiro de 2018).

⁴ SOUSA, Constança Urbano, *Globalização e livre circulação de pessoas*, THEMIS, Ano XV, n.º 26/27, 2014, pp. 139 e segs.

⁵ EYLEMER, Sedef, ŞEMŞİT, Suhail *Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations*, Perceptions Summer-Autumn 2007, pp. 49-70; BLUS, Anna, *Beyond the Walls of Paper. Undocumented Migrants, the Border and Human Rights*, European Journal of Migration and Law, 15, 2013, pp. 413-446; FAIST, Thomas, *The migration-security nexus: international migration before and after 9/11*, COMCAD, Working Papers 9, Bielefeld, 2005, URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssor-378981>, pp. 9-11; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, *Facilitating Mobility and Fostering Diversity – Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights Migrants*, CEPS Paper in Liberty and Security n.º 92/, maio 2016, disponível in www.ceps.eu, pp. 1, 7, 27-28; ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, Gabriela, *What Does It Mean to Disrupt the Business Models of People Smugglers*, Policy Brief 2017/09, abril de 2017, Migration Policy Centre, EUI.

⁶ Ver, entre outros, MARTÍN, Ivan, et. al., European Parliament Study “Exploring New Avenues for Legislation for Labour Migration to the European Union”, 2015, pp. 58-59, disponível in <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

⁷ FAIST, op. cit., pp. 9-11; CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, pp. 27-28.

⁸ CRÉPEAU, François, PURKEY, Anna, pp. 1, 25 e segs.; ACHILLI, Luigi, SANCHEZ, Gabriela, op. cit., p. 5.

⁹ MARTÍN, Ivan, et. al., op. cit., pp. 26-31, citam um estudo científico que estima que a UE perderá, até 2050, 87 milhões de pessoas em idade ativa num cenário sem imigração e até 2020 a oferta de trabalho pouco qualificado será muito inferior à procura.

¹⁰ Sobre este Compacto Global e o relativo aos refugiados consultar <https://refugeemigrants.un.org/global-response>