

Política Migratória na União Europeia

O caso da Rota Oriental

Ana Gabriela Pereira Freitas | 50763

Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia – Especialização em Diplomacia Política

Política Migratória na União Europeia

O caso da Rota Oriental

Orientadora: Prof. Doutora Suhayla Khalil Viana de Castro

Coorientadora: Prof. Doutora Raquel Santos Fernandes

Dezembro de 2025



UNIVERSIDADE PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.



Política Migratória na União Europeia

O caso da Rota Oriental

Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia Política | 2º ano | 2024/2025

Dissertação de Mestrado | Orientadora: Prof. Doutora Suhayla Viana de Castro; Coorientadora: Prof. Doutora Raquel Santos Fernandes

Ana Gabriela Pereira Freitas | 50763



Política Migratória na União Europeia:

O caso da Rota Oriental

Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia Política | 2ºano 2024/2025

Dissertação de Mestrado | Orientadora: Prof. Doutora Suhayla Viana de Castro

Coorientadora: Prof. Doutora Raquel Santos Fernandes

Ana Gabriela Pereira Freitas | 50763

Agradecimentos

O percurso realizado para concretizar esta tese de mestrado foi desafiante, mas ao mesmo tempo muito gratificante e enriquecedor, no entanto, não teria sido possível sem o apoio de algumas pessoas às quais gostaria de expressar a minha sincera gratidão.

Em primeiro lugar quero agradecer às minhas orientadoras, Professora Doutora Suhayla e Professora Doutora Raquel, pela paciência, pela disponibilidade constante e por me terem acompanhado e orientado em cada passo deste longo processo. A vossa orientação cuidadosa e compreensiva foi essencial, não apenas a nível académico, mas também a nível pessoal, uma vez que me sentia compreendida e incentivada.

Agradeço ao meu irmão, que mesmo tendo apenas 13 anos, me apoiou através de gestos de carinho, que me deram muitas das vezes a força que precisava para continuar. Também aos meus pais que sempre fizeram tudo o que estava ao alcance deles para que eu tivesse acesso a todos os recursos que precisava e nunca me pressionaram em nenhum momento.

À minha melhor amiga, obrigada por teres estado presente em cada etapa desta jornada. Mereces um agradecimento especial por teres sido o meu maior apoio emocional nos momentos mais difíceis e por teres lido vezes e vezes sem conta aquilo que eu escrevia, foste um verdadeiro pilar quando mais precisei.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu namorado. Obrigada por mesmo estando tão longe te teres sempre feito sentir tão presente e tão disponível para me ajudares sempre que precisava. Obrigada por nunca desistires de procurar soluções comigo, por te empenhares tanto no meu futuro e por tornares os dias complicados um pouco mais fáceis.

Resumo

A política migratória da União Europeia (UE) revela um conjunto de tensões entre os objetivos comuns e as respostas dos Estados-membros, destacando as dificuldades da conciliação de um quadro normativo europeu com as configurações políticas nacionais. A pergunta que norteia o estudo é: como a política de integração da UE configurou as políticas migratórias da Eslováquia e da Finlândia no período compreendido entre 2015 e 2023? Nesse sentido, a partir dos estudos de caso propostos, busca-se compreender como as orientações políticas condicionam a resposta nacional às diretivas e regulamentos europeus. Apoiado no quadro teórico-conceitual do regionalismo, da integração regional e da securitização, recorre a uma metodologia mista que combina a análise de instrumentos institucionais, discursos políticos e dados de inquéritos (surveys). Os resultados demonstram uma grande divergência entre os dois Estados-membros, tendo em conta que os governos se posicionam de formas diferentes e que as percepções sociais atuam como uma variável determinante, facilitando ou não o alinhamento legislativo como os princípios da UE. O principal contributo do estudo reside em demonstrar que a UE exerce influência sobre as políticas migratórias nacionais, para além de sublinhar que as percepções sociais desempenham um papel fundamental em como as políticas migratórias respondem às diretivas europeias, influenciando tanto o discurso securitizador quanto a harmonização de políticas no espaço da UE.

Palavras-chave: Políticas migratórias; União Europeia; Rota Oriental; Eslováquia; Finlândia.

Abstract

The European Union's (EU) migration policy reveals a set of tensions between common objectives and Member States' responses, highlighting the difficulties of reconciling a European regulatory framework with national political configurations. The question guiding the study is: How did the EU's integration policy shape the migration policies of Slovakia and Finland in the period between 2015 and 2023? In this sense, based on the proposed case studies, the study seeks to understand how political guidelines condition the national response to European directives and regulations. Supported by the theoretical-conceptual framework of regionalism, regional integration and securitization, it uses a mixed methodology that combines the analysis of institutional instruments, political discourses and surveys. The results show a wide divergence between the two Member States, given that governments take different positions and that social perceptions act as a determining variable, facilitating or not the legislative alignment with EU principles. The main contribution of the study is to demonstrate that the EU influences national migration policies, as well as to highlight that social perceptions play a key role in how migration policies respond to European directives, influencing both securitization discourse and policy harmonization within the EU.

Keywords: Migration Policies; European Union; Securitization; Slovakia; Finland.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introdução | 1 |
| Problematização..... | 1 |
| Revisão do Estado de Arte..... | 8 |
| Metodologia | 13 |
| Estrutura | 18 |
| Capítulo 1. Quadro Teórico-Conceptual..... | 19 |
| 1.1. Regionalismo e integração regional | 19 |
| 1.2. Processo de securitização | 29 |
| Capítulo 2. Complexo securitário europeu | 34 |
| 2.1. A Crise migratória de 2015 e os desafios institucionais | 40 |
| Capítulo 3. A política migratória da Eslováquia e da Finlândia | 50 |
| 3.1. Análise normativa | 50 |
| 3.1.1. Transposição das Diretivas da UE no caso eslovaco | 55 |
| 3.1.2. Transposição das Diretivas da UE no caso finlandês | 56 |
| 3.1.3. Comparação dos processos de transposição das Diretivas | 57 |
| 3.2. Análise Discursiva | 60 |
| 3.2.1. Chefes de governo | 61 |
| 3.2.2. Ministro dos Negócios Estrangeiros | 64 |
| 3.3. Perceções sociais..... | 66 |
| 3.4. Análise empírica comparada | 72 |
| Conclusão | 76 |
| Contributos do Estudo | 77 |
| Limitações e Recomendações para Futuras Investigações..... | 78 |
| Referências | 79 |

Lista de Siglas

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Económica Europeia

COPS- Comité Político de Segurança

CS - Supranacionalismo Construtivista

EASO- Agência da União Europeia para o Asilo

EES- Estratégia Europeia de Segurança

ESS- European Social Survey

EURATOM- Comunidade Europeia de Energia Atómica

Eurojust- Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

Europol- Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

FAMI - Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

LI - Liberalismo Intergovernamental

NATO - Organização do Tratado do Atlântico Norte (do inglês: North Atlantic Treaty Organization)

ONU - Organização das Nações Unidas

RGPD - Regulamento Geral de Proteção de Dados

RI - Realismo Intergovernamental

RS - Supranacionalismo Realista

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia

MENA- Médio Oriente e Norte da África (do inglês: Middle East and North Africa)

MPF- Migration Partnership Framework

PCSD- Política Comum de Segurança e Defesa

PESC - Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia

PIU - Passenger Information Unit

PNR - Passenger Name Record

UE - União Europeia

UEM - União Económica e Monetária

V4 - Grupo Visegrado

Lista de Gráficos e Tabelas

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Entradas realizadas através da Rota Oriental. Elaboração própria a partir de dados retirados da FRONTEX e do Conselho Europeu | 41 |
| Gráfico 2 - Imigração e vida cultural: percepções na Eslováquia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS. | 68 |
| Gráfico 3 - Imigração e vida cultural: percepções na Finlândia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS. | 68 |
| Gráfico 4 - Opinião pública sobre o impacto dos imigrantes no bem-estar da Eslováquia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS. | 70 |
| Gráfico 5 - Opinião pública sobre o impacto dos imigrantes no bem-estar da Finlândia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS. | 70 |
| Tabela 1 - Quadro Comparativo da Diretiva UE2016/681. Elaboração própria a partir de dados retirados do Eur-Lex, Slove-Lex e Finlex | 57 |
| Tabela 2 - Quadro Comparativo da Diretiva UE2021/1883. Elaboração própria a partir de dados retirados do Eur-Lex, Slove-Lex e Finlex | 59 |

Introdução

Problematização

Desde sempre aquilo que entendemos como segurança tem vindo a conhecer uma evolução histórica que permitiu que a mesma deixasse de estar associada a uma ideia tão delimitada e se pudesse tornar mais abrangente. Com este novo cenário internacional, houve uma necessidade de rever e alargar os Estudos da segurança, anteriormente amplamente influenciados pelas teorias realista e neorrealista das Relações Internacionais. Assim, a forma como se conceptualiza segurança foi ampliada para incluir não apenas ameaças militares tradicionais, mas também uma gama mais ampla de questões que afetam a estabilidade dos Estados e das regiões. Com o fim da Guerra Fria e a emergência de uma ordem mundial mais complexa, o conceito de segurança tornou-se cada vez mais multidimensional, passando desta forma a integrar as dimensões políticas, económicas, sociais e ambientais, como proposto pela Escola de Copenhaga. Esta evolução no conceito de segurança reflete a crescente interdependência dos Estados e a necessidade de respostas coordenadas para desafios transnacionais (Buzan e Waever, 2003).

Tal como o conceito de segurança, o conceito de migrante veio também a sofrer alterações ao longo do tempo, tendo em conta a razão da sua deslocação. Para explicar os motivos por trás da migração, surge o modelo “push and pull factors”. Os fatores de expulsão dizem respeito às condições adversas nos países de origem, que obrigam as pessoas a partir, enquanto os fatores de atração se referem às condições favoráveis para onde estes se movimentam. O aumento das vagas migratórias proporcionadas pelo fim da 2ª Guerra Mundial, pelas vagas de descolonização e pela maior globalização do sistema internacional tornou-se um foco de preocupação (Koser e-, Khalid, 2007).

Com isto, surge também o conceito de securitização, a politização extrema de uma determinada temática em nome da segurança, demonstrando que a ideia de que a segurança não é uma coisa estagnada, mas sim algo em desenvolvimento influenciado pela construção política e social (Buzan & Waever, 2003). Através de um discurso bem conseguido e da legitimidade do orador é construída uma realidade percebida, apelando muitas das vezes a identidades coletivas, de modo que o tema em discussão seja entendido como uma crise, como é o caso das vagas migratórias (Jaskulowski, 2019).

Não obstante, a securitização desta temática tem também sido instrumentalizada pelos partidos como uma estratégia para ampliarem a sua relevância política, através da exploração do medo e da perceção de ameaça para mobilizarem os eleitores. Ao analisarem

a migração através do olhar da soberania nacional, estes justificam depois a necessidade de implementação de medidas restritivas (Huysmans, J.,2002). Como consequência, existe um aumento dos estereótipos e uma maior ansiedade dos Estados do Norte perante os Estados do Sul Global (Humphrey, 2013).

No contexto europeu, a integração regional desempenhou um papel fundamental na redefinição das políticas de segurança e defesa, promovendo uma abordagem comum entre os Estados-membros. A integração regional da União Europeia (UE) tem sido essencial na definição das políticas migratórias, permitindo um equilíbrio entre a liberdade de circulação e a necessidade de segurança. O desenvolvimento de instituições e políticas comuns fortalece a resposta da UE aos desafios migratórios e promove a cooperação entre Estados-membros.

A UE passou por um processo de constitucionalização ao longo do tempo com a criação de instituições supranacionais, expandindo os direitos fundamentais e fortalecendo o direito comunitário (Laursen, 2008). No entanto, este mantém-se um sistema híbrido entre o federalismo e o intergovernamentalismo. Com as grandes decisões a necessitarem de consenso unânime dos Estados-membros, é improvável que ocorram mudanças fundamentais, demonstrando assim algumas limitações por parte da União Europeia.

Adicionalmente, ao não ser um bloco homogêneo, políticas diferentes têm níveis distintos de centralização e nem todos os Estados-membros participam ou se comprometem da mesma forma para com todas as políticas. A falta de homogeneidade deve-se, segundo os autores, a dois fatores, a interdependência e a politização. A interdependência impulsiona a integração dos Estados uma vez que estes sabem que ao fazerem parte de um grupo regional obterão resultados que outrora não conseguiriam (Schimmelfennig, Leuffen, e Rittberger, 2015).

As disparidades regionais na UE são também um dos fatores que influenciam o processo de integração e coesão, tanto em termos económicos quanto políticos. Como consciência disto, foram implementadas medidas tal como o Tratado de Roma, onde se explicitava que uma integração só seria bem sucedida quando se mitigassem as diferenças existentes para com as regiões menos favorecidas (Glen, Carol, 2002). No entanto, o foco na convergência pode levar a que a coesão, também um dos principais interesses da UE, seja mais difícil de alcançar. Isso acontece uma vez que, ao haver um aumento da competitividade e do crescimento económico, não significa que a sua redistribuição seja adequada, podendo ampliar desigualdades regionais e sociais (Glen, Carol, 2002).

Ao combater as diferenças económicas poderia ser também possível fazer uma redistribuição mais fácil e justa dos migrantes entre os Estados-membros, pois as disparidades entre a qualidade de vida não seriam tão salientes. Não obstante, isto não é o suficiente, tendo em conta que a posição adotada pelo governo dita em grande parte o destino das negociações. Visto como um assunto sensível, relacionado à possível perda de identidade nacional e cultural e também à segurança, este tema tem-se vindo a tornar um dos mais

debatidos. Para além disso, períodos de crise têm uma grande influência na coesão entre os Estados-membros.

Devido à instabilidade que se vivia no Médio Oriente, deu-se início a um dos maiores movimentos migratórios registados em direção à Europa, e o maior movimento de pessoas em busca de proteção internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial (Koser, Khalid, 2007). A crescente complexidade dos fluxos migratórios e os eventos marcantes das últimas décadas, como a crise migratória de 2015, desafiaram a capacidade da União Europeia em manter uma política coesa e eficaz. O facto da vaga migratória ser de tal forma descontrolada, fez aumentar a perceção da migração como um problema de segurança e por conseguinte o aumento dos discursos securitários, que desempenham um papel crucial na criação de uma narrativa de ameaça, e que por sua vez fazem da migração para além de um fenómeno económico e social também um fenómeno de segurança (Bello, 2020).

As dinâmicas migratórias passaram a ser percebidas por alguns Estados não apenas como um desafio humanitário, mas também como uma potencial ameaça à segurança interna, promovendo uma agenda securitária que procura equilibrar a proteção das fronteiras com a preservação dos direitos humanos (Bello, 2020). Intrinsecamente ligada à evolução do conceito de segurança está a mudança na abordagem à migração por parte da União Europeia (Boswell, Geddes e Scholten, 2011). Nos primeiros anos da integração europeia, a migração não era uma competência da Comunidade Europeia mas sim algo decidido de forma autónoma por cada Estado-membro, uma vez que de início a junção à UE era feita para atingir ideais económicos visados pelos Estados.

Entre 1950 e 1960 a comunidade imigrante era vista maioritariamente como um extra para a comunidade trabalhadora nacional tendo em conta a falta de mão de obra, fazendo com que os Estados apresentassem políticas de migração permissivas. Todavia, nos finais dos anos 60 e início dos anos 70 a migração passou a ser um tema que suscitava alguma preocupação. Consequentemente, houve uma alteração na política migratória que passou a adotar um cariz mais orientado e restrito (Huysmans, 2002). No entanto, desde a época de 80, a migração tem se vindo a tornar um tema cada vez mais politizado, tendo os seus picos em alturas de declínio económico, ataques terroristas ou de vagas migratórias descontroladas (Huysmans, 2002). Após acontecimentos como o ataque às torres gémeas a 11 de Setembro e outros atos terroristas em vários países europeus, a migração tem sido cada vez mais interligada a problemas de segurança (Humphrey, 2013). Com o aumento da sua politização vem também o aumento da securitização da mesma.

Foi com a criação do Espaço Schengen em 1985, que tinha como foco a eliminação de fronteiras internas para promover a liberdade de circulação, que a segurança passa então a estar associada à necessidade de uma política coordenada para proteção das fronteiras externas, assegurando a estabilidade do espaço Schengen. Contudo, com a Convenção de Dublin (1990), a segurança assumiu uma dimensão ainda mais funcional, focada na gestão eficiente dos fluxos migratórios e na prevenção de abusos do sistema de asilo (İçduygu, 2020).

Apesar de ao longo dos anos terem sido feitas mais alterações, como a criação da FRONTEX em 2004, foi a crise migratória de 2015 que veio impactar significativamente a agenda securitária da União Europeia (Koser, Khalid, 2007). Este período foi marcado por inúmeros migrantes e refugiados que arriscaram a sua vida no mar mediterrâneo e noutras rotas terrestres em busca de proteção e melhores condições de vida (Koser, Khalid, 2007).

Isto provocou debates sobre o controlo de fronteiras, gestão de migração e políticas de integração. Desafiou conceitos de segurança já estabelecidos ao forçar uma reavaliação das ameaças percebidas, destacando a necessidade de abordagens multilaterais para lidar com os desafios migratórios e os seus potenciais efeitos na coesão social e na estabilidade política dentro da UE, levando à criação de novos pactos e acordos e ao reforço de políticas previamente instauradas (Boswell, Geddes e Scholten, 2011). O ano de 2015 viu, inicialmente, os Estados-membros a tomarem medidas de forma unilateral, vindo consequentemente muros e barreiras serem levantados e alguns Estados a violarem as suas obrigações legais para com refugiados e migrantes, como resposta ao choque inicial causado pela vaga descontrolada (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2015).

Originaram-se ainda fronteiras de hiper governação, ou seja, passou a existir uma coordenação na administração de políticas migratórias num contexto global, realizando-se acordos com países terceiros, para além de se alinhar também com o conceito de “centric borders” (Humphrey, 2013).

Estes acordos podem ir desde o fortalecimento das fronteiras externas com Estados da Europa de Leste e da Europa Central que ambicionam entrar para a União Europeia, até ao foco em políticas de contenção dos migrantes nos seus países de origem. Realizados com Estados da antiga União Soviética, do Norte de África e a Turquia, estes focam-se na criação de empregos, desenvolvimento das economias locais, consolidação da democracia, prevenção de conflitos, entre outros, de modo a eliminar os “push factors” que levam a população a imigrar ou a procurar refúgio na Europa (Humphrey, 2013).

Por sua vez, o conceito de “centric borders” refere-se a uma abordagem de controlo de fronteiras dividida em camadas, onde são aplicados diferentes níveis de restrição e vigilância em zonas progressivamente mais afastadas do território central de um Estado ou de um bloco regional, como é o caso da União Europeia (Humphrey, 2013).

Outros dois grandes desafios para os governos europeus surgiram com esta crise. Distribuir e definir o status de asilo dos migrantes que chegam aos Estados-membros, uma vez que não há consenso relativamente ao número que cada um aceita receber e limitar o número de migrantes que chegam à Europa. Os Estados-membros podem ocupar quatro posições diferentes na jornada dos migrantes, podendo variar entre “Estado da linha da frente”, “passagem”, “destino” ou “espectador” (Wiener et al., 2018) .

O primeiro refere-se a um Estado que se encontra nas fronteiras externas da UE, o segundo aos Estados que se encontram nas rotas dos migrantes que se deslocam do país de entrada para o de destino, onde planeiam permanecer. Por fim existem os Estados espectadores que não são porta de entrada para a UE, não são destinos e também não fazem parte da rota percorrida pelos migrantes. Uma vez que se encontram em posições diferentes, é normal que os Estados-membros não partilhem as mesmas preocupações, o que faz com chegar a um acordo seja mais complicado (Wiener et al., 2018).

Neste seguimento, a agenda securitária da União Europeia foi influenciada com um foco renovado na segurança das fronteiras externas, combate ao tráfico de seres humanos e integração de migrantes. Esta apresentava quatro pilares principais: reduzir os incentivos que possam levar à migração irregular, desenvolver uma política de migração legal, melhorar a gestão das fronteiras internas e fortalecer a política de asilo (Cucerescu, 2019). Para que a mesma fosse cumprida, as novas medidas focam-se no controlo de fronteiras, vigilância e cooperação, através de operações como a Operação Sophia, tanto entre Estados-membros quanto com países terceiros, para evitar que migrantes cheguem de forma descontrolada ao território europeu (Koser, Khalid, 2007).

No entanto, a migração não afeta todas as regiões da mesma forma. O conceito de convergência regional ajuda a entender como algumas áreas da UE são mais impactadas do que outras, dependendo de fatores como desenvolvimento económico, políticas nacionais e capacidade de absorção dos migrantes. A implementação dessas políticas ocorre principalmente por meio de regulamentos e diretivas, que estabelecem objetivos comuns, mas permitem que cada Estado-Membro adapte a legislação nacional. Esse processo, embora necessário para respeitar as soberanias nacionais, também leva a diferenças na aplicação das normas, afetando a eficácia das medidas de integração.

O ano de 2016 foi também um período de mudanças, com um maior reforço a nível das fronteiras tanto internas quanto externas, ou seja, de países vizinhos. Devido à sua localização a Turquia foi um dos principais destinos onde estes procuraram ajuda. Por sua vez, a proximidade da mesma com a Grécia facilitou a entrada dos migrantes na União Europeia, algo que levou ao Joint Action Plan (Boswell, Geddes e Scholten, 2011).

Ainda em Abril de 2024, o Parlamento Europeu votou a favor das novas regras sobre a migração, cuja principal novidade é um sistema de solidariedade obrigatória de forma a garantir de que todos os Estados se entreadjudam para alivarem a pressão feita no Sul da Europa.

Desde 2015, em resposta aos desafios contínuos da migração, continuam a ser lançadas medidas como o Plano de Ação da UE contra o Tráfico de Seres Humanos 2022-2025, que visa combater as redes de tráfico que exploram migrantes vulneráveis, reforçando a cooperação entre Estados-membros, promovendo mais acesso das vítimas aos seus direitos e sanções mais rigorosas contra os traficantes (Conselho da União Europeia.,s.d.).

Paralelamente, reconhecendo a importância da inclusão, a UE implementou ainda o Plano de Ação sobre Integração e Inclusão 2021-2027, que estabelece medidas para fomentar a integração bidirecional de migrantes e refugiados, garantindo-lhes acesso à educação, emprego, saúde e habitação, promovendo assim uma migração mais segura e sustentável (União Europeia, 2020). Simultaneamente estes planos, juntamente com outras iniciativas, refletem uma abordagem abrangente da União Europeia, que combina segurança, repressão do crime e integração social para lidar com os desafios migratórios de forma equilibrada.

Apesar de com o tempo a União Europeia se ter vindo a tornar cada vez mais um órgão supranacional existem ainda temáticas como é o caso da imigração que são foco de desentendimento. Com isto, é através de regulamentos, diretivas e outros atos legislativos que a mesma tenta manter alguma coesão e conformidade, apesar de apresentarem diferentes níveis de obrigatoriedade. Para além disso, a posição adotada pelos Estados nos momentos de negociação influencia também a obrigatoriedade das mesmas, podendo variar entre três opções. Os Estados-Membro podem optar entre “opt-out”, “volunteered to adapt” e “fully participating”, aumentando o nível da obrigatoriedade respetivamente (Asya Zhelyazkova, 2024).

Os regulamentos são atos legislativos da União Europeia que têm aplicação direta e obrigatória em todos os seus Estados-membros, sem necessidade de transposição para as legislações nacionais. Isso significa que, assim que um regulamento é adotado, ele passa a ter efeito automático e uniforme em toda a UE, garantindo a harmonização das regras em áreas específicas. Os Estados podem apenas interferir nos regulamentos em duas situações, quando este prevê medidas adicionais ou quando o regulamento se apresenta demasiado geral e são necessários detalhes operacionais (Blom-Hansen et al., 2023).

As diretivas por sua vez, apesar de serem de implementação obrigatória, permitem que as mudanças na legislação nacional vão ao encontro dos ideais e das necessidades de cada Estado-membro. No entanto, isto abre margem para que certos Estados-membros acabem por corresponder mais às expectativas do que outros, visto que dependendo do governo que cada um apresenta, temas como a imigração podem ser mais ou menos sensíveis. Normalmente, em governos de direita ou direita radical, como é o caso da Eslováquia e da Hungria, a imigração é vista como um problema de possível perda de identidade nacional e cultural, levando a que se optem por medidas mais restritivas e consequentemente se discorde da abordagem mais recetiva da UE (Versluis, 2004).

Assim, no momento da transposição existe uma maior possibilidade de estas serem alteradas para que se adaptem ao contexto nacional mais restrito. A adaptação das mesmas pode ser variar segundo Radaelli de quatro formas, segundo duas delas negativas “retrenchment” e “inertia” e “absortion” e “transformation” duas positivas (Radaelli, 2003; Versluis, 2004).

“Retrenchment” ocorre quando a tentativa de transpor uma política não apenas falha como também gera um efeito contrário ao esperado e “Inertia” refere-se à ausência de mudança significativa na política, mesmo após sua transposição formal. Nesse caso, a nova medida não é implementada de maneira efetiva devido a fatores como resistência burocrática, falta de vontade política ou obstáculos institucionais. Embora a política possa ser aprovada no papel, ela permanece inoperante na prática. Por sua vez, “Absorption” ocorre quando a política importada é incorporada com poucas modificações, sendo assimilada ao contexto nacional sem grandes dificuldades enquanto “Transformation” representa uma adaptação profunda, na qual a política importada é significativamente alterada para melhor se ajustar ao novo contexto (Versluis, 2004).

Portanto, a coesão dentro da União Europeia complica-se em assuntos que os Estados vejam como uma prioridade nacional, ainda mais durante ou após momentos de crise, algo observável após a vaga migratória descontrolada que atingiu a União Europeia em 2015 (Thomson, R., R., & J., 2007). Momentos de fragilidade aumentam, num determinado ponto, as críticas ao sistema estabelecido, pondo até em causa a aceitação das medidas tomadas e aumentando a rejeição perante o modelo europeu- euroceticismo (Kopecký, Petr e Mudde, Cas., 2002).

A posição dos estados é também moldada pela sua geografia e história, levando a disparidades nas decisões, tal como a Finlândia e de países do Grupo Visegrado (V4), composto por quatro Estados entre eles a Eslováquia. Assim é possível compreender que medidas que foram sendo adotadas ao longo dos anos após a crise migratória de 2015 não foram recebidas da mesma forma por todos os Estados-membros (Bello, 2020). O aumento do número de chegadas gerou tensões sociais e políticas, alimentando discursos securitários que associam a imigração a ameaças à segurança nacional, identidade cultural e estabilidade económica. Esse contexto impulsionou a ascensão de partidos de direita e direita radical em diversos países da UE, que passaram a defender políticas mais restritivas de imigração e asilo (Koser, Khalid, 2007).

Com uma crescente retórica securitária e divergência entre em certos Estados-membros da UE dificulta-se a adoção de políticas migratórias comuns, uma vez que existem prioridades que entram em conflito entre si e abordagens incompatíveis (Crescenzi, Fratesi e Monastiriotis, 2019). Tal como é exposto pelo conceito de regionalismo, agrupamentos regionais como por exemplo a União Europeia, procuram soluções comuns para desafios transnacionais, como o comércio, a proteção das fronteiras e a migração. No entanto, o sucesso deste processo depende do grau de cooperação e convergência política entre os membros, algo que se mostra frágil no caso da UE desde a crise migratória de 2015 (Meunier e Vachudova, 2018).

A falta de consenso gera impasses nas negociações e leva a compromissos que frequentemente resultam em políticas diluídas e menos eficazes, para além de os Estados com políticas migratórias mais restritas utilizarem o veto ou desaceleração de iniciativas

comunitárias, enquanto os que apresentam políticas mais flexíveis criticam a falta de união. Estas tensões não só atrasam a implementação de medidas, como também enfraquecem a capacidade da União Europeia de responder de forma coordenada e eficaz aos desafios migratórios, afetando a sua credibilidade interna e externa (Crescenzi, Fratesi e Monastiriotis, 2019).

Apesar das políticas migratórias se terem tornado com o tempo algo mais supranacional, os Estados-membro continuam a limitar, em parte, o envolvimento dos órgãos da União Europeia. Visto que no Tratado de Funcionamento da União Europeia está presente que cada Estado pode definir os seus volumes de admissão de migrantes e que estes estão encarregues das suas decisões de segurança nacional, estas políticas continuam condicionadas pelo posicionamento dos Estados (Reslow, 2011).

Como podemos conferir pela informação acima mencionada, o conceito de segurança e as medidas tomadas para que esta se mantenha vão se adaptando ao período em que se encontram. Prova disto são as mudanças que têm sido a vir tomadas na agenda securitária da União Europeia, para que se consiga conciliar a prestação de ajuda aos que dela necessitam e a proteção dos cidadãos da União Europeia e das suas fronteiras e soberania. Os países do Grupo de Visegrado tendem a seguir uma linha dura contra a migração, priorizando o controlo das fronteiras, a soberania nacional e a segurança cultural. Esse posicionamento desafia a política migratória da UE e cria tensões dentro do bloco, especialmente com países da Europa Ocidental que defendem maior solidariedade na redistribuição dos refugiados. A Eslováquia, situada na Europa Central, país de trânsito da Rota dos Balcãs e da Rota Oriental e membro do antigo bloco soviético juntamente com os outros Estados do mesmo grupo, recusou-se a aceitar as cotas de refugiados obrigatórias impostas pela União Europeia (Rehák, Rafaj & Černěnko, 2020).

Por sua vez, a Finlândia, faz fronteira com a Rússia e apresenta uma história marcada por conflitos com o seu vizinho oriental e um forte senso de identidade nacional. Durante a crise migratória de 2015, o Estado adotou uma postura relativamente aberta, ao receber cerca de 12% dos refugiados reinstalados na União Europeia naquele ano (Stephen, 2024). A localização geográfica da Finlândia e a sua experiência histórica em manter a soberania frente a potências maiores influenciaram a abordagem equilibrada entre solidariedade europeia e controlo de fronteiras (Stephen, 2024). Por sua vez,

Revisão do Estado de Arte

Uma das obras que analisa a criação de políticas migratórias na UE é *Europeanization of National Immigration Policies* de Genç. Esta obra distancia-se de produções anteriores como Bello (2020), Jaskulowski (2019), Humphrey (2013) e Huysmans (2002) que estudavam a área através da conexão entre o fenómeno migratório e as áreas de segurança interna e defesa nacional. Genç (2010) analisa este fenómeno através do conceito de europeização,

um processo institucional a nível europeu, através do qual lhe é possível explorar como a integração na UE influencia os seus Estados-membros e como estes podem responder de formas distintas, apresentando diferentes graus de adaptação. É através da ligação feita entre o conceito de europeização e a criação de políticas migratórias, visto que são ambos fenómenos multifacetados, que a obra conclui que a União Europeia tem vindo a provocar uma mudança significativa (Genç, H. Deniz, 2010).

Genç (2010) expõe que desde os primeiros anos de cooperação, os Estados-membros vêm a produzir acordos no campo da migração, contudo uma alteração é sublinhada, com o passar dos anos e o alargar da cooperação entre os mesmos, a União Europeia tem vindo a obter cada vez mais poder de decisão, influenciando assim aquilo que são as políticas e as legislações nacionais.

Como realça Zincone e Borkert (2011), o estudo da complexa dinâmica de atores e contextos, envolvendo tanto fatores históricos quanto institucionais, na formulação de políticas migratórias na Europa é algo recente. Tanto a migração quanto a formação de políticas foram sofrendo alterações com o passar dos anos. Ao analisar o desenvolvimento das vagas migratórias registadas na Europa com o fim da 2ª Guerra Mundial e a forma como as mesmas eram interpretadas, a obra refere-as como sendo temporárias, com os Estados recetores a verem estes imigrantes como trabalhadores que retornariam para o seu país de origem após alguns anos de trabalho. Com isto, Zincone e Borkert (2011), explica como as políticas migratórias existentes eram desenvolvidas anteriormente, sendo na sua maioria orientadas para que se realizasse o controlo de fronteiras e a regulação da entrada de trabalhadores, sem que a sua integração na sociedade fosse motivo de preocupação. Isto explica o porquê de a abordagem utilizada inicialmente ser fragmentada e focada na gestão económica dos fluxos migratórios com pouco ênfase em políticas a longo prazo (Zincone, Penninx e Borkert, 2011).

Os estudos realizados indicam também uma harmonização destas políticas entre os Estados-membros da União Europeia. Descrevendo o foco inicial da UE como sendo a livre circulação de trabalhadores, desde a altura da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Zincone e Borkert (2011) salienta a posterior alteração, que incluiu mais tarde o foco na livre circulação de cidadãos dos Estados-membros. Esta realça também a importância do Tratado de Amesterdão sendo que é após o mesmo que as medidas decididas a um nível supranacional se passaram a aplicar a cidadãos de países terceiros. Após este tratado, as decisões sobre migração passaram a fazer parte do primeiro pilar da União Europeia e conseqüentemente definidas comunitariamente, permitindo-nos assim entender uma harmonização destas políticas entre os Estados-membros (Zincone, Penninx e Borkert, 2011).

Tal é também evidenciado em Bulmer e Radaelli (2004). A UE não é um sistema político centralizado, mas uma estrutura onde instituições europeias, governos nacionais e

atores regionais interagem. Com isto, as decisões políticas envolvem todos os Estados tornando o processo de decisão bastante interdependente, enquanto são combinados elementos de negociações intergovernamentais e supranacionais e a criação e aplicação de políticas, algo complicado (Bulmer e Radaelli, 2004). Em conformidade com Zincone e Borkert (2011), a coordenação entre políticas nacionais e europeias tem sido um desafio contínuo, com países a aderirem à UE já depois dos primeiros paços sobre esta questão terem sido tomados e também com Estados a apresentarem diferentes tipos de posicionamento, existindo uma maior divergência entre os da Europa Ocidental e Oriental.

Outra obra que também aborda e analisa a formulação das políticas migratórias na Europa e o estudo das mesmas é Zincone e Caponio (2006) que defende que estas passaram por quatro fases distintas. A primeira fase refere-se ao foco que era atribuído aos aspetos numéricos, fossem estes económicos ou o número de migrantes presentes nos fluxos migratórios. Na segunda fase, a formulação das políticas já apresentava um foco nas questões de integração socioeconómica dos migrantes e na terceira a participação dos migrantes na vida política e a sua integração na sociedade passaram também a ser uma preocupação. Por último o estudo destas políticas contaria com a análise dos processos políticos que levaram à sua formulação e implementação. (Zincone e Caponio, 2006).

Genç (2010) afirma ainda que já desde o quinto alargamento da UE se podem observar diferenças na forma como as medidas são decididas e impostas, citando o exemplo dos Estados que juntaram após o alargamento de 2004 e 2007, como é o caso de países como a Eslováquia, a Polónia e Bulgária. Esta afirma que apesar de não terem envolvimento nas negociações anteriores estes enfrentaram dois tipos de relação, a de condicionalidade que fez com que os mesmos tivessem de se adaptar a uma política migratória já existente e a da hierarquia, que sublinha que mesmo que apresentem uma influência na mesma após se juntarem à UE as bases já haviam sido decididas (Genç, H. Deniz, 2010).

Tal como é concluído no estudo de Vermeersch (2005), a Eslováquia teve de se adaptar à política migratória já existente, não motivada por fatores internos, mas sim percebida pela necessidade de cumprir esse requisito para poder integrar a União Europeia. Como um antigo Estado de emigração, que se veio a tornar um ponto de passagem e de destino para imigrantes, a adoção de novas medidas era necessária para proteger as novas fronteiras da UE, mas os benefícios desta mudança só viriam a ser concedidos mais tarde (Vermeersch, 2005).

A mesma obra menciona ainda a pressão exercida aos países do Leste europeu, moldada pelos interesses dos Estados Ocidentais, demonstrando tanto uma assimetria nas negociações quanto um desafio da harmonização destas políticas (Vermeersch, 2005). Estes são exemplos de factos que mediante Genç (2010) tornam mais provável a existência de entraves ou dificuldades à implementação da mesma medida nuns Estados e noutros não.

São vários os fatores que influenciam a visão dos Estados perante os migrantes. Zincone e Borkert (2011), Schimmelfenning, Leuffen e Rittberger (2015), Bello (2020), e Genç (2010), sublinham que há fatores históricos e identitários, como ausência de tradição migratória, memória do domínio estrangeiro medo de perda da identidade nacional, economias frágeis, preocupações securitárias após o período de ataques terroristas e a ascensão de governos nacionalistas e conservadores, que assumem um papel significativo nas decisões tomadas pelos Estados.

Segundo Zincone, Penninx e Borkert (2011), os Estados da Europa Oriental, adotam uma abordagem mais nacionalista e restritiva, especialmente em relação à imigração extracomunitária e ao acolhimento de refugiados. Diante dessas dinâmicas nacionais que influenciam a política migratória, é visto pelos autores como essencial considerar também o papel da União Europeia na regulamentação da imigração e do asilo. Embora os Estados-membros mantenham uma certa autonomia na formulação das suas políticas, eles estão sujeitos a um conjunto de normas, diretrizes e requisitos estabelecidos pela UE, que visam harmonizar a abordagem migratória no bloco. Exemplos de instrumentos que desempenham um papel fundamental na definição das obrigações dos países são, segundo a publicação Čajková e Peter (2017), os regulamentos e as diretivas.

Vermeersch (2005) traz como prova desta divergência de abordagens os países que formam o grupo Visegrado, do qual a Eslováquia faz parte. Como anteriormente mencionado em outras obras, este Estado tornou-se um país de trânsito e de destino de imigrantes após a sua entrada para a UE, vendo a sua política migratória moldada pelas exigências do grupo, especialmente em termos de controlo de fronteiras e regulamentação de asilo. No entanto, essa posição foi adotada devido ao interesse nacional em fazer parte da organização regional. Em Nousiainem e Haluskova (2024), aquando da comparação realizada com outros Estados-membros, a Eslováquia apresenta uma participação limitada no que diz respeito a políticas não juridicamente vinculativas, a não ser que estas vão de encontro aos seus interesses financeiros, algo que pode ser justificado pela sua economia em desenvolvimento e segundo Tabosa (2020) também por uma política fortemente securitária, que problematiza a migração.

Brljavac (2017) expõe a Eslováquia como sendo um país não familiarizado com a receção de população migrante, fazendo com que o conceito de integração tenha sido um tema sensível e se mantenha como tema de debate há décadas. Algo que é complementado com a obra Tabosa (2020) que expõe a posição da Eslováquia em relação às políticas migratórias da União Europeia como sendo marcada por uma postura conservadora e securitária, refletindo tanto preocupações internas quanto alinhamentos regionais.

Brljavac (2017) complementa a sua análise ao comparar o posicionamento deste Estado perante os restantes, verificando que ao contrário de outros Estados-membros da Europa Ocidental, a Eslováquia manifesta uma forte resistência às políticas comunitárias de

acolhimento e redistribuição de migrantes, especialmente no que diz respeito às cotas obrigatórias propostas durante a crise migratória de 2015. O governo eslovaco chegou mesmo a levar a União Europeia a tribunal para refutar o mecanismo obrigatório para distribuição de quem procurava asilo (Brljavac, B., 2017).

Tabosa (2020) ressalta que um dos elementos centrais que reforça essa postura é a inserção da Eslováquia no Grupo de Visegrado, ao lado da Hungria, Polónia e República Tcheca. Este posicionamento é sustentado com a observação de que o grupo se tem destacado na UE devido à sua abordagem fortemente contrária às políticas de imigração promovidas por Bruxelas, destacando a proteção das fronteiras e a rejeitando soluções coletivas que comprometam, no seu ponto de vista, a soberania nacional.

Complementarmente Brljavac (2017), adiciona que posição eslovaca em relação à imigração é também influenciada por um forte componente cultural e religioso. Em conformidade com a análise realizada, a rejeição de migrantes muçulmanos, em particular, ganhou destaque durante a crise de refugiados, com líderes políticos, como é o caso de Robert Fico durante o seu mandato de primeiro-ministro, a manifestarem abertamente preocupações sobre a preservação da identidade cristã da nação e afirmarem que o país não aceitaria refugiados muçulmanos por temer o impacto na homogeneidade cultural eslovaca (Brljavac, 2017). Esse discurso ganhou apoio popular, consolidando uma postura oficial que prioriza a aceitação de refugiados cristãos e desencoraja fluxos migratórios de origem muçulmana. Ao contrário daquilo que pode ser observado em outros países, ao analisar o caso eslovaco Tabosa (2020) reforçou a mesma ideia, afirmando que a securitização da migração não parte apenas da politização do tema mas está também bastante presente na população.

Outra linha de análise para o posicionamento dos Estados-membros perante as políticas migratórias surge ao analisar os países nórdicos. Wahlbeck (2019) conclui que em contraste com a Eslováquia, os países nórdicos como a Finlândia tendem a adotar abordagens diferentes que refletem tanto os contextos históricos e culturais distintos quanto as suas prioridades políticas e socioeconómicas. A posição finlandesa, desde sua adesão à União Europeia, após a análise realizada na obra revelava-se mais favorável à solidariedade europeia e ao cumprimento das responsabilidades de acolhimento e redistribuição de migrantes, embora também enfrente desafios e dilemas internos relacionados ao tema.

Wahlbeck (2019) expõe que a Finlândia, embora também tenha uma população predominantemente cristã, não compartilha a mesma retórica exclusivista com uma identidade nacional historicamente mais flexível em relação à integração de diferentes culturas. Segundo esta obra de Östen Wahlbeck, a sociedade finlandesa tem uma longa tradição de coexistência com populações minoritárias e a sua política de imigração tem sido

projetada para facilitar a integração tanto de refugiados quanto de migrantes, através de um sistema social robusto. Com isto, a obra constata que a narrativa cultural na Finlândia tende a focar-se mais na inclusão e no multiculturalismo, considerando as questões migratórias como parte de um processo de adaptação da sociedade, ao invés de uma ameaça à identidade nacional.

Ainda que com a alteração do governo em 2015 para um governo de medidas mais restritas, e uma inicial abstenção, a Finlândia manteve o seu comprometimento para com as obrigações europeias enquanto enfrentava pressões políticas internas, tendo sido rápida e eficiente a aplicar a decisão de repartição de refugiados estabelecida pela UE (Wahlbeck, O., 2019). Um trabalho bastante recente, Nousiainen & Haluskova (2024), identifica que um fator decisivo para que se observem estas diferenças é também a sua economia mais estável e uma maior capacidade de absorver migrantes devido à sua estrutura social permitindo-a adotar uma postura mais receptível.

A crise migratória de 2015, embora tenha gerado desafios significativos, levou o país a focar-se mais na integração que na rejeição. Wahlbeck (2019) conclui que a política finlandesa é influenciada por uma visão humanitária, tendo investido em políticas de integração e oferecendo um sistema de acolhimento mais estruturado, o que diverge dos resultados obtidos em Brjavec (2017) que expõem a Eslováquia como um dos Estados que limitam a aceitação de refugiados, especialmente os de origem muçulmana.

Os estudos existentes permitem-nos compreender que a elaboração de políticas migratórias no contexto europeu revela-se um campo em constante evolução, caracterizado pela interação entre múltiplos níveis de governação e pela diversidade de abordagens políticas adotadas pelos Estados, existindo uma grande diferença entre estes dois Estados, mesmo que a comparação direta entre os mesmos não exista em grande quantidade. Para além disso, os estudos comparativos existentes entre a Eslováquia e a Finlândia, na sua maioria, não se encontram em inglês.

No entanto, observa-se uma predominância da literatura focada na análise bottom-up em comparação à abordagem top-down, o que sugere um viés epistemológico e metodológico na investigação deste tema.

Metodologia

O objetivo central de investigação desta dissertação consiste em analisar de que forma a UE configura as políticas migratórias dos Estados-membros, tomando como estudo comparativo os casos da Eslováquia e da Finlândia. Esta análise considera, em particular, a influência exercida por governos que produzem discursos securitários no processo de

transposição das diretivas europeias para a legislação nacional. Pretende-se, assim, compreender como as orientações e o posicionamento político condicionam a resposta nacional às diretivas e regulamentos da UE. A escolha desses dois Estados como estudos de caso justifica-se pela sua posição estratégica na Rota Oriental, uma das principais vias de acesso de migrantes e refugiados à UE. Para além da rota do mar Mediterrâneo, existem quatro rotas migratórias terrestres principais através das quais os migrantes entram no território da UE, sendo uma delas a Rota Oriental. Recentemente, tanto esta como a Rota dos Balcãs têm vindo a ganhar uma importância significativa devido ao número elevado de migrantes que as atravessam. Segundo İçduygu (2020) estas rotas passaram a ser preferências face a outras anteriormente utilizadas, como a do Mediterrâneo Central, apresentando um constante aumento dos seus fluxos.

Sobretudo utilizada por migrantes e refugiados oriundos do Médio Oriente, da Ásia Central e do Sul, esta rota tem se demonstrado um desafio constante para a UE, tendo sido o maior ponto de entrada no ano de 2015 (İçduygu, 2020). Além do mais, esta fronteira abrange Estados como a Rússia e a Ucrânia criando uma separação não apenas territorial como também de contextos políticos e económicos (Cucerescu, 2019). Apesar de partilharem a mesma rota migratória e estarem expostos a desafios semelhantes, os estudos caso escolhidos apresentam abordagens divergentes em relação à securitização da migração e implementação de políticas migratórias europeias nas suas legislações.

A Eslováquia, Estado-membro desde 2004, tem passado por um processo contínuo de adaptação às normas europeias. Apresenta um histórico de resistência a políticas da UE em áreas como a migração e a ascensão contemporânea da direita radical tem vindo a aumentar o euroceticismo. Com um passado histórico ainda bastante presente, o medo de perder a soberania e aumentar o declínio económico, faz com que a Eslováquia seja um dos Estados que apresentam uma maior resistência aquando da implementação de diretivas europeias que não se alinham com a agenda política nacional (Rehák, Rafaj e Černěnko, 2020). O fator religioso e cultural é também um grande ditador e influenciador da posição adotada por este país perante a recessão de migrantes. Com uma população maioritariamente cristã, a comunidade muçulmana é vista pela população e pelos políticos como uma ameaça à comunidade. Desta forma, a Eslováquia declarou que não aceitaria refugiados muçulmanos por temer o impacto sobre a homogeneidade cultural (Briljavac, 2017).

Apesar de não ser tão estudada quanto os outros Estados do Grupo V4, no caso da Eslováquia, essa abordagem é particularmente intensificada pela perceção de vulnerabilidade económica em comparação a países da Europa Ocidental. A economia eslovaca, embora tenha registado avanços desde a adesão à UE, permanece estruturalmente menos desenvolvida (Nousiainem, e Haluskova, 2024).

Por sua vez, apesar de na Finlândia a homogeneidade cultural estar historicamente presente, vários progressos têm sido registados de modo a promover a coesão social e uma melhor integração da comunidade migrante, como é o caso da lei aplicada em 1999 (Stephen, 2024). Partilhando de uma população maioritariamente cristã como é o caso do Estado eslovaco, a forma como a Finlândia encara a integração de migrantes de religiões diferentes é distinta, não os vendo como uma ameaça à identidade e cultura nacional (Wahlbeck, 2019). Assim sendo, é possível observar que este Estado é historicamente mais comprometido com os princípios da União Europeia, apresentando uma política migratória mais aberta e aceitando as quotas de refugiados (Stephen, 2024).

No entanto, com a sua adesão à NATO a abril de 2023, o possível fortalecimento da abordagem securitária, pode nem sempre estar alinhado com as políticas comuns europeias referentes à migração (Forsberg, 2024).

Ora, no decorrer da presente investigação, torna-se assim fundamental examinar a evolução conceptual, normativa e ideacional das políticas europeias no domínio migratório, assim como a atuação dos órgãos da UE e dos Estados-membros. Dada a lacuna teórica identificada na literatura sobre o impacto da UE nas políticas migratórias nacionais, este estudo busca contribuir para o entendimento das dinâmicas entre integração europeia e soberania do Estado no quadro das Relações Internacionais. Logo, tem como objetivo investigar as tensões existentes entre políticas nacionais e comuns para compreender os desafios inerentes à integração europeia. Paralelamente, este estudo procura compreender como as perceções sociais podem moldar discursos políticos e influenciar a formulação de políticas públicas, respondendo à seguinte pergunta de investigação principal:

Como a política de integração da UE configurou as políticas migratórias da Eslováquia e da Finlândia no período compreendido entre 2015 e 2023?

A esta questão principal acresce uma pergunta de investigação secundária focada na análise dos fatores internos que influenciam as dinâmicas políticas nacionais:

De que modo as perceções sociais condicionaram o processo de securitização da imigração na Eslováquia e na Finlândia e configuraram as suas políticas migratórias?

No que diz respeito ao período em análise, foi escolhido o período de 2015 a 2023, visto que o ano de 2015 marca o início da maior crise migratória na Europa desde a Segunda Guerra Mundial, com grandes fluxos de refugiados que puseram em evidência as divergências entre os Estados-membros sobre a gestão da migração e as respostas securitárias. Este período foi marcado pela crescente divergência entre os Estados-membros da União Europeia quanto às políticas de migração, refletindo-se em medidas nacionais securitárias

contrastantes e também na tomada de decisões a nível europeu, como é o caso do Acordo EU-Turquia de 2016 e um aumento de responsabilidade e de orçamento em organizações como a FRONTEX. A análise terá fim no ano de 2023, uma vez que é nesse ano que termina o prazo de transposição da Diretiva UE2021/1883. Desta forma, será possível analisar a transposição da mesma para a legislação nacional e compreender como é que a mesma foi recebida pelos dois Estados-membros em análise.

Com o propósito de alcançar os objetivos supra e responder às perguntas de investigação, adotou-se uma estratégia metodológica mista que combina técnicas de recolha e análise de dados quantitativas e qualitativas. Esta abordagem integrada permite uma compreensão mais abrangente e aprofundada do fenómeno em estudo. A análise de discurso constitui o principal instrumento qualitativo, oferecendo uma leitura interpretativa e contextualizada das narrativas relativas à migração e à segurança. Paralelamente, os inquéritos (surveys) fornecem uma base quantitativa robusta que permite identificar as tendências e padrões de perceção social nos casos da Eslováquia e da Finlândia.

Os dados empíricos são provenientes do Eurobarómetro e do European Social Survey (ESS), sendo complementados por uma análise documental de fontes primárias, nomeadamente legislação nacional e europeia. Adicionalmente, será efetuado um mapeamento sistemático de diretivas e dos regulamentos relacionados com a política migratória da UE. A investigação incidirá, em particular, sobre as mudanças introduzidas na agenda securitária da UE e sobre a forma como os posicionamentos nacionais da Eslováquia e da Finlândia foram moldados pelas duas diretivas específicas: a Diretiva UE 2016/681, relativa à recolha e partilha de dados de passageiros para o combate ao crime grave, e a Diretiva UE 2021/1883, que estabelece as condições de entrada para trabalhadores altamente qualificados. Estas diretivas ilustram diferentes estratégias adotadas pela UE no domínio migratório, oscilando entre políticas de controlo de fronteiras e segurança interna e políticas que promovem a migração qualificada.

Esta análise incidirá igualmente sobre dois regulamentos: o Regulamento UE 2016/399 que institui o Código das Fronteiras Schengen e regula a circulação de pessoas nas fronteiras da UE, e o Regulamento UE 2021/1147 que estabelece o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). A consideração conjunta de regulamentos e diretivas permite uma análise mais aprofundada da política migratória europeia, pois estes instrumentos desempenham funções complementares na harmonização normativa entre os Estados-membros. O estudo de caso comparativo entre Eslováquia e Finlândia possibilitará a identificação de padrões de convergência e divergências, permitindo compreender de que forma políticas de integração regional influenciam a adaptação legislativa e as respostas nacionais. A escolha destes casos justifica-se tanto pela pertença comum no quadro institucional da UE como pelas diferenças substantivas na forma como cada Estado aborda a imigração e enquadra normativamente as orientações europeias.

De acordo com Lowndes, Marsh e Stoker (2017), o método comparativo pode ser operacionalizado por meio de três lógicas distintas: o método da concordância, que identifica os fatores comuns; o método da diferença, que destaca elementos divergentes; e o método conjunto. Este último será aplicado a este estudo, uma vez que este permite simultaneamente reconhecer semelhanças estruturais e analisar variações significativas.

Lowndes, Marsh e Stoker (2017) distinguem ainda entre “large-N studies” e “small-N studies”. Enquanto os primeiros tendem a aproximar-se de uma lógica estatística, procurando identificar padrões gerais, estabelecer correlações entre variáveis e produzir inferências, os segundos privilegiam uma lógica qualitativa, orientada para a compreensão da causalidade e da variação contextual entre os casos. O presente estudo configura um “small-N study”, pois apresenta e trabalha com um número reduzido de casos, permitindo a análise dos contextos nacionais e das dinâmicas causais que moldam a formulação de políticas migratórias. Assim, o objetivo não é generalizar, mas sim elucidar sobre quais os mecanismos que explicam as convergências e divergências observadas. Porém, reconhece-se que o método comparativo enfrenta limitações, nomeadamente a dificuldade em isolar relações causais quando os casos apresentam muitas variáveis e contextos históricos ou institucionais. Contudo, a adoção do método conjunto permite mitigar algumas dessas limitações. Deste modo, a escolha deste método é adequada, sobretudo quando os casos partilham estruturas institucionais idênticas, mas exibem abordagens substancialmente distintas no domínio da segurança e da migração.

Relativamente à análise de discursos Burnham, Gilland, Grant e Layton-Henry (2008) expõe abordagens distintas para a análise de discursos, nomeadamente: realista, marxista, análise crítica do discurso e pós-estruturalista. Na presente investigação adota-se a análise crítica do discurso, na medida que procura entender como a sociedade é moldada através de atos de fala (Burnham, Gilland, Grant e Layton-Henry, 2008). Segundo Paltridge (2021), a análise crítica do discurso considera a linguagem como uma prática social e tenta demonstrar como o discurso reproduz, desafia ou legitima relações de poder e sustenta certas ideologias. Esta abordagem enfatiza que o discurso é também condicionado pelo contexto sociopolítico. Assim, a análise de discurso não apenas descreve a linguagem utilizada como também a vê como um instrumento de poder e de construção ou desconstrução da realidade social. Esta técnica de análise de dados permitir-nos-á um foco central na linguagem como prática social, demonstrando como certas narrativas políticas contribuem para reforçar ou desafiar relações de poder e desigualdades. Com isto, a escolha mostra-se pertinente, pois permite examinar e compreender como os discursos políticos constroem representações e moldam perceções daqueles que se encontram em condição de imigrantes enquanto ameaça. Como se foca na relação entre o discurso, poder e exclusão social, possibilita identificar quem são os agentes que moldam o debate público e de que forma impactam o coletivo e a formulação de políticas e perceções, através de atos da fala.

Estrutura

O estudo será organizado em quatro capítulos. Primeiramente será apresentada uma introdução ao tema, a problemática, os objetivos e a metodologia que será utilizada e em seguida será apresentado o primeiro capítulo, que discutirá o quadro teórico-conceitual. Para sustentar a análise, será adotado um quadro teórico-conceitual baseado no Regionalismo e intergovernamentalismo liberal, juntamente com a Escola de Copenhaga como variável interveniente, que irá permitir analisar como as diretivas e os regulamentos da UE determinam o processo legislativo nacional dos seus Estados-membros e de que modo a securitização das migrações constitui uma variável determinante no processo de decisão. Este torna possível examinar como a migração foi sendo construída como uma ameaça existencial por certos Estados, condicionando em parte a influência que a União Europeia exerce sobre a temática nos contextos nacionais. No caso da Finlândia e da Eslováquia, entre 2015 e 2023, é possível observar como discursos securitários divergentes – desde a retórica fortemente nacionalista e anti-imigração da Eslováquia até abordagens mais colaborantes da Finlândia, influenciam a implementação das diretivas europeias nas respetivas legislações nacionais.

O segundo capítulo funcionará como uma ponte entre a parte teórica do capítulo 1 e a parte empírica do capítulo 3. Este fará referência em detalhe à crise migratória de 2015, contextualizando as suas principais causas e origens, nomeadamente os fluxos provenientes do Médio Oriente e de África, bem como os fatores políticos, humanitários e socioeconómicos que estiveram na base desse fenómeno. Para além disso serão analisadas as respostas institucionais da UE, destacando as principais medidas e instrumentos criados para que se equilibrassem os princípios de solidariedade e responsabilidade entre os Estados-membros. Este capítulo irá expor também o posicionamento adotado pelos Estados em estudo- Eslováquia e Finlândia- face às políticas migratórias europeias, sublinhando as tensões entre as abordagens que são mais solidárias e as que se apoiam em visões mais restritivas ou securitárias em relação à gestão de fronteiras e à inclusão dos imigrantes.

O terceiro capítulo será dedicado aos estudos de caso da Eslováquia e da Finlândia, respetivamente, analisando de forma comparativa as suas políticas securitárias e migratórias. A análise recairá sobre dois Regulamentos e duas Diretivas da União Europeia relevantes para a gestão do fluxo migratório e da segurança interna, procurando identificar a forma como cada Estado transpôs e aplicou esses instrumentos legais no contexto nacional. Serão também explorados surveys e discursos de primeiros-ministros e ministros dos negócios estrangeiros de ambos os Estados, com o objetivo de compreender as atitudes da população face à imigração e ao acolhimento dos mesmos e ainda o enquadramento ideológico e narrativo adotado por cada país. Desta forma este capítulo resultará numa análise comparativa que relaciona as dimensões políticas, discursivas e sociais, de modo a que seja possível compreender as convergências e divergências entre os dois casos. Por fim, serão trazidas as conclusões da investigação que sintetizarão os principais resultados da investigação, destacando as divergências entre os casos de estudo.

Capítulo 1. Quadro Teórico-Conceptual

1.1. Regionalismo e integração regional

O conceito de regionalismo refere-se atualmente ao processo de integração e cooperação entre Estados dentro de uma região geográfica definida, com o objetivo de promover a estabilidade política, económica e social. Tal como vários conceitos, o regionalismo foi também sofrendo alterações e desenvolvimento ao longo do tempo, podendo ser dividido em quatro fases (Söderbaum, 2015).

Apesar de uma grande parte dos investigadores o associarem a um fenómeno pós 2ª Guerra Mundial, existiam já interações entre comunidades dispersas, impérios com certas estruturas políticas e económicas que promoviam a integração regional, que acabam por cair no esquecimento. Nesse período, o regionalismo estava frequentemente associado à construção de impérios e blocos geopolíticos, sendo, portanto, centrado na competição entre grandes potências e na tentativa de controlar regiões estratégicas. A essa fase, atribui-se o nome de “Regionalismo Inicial”, que é seguido pelo “Regionalismo Antigo” (Söderbaum, 2015).

O “Regionalismo Antigo” surgiu nos anos quarenta, marcados pelas consequências do nacionalismo e da 2ª Guerra Mundial, com o objetivo de consolidar a paz e a estabilidade. Iniciativas foram lançadas como é o caso da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e a Comunidade Económica Europeia (CEE), marcando assim a primeira tentativa formal e estruturada de integração regional na Europa. A integração europeia passou a ser vista como o modelo de integração regional a seguir. O “Regionalismo Antigo” foi acompanhado pelo desenvolvimento de várias teorias sobre a integração regional, nomeadamente o intergovernamentalismo (Söderbaum, 2015).

No entanto, devido a fatores como a globalização e a constante necessidade de segurança, fosse esta militar ou socioeconómica, o “Novo Regionalismo” teve a sua ascensão impulsionada. Com esta evolução, o conceito de regionalismo deixa de estar associado apenas à economia e passa a incluir segurança, cultura, meio ambiente e políticas sociais enquanto o Estado passa a partilhar poder com ONGs, empresas e outros atores (Söderbaum, 2015). Diferencia-se também pela divisão da integração em vários níveis, sendo estes o local, o nacional, o regional e o global. Torna-se assim um conceito mais flexível e multidimensional, abrangendo assim também questões políticas e sociais, como é o caso da União Europeia (Meunier e Vachudova, 2018).

Por fim, existe também uma evolução do “Novo Regionalismo”, que é o “Regionalismo Comparativo”. Este representa a fase mais recente do estudo do regionalismo onde a União Europeia deixa de ser tida como modelo e há o reconhecimento de que as lógicas e trajetórias variam de região para região. O objetivo passa a ser entender as semelhanças e diferenças

entre experiências regionais sem que um modelo único seja imposto num mundo multipolar (Söderbaum, 2015).

No âmbito teórico, o intergovernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik foi uma abordagem desenvolvida para explicar a integração europeia. Este sugere uma combinação entre a teoria liberal, para explicar a formação de preferências nacionais, e a intergovernamental para analisar as negociações e explicar os resultados (Laursen, 2008). Com uma abordagem alternativa, este defende que os avanços na integração europeia ocorrem quando há convergência de interesses entre os principais Estados-membros. Deste modo, o processo de integração é impulsionado pelas preferências nacionais e pelos interesses dos Estados-membros tendo em conta os benefícios económicos e políticos (Meunier e Vachudova, 2018).

Moravcsik explica a integração europeia a partir das decisões racionais dos governos nacionais, dividindo as em três etapas. A primeira seria a formação de preferências nacionais que iriam definir a posição que os mesmos iriam ter durante as negociações. Segue-se a fase de negociação internacional onde os Estados fazem acordos mediante o poder relativo que possuem. No decorrer destas negociações é comum que os mais influentes imponham as suas vontades, um fator que é crucial na União Europeia devido à existência de dependências assimétricas (Moravcsik, 1993).

Para além do fator da dependência, o autor defende que as assimetrias informacionais também têm um papel importante para o resultado das negociações, visto que negociadores que possuam mais informações, ideias, contactos e ou prestígio têm uma maior facilidade de influenciar os acordos (Wiener et al., 2018). Assim, a integração regional ocorre por meio de negociações entre Estados, onde os mais poderosos apresentam uma maior influência. As concessões são feitas com base nos interesses estratégicos e não devido à pressão de instituições supranacionais (Meunier e Vachudova, 2018).

Por último, aquando de um consenso seria feita uma escolha institucional onde são criadas instituições para que seja garantido o cumprimento dos acordos, todavia estas não substituem a soberania dos Estados (Moravcsik, 1993).

O intergovernamentalismo liberal prevê que os Estados-membros avaliem custos e benefícios das suas decisões, tal como o alargamento, com base no impacto socioeconómico. Situação esta onde se verifica a influência do poder que os Estados possuem nas negociações, tendo em conta que aos países candidatos devido à sua grande dependência dos mercados da UE, é possível impor-lhes condições que beneficiem os países constituintes (Moravcsik, 1993).

No entanto, alguns autores apontam que Moravcsik subestima o papel das instituições e da sociedade civil na integração regional. Tendo em conta que algumas áreas, como o comércio beneficiam da delegação de poder às instituições da UE, permitindo uma ação mais

coerente. Contudo, em áreas como defesa e política externa, a falta de consenso entre os Estados-membros limita a capacidade de ação (Meunier e Vachudova, 2018).

Além do mais, a teoria do intergovernamentalismo histórico apresenta uma contraposição ao sugerir que os acordos entre governos podem ter consequências imprevistas devido a mudanças de preferências nacionais e a rigidez institucional, tendo como exemplo o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Este desempenha um papel fundamental na integração ao promover mudanças institucionais que muitas das vezes não haviam sido previstas pelos governos. Assim, defende que o intergovernamentalismo liberal se aplica melhor em casos em que os desfechos sejam mais previsíveis e controláveis (Moravcsik, 1993).

A integração regional pode ser definida como um processo multifacetado pelo qual os países de uma mesma área geográfica aumentam a sua cooperação e a sua coordenação estratégica em vários aspetos sejam estes políticos, económicos e/ou sociais, com o intuito de maximizar ganhos coletivos, garantir uma maior estabilidade e mitigar assimetrias. Este processo ocorre por meio da institucionalização de regras comuns, levando muitas das vezes à criação de órgãos supranacionais e mecanismos conjuntos que facilitam a harmonização de políticas em áreas consideradas fulcrais (Laurson, 2008).

O processo de integração europeia é um processo multifacetado e por isso tem sido objeto de extensos estudos, existindo diversas teorias que procuram explicar as suas dinâmicas e implicações. As abordagens teóricas da integração europeia podem ser categorizadas em duas escolas principais, o Intergovernamentalismo e o Supranacionalismo, que apresentam perspectivas distintas sobre os mecanismos da integração (Schimmelfennig, e Rittberger, 2006).

Como abordado anteriormente o Intergovernamentalismo vê os Estados-membros como os principais atores no processo de integração, enfatizando a cooperação entre os governos nacionais que mantêm, ao mesmo tempo, a sua soberania. Dentro desta abordagem distinguem-se duas variantes, o Realismo Intergovernamental (RI) e o Liberalismo Intergovernamental (LI) (Schimmelfennig, e Rittberger, 2006). O RI defende que os Estados são os atores principais e que estes controlam o processo de integração, tendo os governos as suas preferências determinadas por interesses geopolíticos, pela procura de autonomia, segurança e influência. Assim, as instituições europeias existem para facilitar a cooperação entre os Estados, mas não têm um papel autónomo significativo (Egeberg, 1999).

O LI, por sua vez, sublinha que as preferências dos governos são formadas domesticamente e o poder de negociação que estes possuem divergem de setor para setor, para além da maior preocupação dos governos ser o estabelecer de instituições que controlem e monitorem o cumprimento das regras e das regulamentações da União Europeia. Com isto, a integração avança quando há procura de setores nacionais por cooperação, resultando em negociações entre os Estados (Schimmelfennig, e Rittberger, 2006).

O supranacionalismo, no que lhe concerne foca-se no papel das instituições acima do nível nacional que podem influenciar ou mesmo direcionar o processo de integração. Este sugere que a integração é resultado de negociações entre os países com bases em interesses internos e pressões domésticas (Schimmelfennig, e Rittberger, 2006). Ainda dentro desta lente teórica surgem também duas outras abordagens, o Supranacionalismo Realista (RS) e o Supranacionalismo Construtivista (CS). O RS é baseado no institucionalismo histórico e acredita que as instituições ganham autonomia ao longo do tempo, uma vez que os Estados lhes conferem mais competências quando isso maximiza os seus interesses. Ademais, o mesmo acredita que a integração se intensifica com o aumento das intenções transnacionais e com o fortalecimento dos atores supranacionais (Jupille, Caporaso, e Checkel, 2003).

Por outro lado, o Supranacionalismo Construtivista é fundamentado no institucionalismo sociológico. Segundo o mesmo, a integração modifica identidades, interesses e percepções e é vista como um processo normativo baseado na legitimidade e nas identidades compartilhadas, que ocorrem quando há a identificação para com o projeto europeu. Este destaca ainda a importância das normas, das identidades e dos ideais na formação e no desenvolvimento do processo de integração (Haas, 2001).

Além do mais, existem três dimensões através das quais se pode analisar a integração europeia e como a mesma se desenvolve, sendo estas a dimensão setorial, vertical e horizontal. A dimensão setorial refere-se à extensão temática da atuação da UE, ou seja, a quais áreas políticas ou setores passam a ser regulamentados a nível europeu (Schimmelfennig, e Rittberger, 2006). Cada vez que um tema passe a ser coordenado pela organização regional, como por exemplo políticas ambientais, segurança e defesa, estamos diante uma expansão setorial. A dimensão vertical entende a profundidade da integração, isto é, analisa quanta autoridade é transferida dos Estados-membros para as instituições supranacionais. Consequentemente, com o aumento da integração vertical regista-se um aumento das decisões que passam a ser tomadas mais a nível europeu do que a nível nacional. Já a dimensão horizontal ocupa-se da expansão geográfica da UE, com a entrada de novos membros, algo que nem sempre é homogéneo (Schimmelfennig, e Rittberger, 2006).

Além destas três dimensões, a integração europeia pode ser classificada em diferentes tipos, com estes a refletirem os métodos, os objetivos e os processos utilizados ao longo da mesma. A integração pode assim ser classificada em integração económica, política, social e cultural, jurídica, militar e de segurança (Haas, 1961)., e a mais recente, a integração ambiental (Bühns, Ton., 2009). A integração económica é um dos pilares fundacionais da União Europeia. A integração regional na União Europeia foi iniciada após a 2ª Guerra Mundial como uma resposta à necessidade de garantir a paz e a coesão e para reconstruir as economias europeias, o primeiro paço da integração regional na UE deu-se eminentemente a nível económico -resultando na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e na Comunidade Económica Europeia (Laursen, 2008). Este tipo de integração passa por várias etapas, desde uma zona de comércio livre até à união económica e monetária. O mercado único europeu,

formalmente estabelecido pelo Ato Único Europeu de 1986, permitiu a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, consolidando uma integração profunda entre as economias dos Estados-membros (Haas, 1961). A culminação da integração económica deu-se com a criação da moeda única, o euro, e a constituição da União Económica e Monetária (UEM), uma etapa que exigiu uma forte coordenação das políticas económicas e orçamentais, bem como a criação de instituições (Lindberg, 1962).

No entanto, este vetor económico foi-se gradualmente aprofundando e alargando tornando a União Europeia no caso mais avançado de integração regional a nível mundial ao ter evoluído de uma comunidade económica para uma união política, que tem vindo a ver o seu papel de decisão a crescer cada vez mais (Laursen, 2008). A integração política refere-se ao esforço de harmonizar as políticas internas e externas dos Estados-membros e à criação de instituições que atuem em nome da UE como um todo. No entanto, são levantadas questões de soberania e legitimidade democrática, dado que muitos cidadãos europeus aparentam ser céticos quanto à transferência de competências para instituições supranacionais, especialmente em áreas sensíveis como política fiscal, imigração ou defesa. Além disso, existem disparidades de opinião entre os próprios Estados-membros sobre até onde a integração política deve ir. Por sua vez, a integração social e cultural visa promover uma identidade europeia partilhada e reforçar a coesão entre os povos dos Estados-membros, de modo a que todos se sintam parte de um todo (Haas, 1961).

A integração pode também ser jurídica, militar e ambiental. A integração jurídica diz respeito à harmonização e unificação dos sistemas legais dos Estados-membros da União Europeia e é um processo fundamental para assegurar a consistência e a previsibilidade das normas aplicáveis em todo o território. Já a integração a nível da defesa, sublinha o trabalho de cooperação para que se mantenham seguras as fronteiras, tanto dos Estados quando estes ingressam em organizações como a NATO, tanto das fronteiras que delimitam esta organização regional, apesar das políticas comuns nestas áreas serem mais escassas devido a questões de soberania (Haas, 1961). Por fim, a integração ambiental é o tipo de integração mais recente, tendo vindo a obter mais atenção apenas nas últimas décadas. Esta centra-se na adoção de políticas e regulamentações comuns para enfrentar desafios ecológicos transnacionais (Bühns, Ton., 2009).

Com isto, a UE é frequentemente vista como uma referência para outros processos regionais. Os estudos do processo de integração não se focaram apenas no campo europeu, mas também no que distinguia a Europa do resto do mundo e de como a mesma poderia ser utilizada como modelo a seguir. Apesar de ser vista como um modelo sem precedentes em estudos como "The European and the Universal Process", a integração regional a nível europeu era também vista como possível em outras regiões, no entanto, existiram fatores que fizeram com a mesma fosse iniciada a nível europeu. A Europa pós-Segunda Guerra Mundial oferecia condições únicas que catalisavam o avanço da integração, como o desgaste da soberania nacional após duas guerras devastadoras, o medo coletivo de um novo conflito

continental e a presença de uma ameaça externa comum- a União Soviética. Todos estes elementos não só favoreceram uma mentalidade cooperativa, como também criaram incentivos materiais e estratégicos concretos para a criação de instituições supranacionais (Haas, 1961).

Contrariamente, as realidades políticas da África, da Ásia e da América Latina estavam profundamente influenciadas por outros vetores históricos. Num processo de autodeterminação após o processo de descolonização, nestes continentes enfrentavam-se realidades opostas à europeia, com um nacionalismo crescente. Assim, a transferência de competências e de poder de decisão para outras instituições ia contra a afirmação identitária em curso (Haas, 1961).

Contudo, estudos já defendiam que isto seria possível em outras regiões desde que o processo fosse adaptado às realidades e necessidades existentes. Para além de ser utilizada como modelo, a UE promove ativamente a integração regional noutras regiões do mundo através de seis mecanismos de difusão sofisticados (Laursen, 2008). Esta propagação dos ideais de integração regional da UE acontece através da coerção, dos incentivos, da socialização, da persuasão ou da emulação, que promove a comparação e competitividade e permite que para além de propagar o conceito por outras regiões a União Europeia consiga também perseguir os seus interesses que necessitam da cooperação de países terceiros (Börzel, e Risse, 2009).

Assim, a integração regional oferece uma via promissora para o desenvolvimento conjunto, a estabilidade política e a projeção internacional dos seus membros, neste caso os Estados-membros da UE. Contudo, os seus benefícios não são automáticos nem igualmente distribuídos e são influenciados pela flexibilidade, pelas desigualdades regionais e pelos interesses soberanos. Portanto, um modelo sustentável de integração regional deve equilibrar união e diversidade, eficiência e equidade, profundidade e soberania (Laursen, 2008).

No contexto europeu, o conceito de integração regional não pode ser plenamente compreendido sem se considerar os pilares da equidade e da solidariedade. A coesão regional refere-se à necessidade de garantir um desenvolvimento equilibrado entre diferentes territórios, minimizando disparidades económicas, sociais e estruturais entre regiões mais e menos desenvolvidas. Trata-se de um princípio orientador das políticas públicas, que visa promover maior equidade territorial, fortalecer a solidariedade inter-regional e assegurar que todas as regiões tenham oportunidades semelhantes de crescimento e bem-estar. A coesão regional implica, portanto, intervenções deliberadas para corrigir assimetrias que não seriam resolvidas apenas pelas forças do mercado, garantindo que o crescimento seja não apenas eficiente, mas também inclusivo (Fakiolas, 2007).

A política de coesão da União Europeia constitui um dos pilares fundamentais para a integração e desenvolvimento equilibrado do bloco regional, tendo um terço do orçamento da UE para ela direcionada (Blom-Hansen, J., 2005). Esta emerge como uma resposta política à

persistência de desigualdades territoriais, procurando assim reduzir as disparidades regionais e promover a solidariedade entre os Estados-membros, uma vez que existem grandes diferenças económicas, sociais e a nível de produtividade entre os Estados que compõe este bloco regional (Glen, Carol M., 2002).

Já desde a criação da primeira comunidade a CECA, haviam disparidades entre os países mais desenvolvidos e os menos industrializados, o que exigiu políticas específicas para promover o equilíbrio. Ao longo das décadas, a UE adotou medidas como os Fundos Estruturais e de Coesão, destinados a impulsionar o desenvolvimento das regiões desfavorecidas. Apesar dessas iniciativas, a desigualdade entre os Estados-membros persistiu, especialmente com as sucessivas ampliações da UE, que trouxeram países com níveis de desenvolvimento muito distintos. A entrada de países do Leste Europeu no início dos anos 2000 intensificou esse problema, dado que as suas economias eram significativamente mais frágeis do que as dos Estados ocidentais (Fakiolas, 2007).

A política de coesão foi e é concebida para compensar os efeitos negativos da integração económica e de concorrência no mercado interno, de modo a oferecer às regiões menos desenvolvidas os instrumentos essenciais para que estas consigam melhorar a sua competitividade, as suas infraestruturas e a sua capacidade de inovação. Os fundos disponibilizados, apesar de serem monitorizados, têm o seu impacto variável consoante os contextos administrativos e institucionais, isto porque, regiões com baixa capacidade de absorção, fraca governação e ausência de estratégias territoriais adaptadas, tendem a tirar menos proveito dos fundos europeus (Blom-Hansen, 2005).

Para além disso, embora a coesão regional faça parte dos valores fundamentais da UE, a mesma enfrenta constrangimentos significativos, com alguns países a priorizarem os seus interesses nacionais em detrimento de uma abordagem coletiva, sobretudo em momentos de crise monetária ou migratória, criando assim obstáculos ao bom funcionamento da política de coesão (Crescenzi, Fratesi & Monastiriotis, 2019).

Enquanto inicialmente a UE apresentava uma grande coesão e capacidade de resposta conjunta, com o passar do tempo e com a ascensão da securitização, os discursos políticos nacionais deixaram de se diferenciar nas abordagens económicas para se diferenciarem a nível securitário. Desta forma, apesar de certos órgãos da UE terem vindo a adquirir mais poder de decisão, também têm enfrentado obstáculos na manutenção da identidade supranacional visto que as forças políticas internas resistem à delegação de poder para as instituições europeias. Isto sugere que, mesmo dentro de blocos altamente integrados, os Estados ainda desempenham um papel central na definição da política regional (Meunier e Vachudova, 2018).

Inerentemente ligado ao conceito de coesão regional, encontra-se o de convergência regional, uma vez que este diz respeito á concretização desse objetivo. A convergência regional é um conceito central na economia do desenvolvimento e na geografia económica,

referindo-se à tendência de redução das disparidades económicas e sociais entre diferentes regiões dentro de um mesmo país ou entre países (Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X., 1992). A aplicação deste conceito a nível da UE pode ser entendida como a redução das disparidades socioeconómicas entre diferentes territórios, impulsionada por políticas de coesão e investimentos estratégicos em inovação, infraestrutura e capital humano. Esta noção assenta na premissa de que num mercado competitivo e integrado as regiões menos desenvolvidas necessitam de beneficiar de investimentos que lhes permitirão crescer de forma mais rápida (Schimmelfennig, Leuffen, e Rittberger, 2015).

Ao longo das últimas décadas, têm vindo a ser implementados mecanismos tanto institucionais quanto financeiros por parte da UE, de forma a que seja possível mitigarem-se as desigualdades regionais e fomentar-se um crescimento mais homogêneo. Apesar desses esforços, observa-se uma evolução assimétrica no processo de convergência. Enquanto alguns Estados-membros registam progressos significativos em termos de convergência nacional, a convergência regional tem sido mais desigual (Glen, 2002).

Para que seja possível analisar a mesma costumam ser identificados dois tipos principais de convergência, a convergência sigma, que mede a redução da desigualdade de renda entre regiões ao longo do tempo, e a convergência beta, que avalia a velocidade com que as regiões mais pobres crescem em relação às mais ricas. Estes dois tipos de convergência apresentam um grau de dificuldade distinto, com a convergência beta a enfrentar maiores dificuldades na sua concretização devido à persistência de fatores estruturais, como diferenças históricas a nível do capital físico e humano, bem como limitações institucionais (Barro, e Sala-i-Martin, 1992).

É importante analisar a condição financeira de um Estado uma vez que a economia molda profundamente o posicionamento dos Estados dentro de processos de integração regional, como o da União Europeia, ao determinar tanto sua capacidade de influência quanto seus interesses estratégicos, pois são vários os autores como Zincone e Borkert (2011), Bello (2020), e Genç (2010), que a mencionam como algo que influencia as decisões dos países.

As dificuldades impostas tanto à integração regional, quanto à coesão e à convergência regional, estão por vezes conectadas ao Euroceticismo. Ele é entendido como a crítica ou rejeição parcial ou até total do processo de integração europeia, revelando as tensões entre os ideais de unidade supranacional e os interesses nacionais ou regionais divergentes, alterando-se consoante fatores históricos, sociais e governamentais. Em contextos onde a União Europeia é percebida como promotora de desigualdades ou como uma ameaça à soberania e identidade do Estado, o euroceticismo emerge como reação (Kopecký, Petr e Mudde, Cas., 2002). Assim, o euroceticismo pode ser visto como um termómetro político das falhas percebidas no projeto de integração regional e um obstáculo potencial à sua continuidade ou ao seu aprofundamento, especialmente quando os sentimentos de exclusão ou de desigualdade ganham força em discursos políticos e/ou nas atitudes populares.

Como foi possível observar até aqui, a literatura existente na área é predominantemente bottom-up, sendo escassa a literatura que analise a influência top-down. Assim, é igualmente importante considerar esta dinâmica, ou seja, verificar como as instituições europeias exercem influência sobre os Estados-membros. Esta manifesta-se através de instrumentos legais, mas também através de mecanismos mais subtis, como a pressão institucional, a condicionalidade financeira e a coordenação de políticas.

Uma abordagem top-down, leva a uma reflexão sobre o conceito de soberania, não levantada pela abordagem bottom-up, que está tradicionalmente associada ao poder absoluto dos Estados para que o mesmo decida dentro das suas fronteiras. No entanto, a soberania tem vindo a transformar-se no contexto da integração europeia. Krasner (1999), destaca que o conceito de soberania pode ser utilizado de quatro formas diferentes, sendo estas a soberania legal internacional, a de Vestefália, a doméstica e a de interdependência. A primeira faz referência às práticas associadas ao reconhecimento mútuo, já a soberania de Vestefália relaciona-se com a exclusão de atores externos da autoridade dentro de um território. As outras duas formas referem-se à organização formal da autoridade política e do controlo efetivo interno e à capacidade de um Estado de controlar os fluxos transfronteiriços, respetivamente.

Contudo ao fazer parte de uma organização regional, como no caso da UE, a soberania já não é apenas nacional, tornando-se assim partilhada e indo contra a ideia de soberania existente á priori, e a idade dos Estados como entidades independentes e autónomas mostra-se a colapsar (Krasner, 2001). Posto isto, Krasner (1999) argumenta que o conceito de soberania é usado de forma inconsistente na política internacional sendo várias vezes invocada como princípio e frequentemente violada na prática, seja por intervenção, forçada por atores externos, ou por convite, quando um Estado aceita de forma voluntária limitações à sua autonomia, que é o caso dos Estados-membros da UE.

Com um sistema internacional caracterizado por assimetrias de poder, várias regras em conflito e ausência de uma autoridade central, os Estados acabam por nem sempre agirem segundo as suas normas e valores, agindo frequentemente com base nos seus interesses estratégicos. Obras como Pollack, M.A. (1997), Krasner (1999) e o Mattli, W. (2000), argumentam que ao tornarem-se membros da União Europeia, os Estados delegam autoridade à instituição supranacional, aceitando voluntariamente a limitação à sua autonomia. A isto Mattli, W. (2000) atribui o nome de “sovereignty bargains”, processo através do qual um Estado cede o controlo sobre algumas políticas nacionais, em troca de acesso a benefícios que a integração em instituições regionais lhe poderá proporcionar, enquanto que Krasner (1999), se refere a uma “hipocrisia organizada”, uma vez que os Estados preservam a aparência formal de soberania, fazendo referência à mesma em discursos de forma recorrente, mas adaptam-na funcionalmente aos seus interesses.

Os acordos feitos entre os Estados e as instituições não são estáticos, sendo negociados ao longo do tempo, levando em conta as mudanças na economia global, a

alteração na distribuição de poderes entre Estados, e também as mudanças na liderança política. No entanto, se a instituição apresentar interesses que se diferenciem do posicionamento de certos Estados, a verdade é que estes terão de moldar a sua política de modo a estarem alinhados com os ideias da UE, quer sejam os presentes nos Tratados, quer sejam decisões que possam surgir mais tarde e que venham a ser implementadas através de mecanismos institucionais (Mattli, 2000).

Por conseguinte, a integração regional permite que os Estados obtenham ganhos que não seriam alcançáveis caso agisse sozinho, no entanto, esta escolha também faz com que algumas das decisões, antes feitas pelo Estado, passem a sofrer influência por parte da organização. As regras institucionais e os procedimentos de tomada de decisão afetam a dinâmica entre os Estados-membros e as instituições supranacionais, que acabam por ver as suas estruturas nacionais moldadas por pressões externas. Com o ampliar da autonomia das instituições supranacionais, foi lhes permitido expandirem sua influência além do que os Estados-membros originalmente pretendiam (Pollack, 1997; Krasner. 1999; Krasner. 2001; Mattli, 2000).

A influência top-down, tem como elementos principais alguns instrumentos jurídicos, mais precisamente as diretivas e os regulamentos. Ambos se aplicam a todos os Estados-membros na totalidade, sendo o nível de vinculação e a forma como são aplicados os pontos que os distinguem. As diretivas são vinculativas quanto aos resultados que devem ser alcançados, mas deixam que os Estados-membros tenham a liberdade de escolher a forma e os meios de implementação no seu plano nacional. Ou seja, exigem transposição para a legislação nacional, e costumam demorar mais a ser aplicadas (Hurka & Steinebach, 2021; Versluis, E., 2004). Enquanto que os regulamentos são vinculativos em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os Estados-membros, sem necessidade de qualquer ato de transposição, sendo, portanto, imediatamente válidos dentro de cada país (Hurka & Steinebach, 2021; Blom-Hansen et al., 2023).

A escolha entre diretiva e regulamento determina o grau de autonomia que os Estados-Membros terão na execução das normas europeias. Quando a Comissão Europeia opta por uma diretiva, ela sinaliza uma intenção de respeitar as especificidades nacionais, dando uma margem de manobra para adaptações locais. Por outro lado, ao escolher um regulamento, procura uma harmonização total, eliminando variações entre legislações nacionais e garantindo uniformidade em toda a UE (Hurka e Steinebach, 2021). A escolha do instrumento tem também implicações políticas, como demonstra o estudo Hurka e Steinebach (2021), pois uma vez confrontada com o Euroceticismo nos Estados, tem recorrido ao uso de regulamentos, reforçando o controlo central e limitando a margem de ação nacional. Esta escolha pode no entanto ser condicionada por uma escolha passada, uma vez que se opta por um determinado instrumento jurídico para tratar de uma área política específica, tende se a manter esse mesmo formato em revisões ou reformas futura (Hurka e Steinebach, 2021).

Em vários aspetos as políticas de migração, asilo e controlo de fronteiras permanecem muito sensíveis aos ciclos políticos e eleitorais dos Estados-membros, o que acaba por dificultar uma resposta conjunta (Sanahuja, 2016; Díaz Lafuente, 2021). Contudo, a União Europeia tem vindo a exercer a sua influência. O crescente aumento do número de regulamentos demonstra uma tentativa de fortalecer a lei europeia quando o processo de decisão se apresenta mais dividido ou desafiante (Hurka e Steinebach, 2021). Assim é possível concluir que as regras institucionais e os procedimentos de tomada de decisão afetam a dinâmica entre os Estados-membros e as instituições supranacionais, visto que a complexidade dessas regras podem ampliar a autonomia das instituições supranacionais, permitindo-lhes expandir sua influência para além daquilo que os Estados-membros pretendiam originalmente (Pollack, 1997).

1.2. Processo de securitização

Tal como o conceito de regionalismo foi sofrendo modificações ao longo do tempo, o conceito de segurança teve também de se adaptar a este novo cenário internacional de modo a alargar os Estudos de Segurança, outrora amplamente influenciados pelas teorias Realista e Neorrealista das Relações Internacionais.

Inicialmente, o Estado era tido como foco da política internacional. A segurança era vista como a proteção do Estado contra ameaças externas, maioritariamente de natureza militar. Neste contexto, as ameaças à segurança eram geralmente relacionadas a conflitos intraestatais, tais como invasões e guerras, onde as capacidades militares desempenham um papel crucial (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998). O Estado procurava a sua sobrevivência, e contrariamente às crenças idealistas que a paz mundial poderia ser alcançada através da criação de instituições internacionais, Herz defendia o conceito de dilema de segurança. Com isto, os Estados tomam as medidas que assumem ser necessárias para aumentarem a sua capacidade de defesa, através do rearmamento ou da criação de alianças defensivas. Algo que é feito para promover a sua própria segurança pode ser interpretado como uma ameaça, podendo levar a uma competição a nível do armamento, que por sua vez pode gerar um ciclo de desconfiança mútua (Herz, 1950).

But where there is no central authority (...) states have to help themselves, and they do this by building their relative power, particularly military power. This generates a persistent 'security dilemma', however. When a state increases its military capabilities, other states, unclear about its motives, will hedge their bets by bolstering their own capabilities, fueling arms racing and endless struggles for power. (...) the only way to contain such struggles is through the balancing of power between states, where an equilibrium of capabilities instils caution and thus stability. (Reus-Smit, 2020, p. 36).

Este tipo de abordagem apresentava, no entanto, certas limitações que vieram a ser realçadas com o período pós-Guerra Fria: “[...] reflecting the widespread feeling in the mid-1990s that the post-Cold War international system was going to be much more decentralized and regionalized in character.” (Buzan, Wæver, Wilde, 1998).

Os estudos de segurança evoluíram significativamente desde o seu final, acompanhando as transformações do sistema internacional. O tipo de abordagem anteriormente existente, que se focava excessivamente nas capacidades nucleares e das forças armadas, demonstrou-se insuficiente, uma vez que a Guerra Fria veio sublinhar que a sobrevivência se apoiava, em grande parte, em aspetos estratégicos não militares. O modo como esta guerra foi levada a cabo exemplificou um novo modo de confronto indireto e tornou o sistema internacional cada vez mais descentralizado e regionalizado, levantando-se cada vez mais questionamentos sobre a necessidade de alargar a agenda securitária (Buzan, Wæver, Wilde, 1998).

Liderada por académicos como Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, Escola de Copenhaga veio ampliar o conceito de segurança sem que o mesmo se torna-se demasiado vago. Incluíram-se cinco setores diferentes, o militar, político, ambiental, económico e social, permitindo ver a segurança não apenas como a proteção contra ameaças externas, mas também como um processo social e político, moldado por perceções, interações e estruturas globais, introduzindo conceitos como “securitization” e “security complex” e (Buzan, Wæver, Wilde, 1998).

A Escola de Copenhaga tem uma influência construtivista, refletida nos seus ideais, que contrariamente às teorias acima mencionadas não se foca exclusivamente no poder do Estado. A teoria construtivista realça a construção social da realidade, sublinhando que as identidades, os interesses e as normas são formados socialmente. A sua abordagem concentra-se no modo como as ideais, as normas e as identidades influenciam o comportamento dos atores, ao invés de considerarem apenas os fatores materiais. Apesar de existirem interesses como o poder militar ou económico, estes argumentam que os aspetos mais revelantes das relações internacionais são sociais e ideacionais e não exclusivamente materiais. (Mendes, 2019)

Nesta lógica, o construtivismo tem como principais focos de análise a cultura política e social, e as normas e identidades que irão influenciar e condicionar os comportamentos dos atores envolvidos, evidenciando assim que as decisões surgem rotineiramente condicionadas pelo fenómeno do entendimento partilhado. Processo pelo qual há uma troca de informação entre mais do que uma pessoa de forma a criar uma base de conhecimento comum. (Mendes, 2019)

Deste modo, os construtivistas são especialmente sensíveis ao estudo da mudança e à historicidade das ordens internacionais, sublinhando que uma mudança de comportamentos permite uma mudança nas relações estabelecidas (Reus-Smit.C.,2013). Assim, a mesma permite que se olhe para as relações que se estabelecem entre os Estados, e consequentemente a sua segurança, de uma maneira evolutiva e não estática.

O conceito de securitização, apresentado pela Escola de Copenhaga é um exemplar da presença da filosofia construtivista. A securitização é apresentada na obra “A New

Framework for Analysis” como um processo discursivo através do qual um problema social passa a ser entendido como uma ameaça existencial, requerendo medidas de emergência e justificando ações que ultrapassem limites anteriormente estabelecidos (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998). Prova disto é a problematização do aumento das vagas migratórias por parte de partidos de direita e da direita radical, que relacionam a migração à perda de emprego e de identidade cultural (Rehák, Rafaj e Černěko, 2020).

Neste conceito está enraizada a ideia de que a segurança não é algo fixo, mas sim uma construção social e política. De tal modo, é feita uma distinção entre securitização e politização, sendo a politização a transformação de um problema num assunto de debate e negociação dentro das normas e práticas políticas normais, sem haver a necessidade de se optarem por medidas excepcionais (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

Segundo os autores da obra, para que algo seja entendido como uma questão de segurança são precisas três etapas. É necessário um ator que através do “speech act” - processo comunicativo através do qual um tema é transposto para a esfera da segurança, sendo necessário que o discurso seja aceite pelos ouvintes. Só após o processo de aceitação, é que se pode considerar que a securitização tenha sido bem-sucedida (Boswell, Geddes e Scholten, 2011).

Para que o mesmo aconteça, a legitimidade e credibilidade apresentada pelo ator securitizador são essenciais. O discurso exerce uma função central neste processo. É através dele que o ator descreve e constrói uma realidade percebida, recorrendo com alguma regularidade a termos como crise e apelando a identidades coletivas. Afora, o contexto em que a narrativa é apresentada ao público desempenha também um papel importante, visto que os auditores estarão mais suscetíveis em períodos de instabilidade e incerteza. De igual modo, as medidas de emergência constituem um elemento chave na identificação deste processo. Elas incluem ações que vão para além das normas habituais justificadas pelo orador, uma vez que as habituais não seriam suficientes para garantir a segurança (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

Do mesmo modo que um problema pode ser securitizado, o mesmo pode também passar pelo processo inverso. Ole Wæver, Barry Buzan e Jaap de Wilde introduzem o conceito de “dessecuritização”, processo através do qual se retira uma questão da esfera da segurança. Segundo os autores, este é um processo através do qual se recontextualiza o sujeito e este passa a ser tratado dentro do quadro político habitual, sem recorrer a discursos alarmistas ou excepcionais.

Em adição, este processo exige um exame crítico das narrativas de securitização que foram construídas, tanto quanto a promoção de abordagens políticas inclusivas que evitem gerar desigualdades ou negligenciar preocupações legítimas de segurança: “Desecuritisation requires a loosening of the friendly-enemy distinction possibly to the point of a whole-scale transformation where ‘the enemy’ shreds its identity.” (Hansen, 2012). Tal como a

securitização, este processo depende da aceitação por parte dos ouvintes, algo que o pode dificultar caso a narrativa da ameaça já se encontre internalizada.

Afastando-se da visão Estado centrista e focando-se numa agenda securitária mais alargada, a Escola de Copenhaga realiza uma distinção entre cinco setores, deixando o foco principal de estar no militar e dividindo-se também pelo político, económico, social e ambiental. O setor militar é o mais tradicional dos estudos de segurança e tem como o seu objeto, normalmente, o Estado podendo também ser outros tipos de entidades políticas. Foca-se na sobrevivência física de um Estado e aborda aquilo que sejam questões relacionadas à integridade territorial e soberania e à proteção contra ameaças externas, como por exemplo conflitos bélicos ou confrontos armados. Adicionalmente, o setor político está relacionado à estabilidade de um Estado, à proteção da sua soberania, autoridade e legitimidade. São abordadas neste setor qualquer indício de comprometimento do funcionamento das instituições estatais, sejam estes de interferência interna ou externa (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

São os três setores restantes que compõe o alargamento do conceito de segurança. O setor económico discute a capacidade do Estado ou da sociedade de sustentar a sua economia, apresentando o acesso a recursos estratégicos e capacidade de lidar com possíveis crises financeiras. A este setor cabe avaliar questões como disputas comerciais, mercados globais e sanções económicas (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

A análise do setor social, por sua vez, concentra-se na identidade coletiva de uma sociedade, em aspetos como língua, cultura, etnias e religiões. A perceção de ameaça neste caso não se encontra diretamente ligadas à sobrevivência física, mas sim à coesão e permanência de comunidades identitárias. Neste caso, exemplos de ameaça incluem movimentos migratórios, uma vez que podem ser vistos como um risco à identidade nacional e/ou cultural.

Por fim, o setor ambiental está relacionado a ameaças à sustentabilidade e ao meio ambiente como um todo. Apresenta-nos uma ampla gama de objetos desde as mudanças climáticas e poluição, até à sobrevivência de espécies, habitats e desastres naturais, tendo em conta que as mesmas se podem refletir diretamente na sobrevivência humana (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

Os cinco setores segurança estão ligados por uma rede de interdependências, na qual os desafios num setor podem gerar repercussões nos outros. Essa interconexão reflete a natureza multidimensional da segurança atual, onde nenhuma ameaça atua de forma isolada e as soluções requerem abordagens integradas.

Ademais, Buzan e os restantes autores expandem a visão dos estudos de segurança ao introduzir o conceito de “Security Complex”. Este conceito representa uma contribuição fundamental para os Estudos de Segurança ao apresentar uma expansão do conceito de

segurança para além da ótica tradicionalista que descartava as influências regionais. Concentra-se na ideia de que as ameaças, vulnerabilidades e dinâmicas de segurança tendem a ser mais intensas entre os Estados de uma mesma região do que entre regiões distintas. A teoria do complexo de segurança regional reconhece que a segurança não é homogénea, mas sim moldável por dinâmicas regionais específicas. Posto isto, o conceito é essencial para entender como a segurança funciona em contextos regionais e como as interações locais moldam a resposta às ameaças globais (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

Em síntese, a Escola de Copenhaga oferece uma perspetiva nova ao ser multissectorial ao contrário das teorias tradicionalistas que apresentavam uma agenda securitária mais fechada. Enquanto que os estudos da segurança tradicionalistas davam prioridade ao setor militar e ao Estado como ator, os pensadores desta nova Escola alargam o conceito de segurança assumindo uma interligação entre os vários setores que compõe a mesma. Para além disso, são metodologicamente incompatíveis, uma vez que a definição tradicionalista de segurança baseia se num ponto de vista objetivista, enquanto esta se baseia na construção social (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

Esta nova abordagem, não só veio democratizar o conceito de segurança, como também veio permitir uma análise mais crítica e complexa de temas como a migração e o terrorismo que são frequentemente utilizados para justificar certos atos políticos. Neste caso, juntamente com o regionalismo, irá permitir analisar de que forma a securitização acaba por ter um impacto aquando a concordância e a implementação das diretivas da União Europeia na legislação nacional dos Estados-membros em estudo.

Capítulo 2. Complexo securitário europeu

A ideia de uma organização como a União Europeia não nasceu apenas no século XX, estando já presente na altura de pensadores como Immanuel Kant, Saint-Pierre e William Penn, que já entre os séculos XVII e XVIII idealizavam possíveis maneiras de cooperação entre Estados de modo a se preservar a paz. No entanto, foi apenas aquando das consequências devastadoras das duas Grandes Guerras que a ideia de integração europeia passou a ganhar força (Mayer, e Thies, 2019). Após a devastação da 2ª Guerra Mundial, os Estados europeus procuraram não apenas reconstruir as suas economias, mas também garantir a criação de uma paz duradoura através de uma nova arquitetura institucional, assente na cooperação económica e na interdependência política, para que não fosse possível o ressurgimento de novos conflitos- elementos centrais do Regionalismo Antigo (Mayer, e Thies, 2019). O primeiro passo decisivo foi dado com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951, proposta por Jean Monnet e Robert Schuman, com a assinatura do Tratado de Paris. Este acordo, que reuniu seis países fundadores, tinha como objetivo colocar a produção de carvão e aço, sectores estratégicos na indústria bélica, sob uma autoridade comum de modo a evitar um futuro conflito (Mayer, e Thies, 2019).

Este modelo foi se expandindo para outros setores de forma gradual, levando à criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM) em 1957. Todavia, tinham sido poucos os esforços feitos até à década de 1980 para que houvesse a criação de uma união política, tendo apenas sido impulsionado pelo Ato Único Europeu em 1986. Apesar do Tratado não ter estabelecido a UE, este constituiu a primeira grande revisão dos Tratados Fundadores das Comunidades Europeias e marcou uma alteração decisiva no caminho de uma integração mais profunda (Mayer, e Thies, 2019).

Assim, é possível observarmos um percurso marcado por crises e pela necessidade de compromisso. Quando analisada através do capítulo teórico-conceitual, entende-se que, nesta fase, o processo permanecia maioritariamente económico, com a soberania nacional a permanecer o pilar das decisões políticas e com uma resistência entre os Estados-membros para que a organização fosse obtendo mais poder de decisão.

Deu-se em 1985 um dos maiores paços da integração europeia com a criação do Espaço Schengen, passando assim ser permitida a livre circulação de pessoas entre os países membros sem que houvesse controlos nas fronteiras internas. Inicialmente criado por cinco Estados da UE o mesmo expandiu-se para 29 países, abrangendo assim mais de 4 milhões de km² e por volta de 420 milhões de pessoas. Neste âmbito, foram ainda implementadas medidas de cooperação entre as entidades de segurança para que se pudesse assegurar a ordem (Conselho da União Europeia, s.d.). Com uma nova facilidade de percorrer os Estados europeus surgiu também a necessidade de um sistema que permitisse gerir os pedidos de

asilo, resultando assim na Convenção de Dublin em 1990. Desta culminou o Regulamento de Dublin I que oficializou em 1997 o princípio de que o primeiro país europeu onde o requerente entrou é responsável por processar o pedido de asilo. Com o aumento das migrações e da complexidade dos fluxos migratórios, o regulamento passou por alterações importantes, surgindo o Dublin II em 2003, que estabeleceu prazos e procedimentos para transferências entre Estados (European Union, s.d.). Por fim em 2013 surge o Dublin III, que veio reforçar garantias aos requerentes, incluindo medidas de proteção dos direitos humanos e regras mais rígidas para evitar que ocorrem se transferências injustas, para além de terem sido também criados mecanismos voltados para ajudarem sistemas que sofressem de uma grande pressão (European Commission, s.d.)

Um outro momento verdadeiramente importante ocorreu em 1993 com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, que instituiu formalmente a União Europeia. Oficialmente designado como Tratado da União Europeia, este tratado assinado em 1992, foi um marco jurídico que para além de fundar formalmente a UE ampliou o foco do projeto que viria a deixar de ser meramente económico (Parlamento Europeu, s.d.) -inaugurando assim uma fase alinhada com o Novo Regionalismo. Assim, foi introduzida uma estrutura assente em três pilares introduzindo a política externa, segurança e cooperação judicial, ampliando consideravelmente as competências da Comunidade Europeia ao abranger novas áreas e reforçando os poderes do Parlamento Europeu (Oxford). Existiram também outras inovações relevantes, podendo se destacar o estabelecimento das bases para a criação da moeda única, o euro, e os critérios para a sua utilização e a introdução do conceito de cidadania europeia (Parlamento Europeu, s.d.).

A ratificação do Tratado enfrentou, no entanto, como explicam Berglund, Ekman, Vogt e Aarebrot (2006), obstáculos consideráveis como por exemplo, a sua aprovação foi inicialmente rejeitada em referendo na Dinamarca que exigia concessões específicas, e em França foi aprovada por margem mínima. Ainda assim, a entrada em vigor do Tratado de Maastricht assinalou uma mudança histórica, ao transformar o projeto europeu de uma união predominantemente económica em uma entidade política abrangente com novas ambições, apesar de refletir crescentes tensões entre a soberania nacional e o aprofundamento da integração regional. Houve ainda reformas subsequentes, como o Tratado de Amesterdão (1997) e o Tratado de Nice (2001), que resultou nas negociações mais longas e que deu resposta á maioria das questões debatidas na época (Mayer, e Thies, 2019).

Após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht e o maior período de alargamento da UE aquando o colapso dos regimes comunistas na Europa Central e na Europa de Leste tornou-se evidente a necessidade de novas reformas para que se conseguisse responder aos desafios crescentes da integração europeia. A heterogeneidade crescente entre os Estados-membros, tanto em termos económicos quanto em termos culturais e institucionais, veio testar os mecanismos de coesão interna da União, e o aprofundamento da integração passou a

conviver com crescentes tensões identitárias e institucionais (Berglund, Ekman, Vogt e Aarebrot, 2006). Com o alargamento da UE, a crescente complexidade institucional e a procura por maior eficiência e transparência nas decisões exigiram uma atualização do quadro jurídico. Nesse contexto, o Tratado de Lisboa emergiu como uma resposta essencial, tendo reformulado a estrutura institucional da União e reforçado os seus valores democráticos (Mayer, e Thies, 2019).

Com a sua entrada em vigor em 2009, o Tratado de Lisboa traduziu-se num ponto crucial da alteração da arquitetura política e jurídica da UE ao abolir formalmente a estrutura dos três pilares, fundindo as políticas da União numa só entidade jurídica com uma personalidade própria. Ao reformular tratados anteriores e ao introduzir inovações institucionais, o Tratado de Lisboa não apenas aumentou a coerência e a eficiência do sistema decisório da UE, como também redefiniu o equilíbrio de poder entre os Estados-membros e as instituições centrais da União (Assembleia da República, s.d.). Uma das mudanças centrais introduzidas pelo Tratado foi o fortalecimento do Parlamento Europeu e a criação da figura do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança o que passou a permitir uma maior articulação entre a política externa da UE e os desafios securitários internacionais (Ashiagbor, Countouris, e Lianos, 2012). Cada vez mais com um foco alargado na segurança e na cooperação entre os Estados-membros, é ainda importante ressaltar que este tratado consolidou o papel da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), promovendo a sua evolução de um órgão de coordenação para uma entidade com crescente capacidade operacional própria (Berglund, Ekman, Vogt e Aarebrot, 2006).

Do mesmo modo que as negociações do Tratado de Maastrich apresentaram pontos de vista diferentes entre os participantes, o caso do Tratado de Lisboa não foi diferente pois o aumento do poder das instituições europeias em áreas associadas à soberania nacional não ocorreu de forma totalmente consensual (Mayer, e Thies, 2019). Deste modo, o Tratado de Lisboa potenciou um verdadeiro ganho de poder para as instituições centrais da UE, conferindo-lhe uma personalidade jurídica. Por conseguinte, a União obteve a capacidade de assinar tratados internacionais nos domínios das competências que lhe foram atribuídas ou de aderir a uma organização internacional, enquanto que os seus Estados-membros só podem assinar acordos internacionais que sejam compatíveis com o direito comunitário (Parlamento Europeu, s.d.).

Esta evolução institucional da União Europeia não deve ser compreendida apenas como um processo interno de consolidação, mas também à luz das transformações mais amplas do regionalismo no sistema internacional. A partir da década de 90 podemos observar o surgimento daquilo que obras como Söderbaum, F. (2015) definem como “Novo Regionalismo”. Uma fase caracterizada pelo foco que vai além do campo económico,

incluindo agora problemáticas como a defesa, o meio ambiente e políticas sociais, e sendo cristalizado pelo Tratado de Lisboa.

À medida que a União Europeia se foi consolidando e alargando as suas competências materiais e institucionais, tornou-se inevitável que a sua ambição como ator internacional extrapolasse a dimensão económica, abraçando também domínios tradicionalmente resguardados pela soberania estatal, como a segurança e a defesa (Uhma, Piotr, 2023). O Tratado de Lisboa, ao conferir personalidade jurídica única à UE e reforçar os instrumentos de ação externa, proporcionou a base jurídica necessária para a institucionalização da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que havia sido gradualmente construída desde a Cooperação Política Europeia e formalizada em Maastricht com a PESC- Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia.

Paralelamente à evolução institucional, também o entendimento sobre a própria natureza da segurança foi ultrapassando profundas alterações. A segurança de um Estado está inevitavelmente conectada à dos seus vizinhos, formando um padrão regional de segurança ou de insegurança que vai para além das fronteiras nacionais, uma vez que há a partilha de uma fronteira comum. Enquanto inicialmente o foco da segurança estava maioritariamente no campo militar, o pós-Segunda Guerra Mundial e o pós-Guerra Fria introduziram um novo paradigma securitário. Os estudos de segurança evoluíram significativamente ao acompanharem as transformações do sistema internacional, interligando a segurança com a construção social e política (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998). Com o novo entendimento de que a segurança não é homogénea, mas sim moldável por dinâmicas regionais específicas a União Europeia, antigo palco de duas Guerras Mundiais, foi se adaptando às mudanças no mundo internacional de modo a evitar novos conflitos.

Enquanto que a 1ª Guerra Mundial acrescentou uma componente aérea e subaquática e a 2ª Guerra Mundial acrescentou o poder nuclear, a Guerra Fria fez entender que a segurança vai para além do ramo militar, assim são adquiridas novas camadas de complexidade, a crescente interdependência económica, política e social entre os Estados-membros. A este novo entendimento juntam-se os atentados terroristas que surgem como uma nova ameaça global e que juntamente com todos os outros fatores evidenciam que a segurança já não pode ser compreendida nem assegurada a partir de soluções nacionais isoladas (Silveira, 2015). É neste novo contexto que se consolida o conceito de segurança europeia partilhada, com a União Europeia a emergir como ator capaz de promover a coordenação e a ação coletiva neste domínio (Smith, 2003).

O surgimento da Política Externa e de Segurança Comum no Tratado de Maastricht (1992), como parte integrante e operacional da Estratégia Europeia de Segurança (EES) em 2003 e, posteriormente, a sua substituição pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), demonstram a tentativa da UE de estruturar institucionalmente a sua resposta ao

complexo securitário europeu (Silveira, 2015; Brandão, 2016) e comprovam a evolução do conceito de segurança defendido pela Escola de Copenhaga. Foi com o Tratado de Lisboa que se consolidaram novas mudanças e que em 2003 se estabeleceu pela primeira vez uma avaliação conjunta das ameaças e se definiram objetivos estratégicos claros para promover os seus interesses de segurança, baseando-se nos valores fundamentais da organização. A EES identifica cinco ameaças principais, sendo estas o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o colapso de Estados e o crime organizado. Estas ameaças são reconhecidas como interligadas o que enfatiza a necessidade de uma ação coletiva eficaz, promovendo a segurança através da prevenção de conflitos, da gestão de crises e do fortalecimento do multilateralismo eficaz (Council of the European Union, 2009).

A EES destaca ainda a importância de uma abordagem holística à segurança, integrando políticas de desenvolvimento, diplomacia e defesa. Esta visão abrangente reflete a compreensão de que a segurança da UE está intrinsecamente ligada à estabilidade das regiões vizinhas e à cooperação internacional. Assim, a EES não apenas molda a política externa e de segurança da UE, mas também reforça o complexo securitário europeu, promovendo uma interdependência estratégica entre os seus Estados e as instituições europeias. Estabeleceram-se assim as bases para uma política de segurança e defesa comum, reconhecendo o encadear das ameaças modernas e a necessidade de uma resposta coletiva e coordenada (Council of the European Union, 2009).

Por sua vez, a construção da PCSD aconteceu gradualmente, porque apesar da sua estrutura legal e o seu papel já terem sido criados e reforçados anteriormente, foi com o Tratado de Lisboa que se deu um avanço significativo com a sua institucionalização (Parlamento Europeu, s.d.). Ao analisarmos a história e a evolução progressiva da UE e dos seus organismos, entendemos que as decisões em matéria de segurança e defesa são normalmente aceleradas como uma resposta a períodos de crise ou de ameaça (Brandão, 2016) algo que se veio a comprovar com a crise migratória de 2015, ou como menciona Silveira (2015) no caso da instabilidade nos Balcãs com a guerra do Kosovo ou da pirataria no Corno de África, para além de apresentarem posicionamentos distintos entre membros. O desenvolvimento desta dimensão securitária na UE esteve profundamente condicionada por uma tensão intrínseca entre a necessidade de coordenação estratégica comum e, por outro, a relutância dos Estados-membros em ceder controlo sobre um domínio tão sensível como o militar (Silveira, 2015; Brandão, 2016; Basile, 2020)

Surgiram e persistiram, segundo Brandão (2016) quatro problemas na tomada de decisões. Com os países a apresentarem diferentes perspetivas e prioridades, existe uma fragmentação nos mercados de defesa, um défice na execução, e expectativas não cumpridas devido a capacidades desajustadas. Por fim, é também exposta a resistência na transferência de competências para a organização, uma vez que os Estados não querem abrir mão da sua soberania (Brandão, 2016). Esse paradoxo gerou um modelo híbrido de

governança securitária com avanços baseados em consensos políticos, muitas vezes impulsionados por crises (Silveira, 2015) e que é pautado em várias velocidades (Brandão, 2016).

Os objetivos principais da PCSD são a preservação da paz, o promover da cooperação internacional, reforçar e promover tanto a democracia quanto o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais e reforçar a segurança internacional, não apenas a dos seus cidadãos, tendo esses elementos sempre no centro das suas discussões (Rocha, 2011). A UE tem liderado diversas missões civis e operações militares no âmbito da PCSD, com foco na manutenção da paz, na prevenção de conflitos e no fortalecimento da segurança internacional. Para além disso, a Política Comum de Segurança e Defesa respeita as obrigações que certos dos seus Estados-membros têm para com o quadro da NATO, assegurando a complementaridade entre as duas organizações (Parlamento Europeu, s.d.) em acordo com artigo 73º.

Assim, com o Comité Político de Segurança (COPS) como o seu órgão central, a PCSD constitui um dos instrumentos de ação externa da UE, gerindo e cumprindo tarefas estabelecidas pela EES através do princípio da flexibilidade e tornando a área da segurança numa área puramente intergovernamental (Rocha, 2011; Muehlenhoff, 2021).

Deste modo, a União Europeia deixou de consistir apenas em questões de desenvolvimento económico, para passar a ser uma organização cujos Estados-membros procuram atingir diversas e distintas finalidades, onde estão presentes objetivos como o desenvolvimento de atividades económicas sustentáveis e justas, a implementação de uma política externa e de segurança comuns, o combate à criminalidade transfronteiriça e ao gerir de questões de asilo e migração (Uhma, Piotr, 2023). Consequentemente, a UE apresenta uma abordagem baseada em valores, normas e cooperação multilateral, tendo uma grande presença no cenário internacional onde opta por uma influência a longo prazo impulsionada por instrumentos pacíficos, fazendo também acordos com países terceiros de modo a garantir os seus interesses (Smith, 2003). Posto isto, a política de segurança entrelaçasse com o auxílio humanitário, já que este é utilizado estrategicamente para evitar que países que se encontram em crise e que apresentem proximidade para com as fronteiras europeias acabem por ter consequências indesejadas no território da UE (Olsen, 2004).

Contudo, apesar de com o tempo a União Europeia se ter vindo a tornar cada vez mais um órgão supranacional, a intervenção a nível da segurança e a ação comunitária acabam por ser condicionadas, ainda nos dias de hoje, pela divergência e pela diversidade de interesses nacionais e culturais estratégicos, que se sobressaem em momentos de crise ou maior preocupação. A compreensão das dinâmicas atuais da UE exige uma análise das trajetórias históricas dos seus Estados-membros na medida em que a forma como cada país

se insere no projeto europeu está profundamente conectada com as suas experiências históricas, políticas e culturais (Berglund, Ekman, Vogt e Aarebrot, 2006).

A crise migratória de 2015 tornou visível essa diversidade de interesses nacionais e culturais no seio da União Europeia, evidenciando a dificuldade em alcançar uma resposta comum e coordenada perante situações de emergência.

2.1. A Crise migratória de 2015 e os desafios institucionais

O ano de 2015 ficou marcado pela entrada de mais de 1 milhão de migrantes em território europeu de forma irregular, sobretudo através das Rotas Oriental (885.386 pessoas) e Central (153946 pessoas) (Kugiel, Patryk., 2017; Talani, 2020), e mais de 2 milhões de pedidos de asilo (UNHCR, 2015). Este período ficou marcado pelas imagens repercutidas nos meios de comunicação, onde apareciam homens, mulheres e crianças desesperadas e em condições precárias, ou até no fim de vida (Crawley, 2016). A eclosão da crise migratória de 2015 deve-se, em larga medida, a fatores de expulsão profundamente conectados com dinâmicas de instabilidade política, estatal, conflitos armados e degradação socioeconómica nos países de origem. A crise que se vivia na Síria foi a principal causa deste movimento tendo forçado o deslocamento interno de cerca de 6,6 milhões de pessoas e gerado mais de 4,9 milhões de refugiados até ao final de 2015 (Crawley, H., 2016; Kugiel, Patryk., 2017; Díaz Lafuente, J., 2021). Adicionam-se ainda contextos de conflito como o do Afeganistão, do Iraque, da Eritreia, do Sudão, da Somália e da Nigéria, que contribuíram de forma significativa para o aumento destes fluxos (Kugiel, Patryk., 2017; Heinitz Amir, 2013). Ademais, como menciona Crawley (2016), não pode ficar esquecido que a deslocação de pessoas é também impulsionada pela procura de melhores condições de vida e de um futuro melhor tanto para quem se desloca quanto para a sua família, tendo em conta a falta de oportunidades nos países de origem.

Desta forma, a crise migratória que ocorreu em 2015 na União Europeia não pode ser compreendida como um fenómeno isolado ou exclusivamente humanitário, mas sim como a manifestação visível de um conjunto de fragilidades estruturais, falências políticas e incapacidades institucionais que se vinham a agrupar ao longo de mais de uma década. Assim, Estevens (2018) defende que o conceito de crise migratória deve incluir migrantes e requerentes de asilo, uma vez que as motivações para a deslocação de ambos para a Europa pode ser motivada por fatores políticos, económicos, climáticos ou securitários. Todavia, não existem apenas “push factors” que os levem em direção aos Estados europeus mas também “pull factors”. A perceção existente da União Europeia como um espaço de proteção, prosperidade e direitos foi um grande fator de atração (Kugiel, Patryk., 2017).

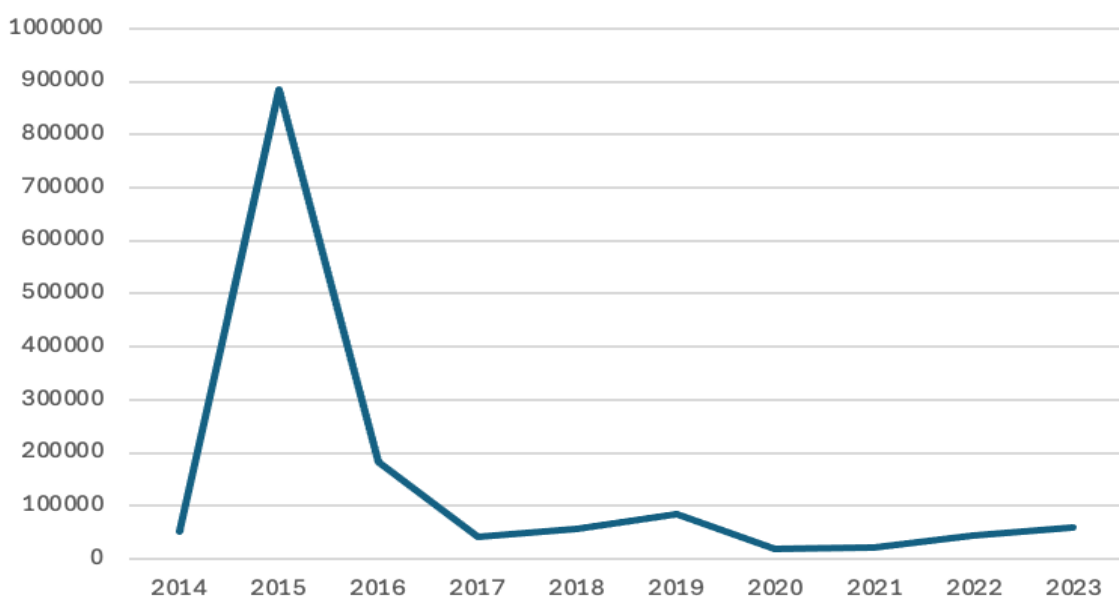
Como expõe Ozcurumez (2021), a longa e complexa história de conflitos regionais associados à repressão política e à instabilidade socioeconómica que se foi intensificando na região, intensificando significativamente assim os fluxos migratórios em direção à Europa nas

últimas décadas. Neste contexto, a Rota Oriental foi ganhando cada vez mais relevância estratégica. Apesar de já ser bastante utilizada anteriormente, esta rota tornou-se numa das principais vias de acesso ao continente europeu, atingindo o seu pico em 2015 com uma entrada de mais de 800 mil migrantes a atravessarem as suas fronteiras. A bacia do Mediterrâneo desempenha um papel principal central neste processo, servindo tanto como um espaço de trânsito transnacional entre vários países de origem quanto entre várias destinações, visto que conectam a Ásia, a África Oriental e o Médio Oriente com o continente Europeu (İçduygu, 2020). Esta revela-se, por isso, um corredor migratório bastante complexo e com importância estratégica.

A partir desta rota, os migrantes davam inicialmente entrada na Turquia, país que se consolidou como um dos principais pontos de passagem e acolhimento temporário, e daí seguiam para as suas fronteiras com a Grécia e a Bulgária, representando assim as portas de entrada para o território europeu. Com o registo mais elevado desde a altura da Segunda Guerra Mundial, esta rota migratória confirma-se como a que mais experienciou entradas aquando o início da crise migratória europeia iniciada em 2015 (Talani, 2020; Ozcurumez, 2021).

Para uma melhor análise da crescente relevância da Rota Oriental, especialmente no contexto da crise migratória de 2015, apresenta-se de seguida o Gráfico 1, com os dados de entradas registadas entre os anos 2015 a 2023.

Gráfico 1 - Entradas realizadas através da Rota Oriental. Elaboração própria a partir de dados retirados da FRONTEX e do Conselho Europeu



Ao analisarmos o gráfico realizado através dos dados fornecidos pela FRONTEX e pelo Conselho Europeu, é possível concluir que houve uma subida abrupta entre o ano de 2014 e 2015, tendo sido a rota migratória mais utilizada nesse mesmo ano. Após o pico de 2015, a Rota Oriental passou por medidas significativas com o estabelecimento do Acordo UE-Turquia, vindo assim o número de entradas descer drasticamente. A descida permaneceu até 2017, com uma diminuição de cerca de 77%.

No ano de 2018 e 2019, pode-se observar um aumento das entradas. No entanto, com o fortalecimento das fronteiras e às restrições impostas devido à pandemia COVID-19 voltou-se a registar uma queda em comparação ao ano anterior, tendo mais ao menos estabilizado entre 2020 e 2021. Por fim, voltam-se a registar sucessivos aumentos entre os anos de 2022 e 2023, tendo um aumento de cerca de 113% e de 193% respetivamente, em comparação ao ano de 2021.

Deste modo é nos possível compreender que apesar da UE representar uma entidade regional marcada pela livre circulação e pela cooperação, as suas fronteiras tornam-se um foco de insegurança e conseqüentemente um desafio a resolver de forma conjunta.

Como expõe Tagliapietra (2019) e Hammond (2015), esta vaga de migrantes provocou não apenas uma crise humanitária, mas também uma profunda crise política e institucional no seio da UE, ao exercer uma pressão nunca antes vista nos seus mecanismos, expôs fragilidades estruturais nos mecanismos internos de gestão de migrações e asilo. Inicialmente, já existiam mecanismos para lidar com cenários migratórios. A Abordagem Global para a Migração (GAM) de 2005 e a sua evolução em 2011, a Abordagem Global para a Migração e Mobilidade (GAMM), por exemplo, procuravam integrar as políticas migratórias com a cooperação para o desenvolvimento, o combate ao tráfico de seres humanos e a promoção da proteção internacional. No entanto, esta abordagem veio se demonstrar fragmentada e dependente de vontades políticas nacionais divergentes, o que limitava a sua eficácia (Tagliapietra, 2019).

A partir de 2015, a crise migratória passou a fazer parte do centro das agendas políticas tanto nacionais quanto da UE (Estevens, 2008). Com ela, reconheceu-se a falta de ação preventiva no exterior, e não apenas falhas na gestão de fronteiras internas como fatores que contribuíram significativamente para a crise, iniciando-se assim um processo de securitização da migração. Isto traduziu-se em momentos como a crise no Espaço Schengen, que ao promover a liberdade de movimento entre os Estados acabou por sofrer pressão por parte de alguns Estados que introduziram controlos fronteiriços, como foi o caso da República Checa, Sérvia, Croácia, Eslováquia e Macedónia que concordaram em fechar as suas fronteiras bloqueando assim a Rota dos Balcãs (Hansen, e Randeria, 2016). Para além de expor de forma contundente as fragilidades estruturais do Regulamento de Dublin, uma vez que certos países nas fronteiras externas da UE enfrentaram uma pressão desproporcional,

revelando a falha do sistema ao distribuir de forma equitativa a responsabilidade sobrecarregando-os e gerando de respostas unilaterais (Hansen, e Randeria, 2016).

Ainda as Euro-regiões, criadas com o propósito de se facilitar a cooperação e transição entre os Estados-membros, viram o início do seu retrocesso aquando a chegada da crise migratória de 2015, com o olhar sobre as fronteiras como fonte de separação a emergir novamente (Klatt, 2018). Adicionalmente, o Sistema Europeu Comum de Asilo (CEAS) mostrou-se desarticulado e inconsistentes entre Estados-membros, com variações acentuadas nas taxas de reconhecimento de asilo (Tagliapietra, 2019). Sublinhando assim, a intensificação de sentimentos nacionalistas e colocando em dúvida a viabilidade e o ideal de coesão de uma identidade europeia compartilhada (Gladysh, e Sychov, 2020).

Como resultado, houve uma mudança para uma postura mais proativa, com a UE a procurar utilizar informações e inteligência para melhorar a sua influência diplomática, a tentar antecipar e prevenir melhor os fluxos migratórios e também a externalizar a sua atuação (Parkes, 2017). Ademais, as respostas da União Europeia e a sua atuação seguem os seus princípios fundamentais, sendo assim humanitárias e procurando o desenvolvimento da cooperação (Kugiel, e Patryk., 2017).

Para que seja possível compreender e analisar as respostas institucionais tomadas por parte da União Europeia à crise migratória de 2015, é essencial começar por analisar o quadro jurídico que regula a política de migração e asilo no espaço europeu. Este quadro está consagrado entre os artigos 67º a 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), os quais definem os objetivos, princípios e competências da UE nesta matéria, que à primeira vista sugere uma política migratória comum orientada pela partilha de responsabilidades e pela solidariedade.

A União Europeia, como declarado pelo artigo 67º, assegura um espaço onde está presente a ausência de controlo de cidadãos entre as suas fronteiras internas e também uma política comum no que diz respeito à migração, ao asilo e ao controlo das fronteiras externas, apoiando-se na solidariedade entre os Estados-membros. Todavia, a súbita pressão migratória levou vários Estados a reintroduzirem controlos fronteiriços internos de forma unilateral. Por sua vez, o artigo 68º estabelece que o Conselho Europeu decide quais são as orientações estratégicas para a legislação e a ação operacional no âmbito da liberdade, segurança e justiça. Embora não tenha poder legislativo direto, o Conselho Europeu orienta as prioridades políticas da UE, influenciando significativamente a formulação de políticas migratórias, sendo este controlo democrático reforçado no artigo 69º O 70º artigo estabelece um mecanismo de avaliação mútua entre Estados-membros relativamente às suas aplicações das políticas europeias nesta área, o que promove uma responsabilidade partilhada e a transparência na sua execução (Pais, 2023)

Em adição, o artigo seguinte é direcionado à criação de um Comité Permanente direcionado à matéria de segurança interna, demonstrando assim os esforços feitos em relação a este domínio. Apesar do impulso integrador da UE nesta matéria, o artigo 72.º reafirma a soberania dos Estados-membros no que toca à manutenção da sua segurança interna e da sua ordem pública, resguardando assim a sua autonomia (Pais, 2023) . Isto dá abertura para a ambiguidade funcional, facultando aos Estados a possibilidade de utilizarem a soberania nacional como escudo. Ainda na mesma linha de pensamento, o artigo 73.º permite que os Estados-membros mantenham ou estabeleçam formas de cooperação bilateral ou multilateral em matéria de segurança com outros Estados-membros, desde que estas sejam compatíveis com os Tratados da União (Pais, 2023)

No que diz respeito à eficiência administrativa, o artigo 74.º autoriza que os membros adotem medidas destinadas a facilitar a cooperação entre os serviços administrativos dos mesmos. Já por outro lado, o artigo adjacente prevê a possibilidade de adoção de medidas contra pessoas ou grupos envolvidos em atividades terroristas, ou a elas relacionadas, como o congelamento de bens e restrições de movimentos. Por sua vez, o artigo 76.º clarifica que embora a Comissão Europeia desempenhe um papel central neste processo, um quarto dos Estados-Membros pode também propor atos legislativos, permitindo que haja um certo equilíbrio entre a dinâmica supranacional e os interesses nacionais (Pais, 2023).

Por fim, entre os artigos 77º e 80º encontra-se delineado o enquadramento jurídico da política comum da UE relativamente ao controlo de fronteiras, asilo e imigração. No primeiro é sublinhada a necessidade de implementação de mecanismos de controlo das fronteiras externas eficazes, visto que seriam eliminado o controlo de pessoas ao cruzarem as fronteiras internas. No seu turno, o artigo 78.º consagra o desenvolvimento de uma política de asilo comum, proteção subsidiária e proteção temporária, assegurando simultaneamente o respeito pelo princípio da “non-refoulement”, tendo obrigatoriamente de se encontrar em concordância com a Convenção de Genebra e com outros protocolos que sejam vistos como pertinentes. Não obstante, o mesmo ainda faz referência à parceria e cooperação com países terceiros que deve estar presente nas medidas deste sistema comum europeu. O artigo 79.º estabelece a base para uma política comum de imigração, abrangendo as condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros, o combate à imigração irregular e as medidas de integração dos imigrantes. Por último, o artigo 80.º introduz o princípio da solidariedade e da partilha responsabilidades de igual forma entre os membros (Pais, 2023) o que se apresenta como um elemento central para garantir uma resposta coordenada e justa às pressões migratórias, especialmente em contextos de crises como é o caso da crise migratória de 2015.

Este quadro foi, no entanto, colocado sobre pressão com a vaga migratória de 2015, expondo as limitações práticas e políticas presentes na resposta coletiva europeia. Perante os desafios impostos pelo aumento súbito e desproporcional dos fluxos migratórios, a

Comissão Europeia procurou dar uma resposta coordenada através de um conjunto de reformas e instrumentos estratégicos. Entre eles destaca-se a criação da Agenda Europeia para a Migração que apresenta quatro pilares principais. O primeiro pilar é reduzir os incentivos à migração regular, o segundo é implementar uma política comum sólida e o terceiro refere-se ao gerir as fronteiras de modo a salvar vidas e proteger as fronteiras externas. Por fim, o quarto pilar foca-se em criar uma política migratória que correspondesse aos aspetos demográficos e económicos da UE (European Commission, 2015).

Deve ser também salientada a abordagem dos “hotspots” planeada para apoiar os Estados-membros que enfrentam pressões migratórias desproporcionais, com o objetivo de identificar, registar e realizar os procedimentos adequados para os imigrantes o mais rapidamente possível. Esta abordagem é iniciada através do pedido realizado pelo Estado-membro e é a Comissão quem coordena a resposta com as agências que, por sua vez, avaliam o pedido e propõem as medidas necessárias. Inicialmente este tipo de abordagem foi estabelecida em países como a Grécia e a Itália, uma vez que eram Estados que enfrentavam um grande número de chegadas de migrantes (Statewatch, 2015).

O apoio é atribuído de forma personalizada, ou seja, adaptando-se à geopolítica, à situação e às necessidades apresentadas por quem realizou o pedido. A coordenação operacional no terreno envolve as autoridades nacionais e as agências europeias como a FRONTEX, a Agência da União Europeia para o Asilo (EASO), a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e eventualmente a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) (Statewatch, 2015). Todas estas agências colaboram para fortalecer a segurança, a justiça e a gestão das migrações no espaço europeu mas atuam em áreas diferentes. A EASO, atualmente EUAA – Agência da União Europeia para o Asilo, dedica-se ao apoio técnico e operacional dos Estados-membros na implementação de sistemas de asilo justos e eficientes (European Commission, s.d) enquanto a Europol, apoia os países na luta contra o crime organizado e o terrorismo (Europol, s.d.).

Por sua vez, a Eurojust é a agência europeia que coordena as investigações de crimes graves que atravessam fronteiras na Europa e no resto dos países. Esta oferece apoio às autoridades nacionais e promove o intercâmbio de informações, o que facilita a cooperação internacional (Eurojust, s.d.). A FRONTEX, por fim, criada em 2004 desempenha um papel fulcral na gestão e proteção das fronteiras externas da União, organizando e facilitando operações conjuntas coordenadas (Frontex, s.d).

Como consequência da vaga migratória registada em 2015, a FRONTEX passou por um reforço significativo, de modo a conseguir enfrentar os desafios relacionados à imigração, inserindo-se no contexto mais amplo da securitização da mobilidade humana. Inicialmente esta agência tinha seis funções principais, entre elas estava coordenar operações entre os membros e ajudar à evolução da capacidade das suas autoridades, controlar e vigiar as

fronteiras externas e assistir os Estados quando assim for necessário. A sua intervenção na crise de 2005-2006 que teve lugar nas fronteiras espanholas focou-se maioritariamente em analisar a situação, organizar operações e assistir as autoridades espanholas. No entanto, a agência sofreu alterações não só nas suas capacidades como também no modo em que a mesma intervém (Leonard, e Kaunert, 2020). A FRONTEX expandiu suas operações e capacidades com o aumento dos recursos financeiros que lhes permitiu realizarem missões mais duradouras e ter acesso a tecnologias de vigilância avançadas (Bossong, 2019).

Nos anos de 2015 e 2016, o financiamento da organização triplicou e o seu foco alterou-se. Ao fazer-se uma comparação entre a sua atuação na crise de 2005-2006 e a crise de 2015-2016 é notório o aumento do controlo e da vigilância levado a cabo pela agência, apesar de também se terem realizado operações de salvamento. A partir destes anos as atuações passaram a ser mais meticulosas e sofisticadas, para além de apresentarem um foco mais alargado, e de se terem estabelecido cooperações com outras organizações de carácter securitário como é o caso da NATO. Enquanto que inicialmente tenha sido concebida como uma agência técnica de apoio e coordenação entre Estados-membros, a FRONTEX foi evoluindo para um ator central na política de segurança de fronteiras, com um mandato ampliado, recursos financeiros que continuam a ser reforçados e a criação de um corpo próprio de autoridades fronteiriças (Leonard, e Kaunert, 2020).

Contudo, o reforço institucional e operacional da FRONTEX não ocorreu sem críticas. À medida que a agência se consolidava como um ator central na segurança das fronteiras da União Europeia, surgiram também preocupações quanto às implicações éticas, legais e humanitárias em relação á forma como a mesma atua. Como mencionado nas pesquisas Stachowitsch e Sachseder (2019) e Hansen e Pettersson (2022), a FRONTEX tem construído a migração como um problema através de enquadramentos que racializam e generalizam os migrantes, retratando-os como pessoas violentas, perigosas oportunistas. O gênero e o passado colonial tem um papel central na construção desta noção de risco. Para além de fazerem uma distinção entre migrantes, vendo os migrantes irregulares como um perigo para a sociedade e para o sistema político, enquanto que aqueles que permanecem para além do permitido são vistos apenas como um desafio à capacidade administrativa (Hansen e Pettersson, 2022)

Aos olhos da Escola de Copenhaga, FRONTEX representa não só a securitização da questão migratória através do fortalecimento de organizações de foco securitário, como também demonstra a construção da imagem de perigo na entrada de migrantes irregulares por meio do ato da fala, ou seja, dos discursos.

Adicionalmente, é também visível, através da análise de Stachowitsch e Sachseder (2019) o aumento de práticas securitárias consideradas violentas, com a legitimação e aceleração de detenções, deportações, ações militares e policiais e também um aumento da

vigilância, demonstrando assim a presença de uma falsa neutralidade e objetividade. Tudo isto é legitimado através de um discurso humanitário, onde a agência se apresenta como a protetora da ordem e dos valores europeus.

Ao procurar identificar e mitigar os fluxos migratórios, foram criados instrumentos de intervenção como, a implementação de programas de assistência e desenvolvimento, o apoio ao fortalecimento institucional e iniciativas de criação de empregos e educação nos países terceiros (Parkes, 2017). Foi assim, que juntamente com acordos com os países de origem e de trânsito que se iniciou o caminho de externalização da questão migratória.

Um dos acordos mais emblemáticos foi o acordo UE-Turquia em 2016 (Tagliapietra, 2019). Este acordo previa que todos os imigrantes irregulares que atravessassem a Turquia para chegar às ilhas gregas seriam devolvidos à Turquia, e por cada sírio que fosse devolvido da Grécia para a Turquia, outro seria aceite da Turquia para a União Europeia, conhecido como “mecanismo 1:1” (Tagliapietra, 2019). A Turquia estava também responsável por tomar as medidas necessárias para evitar que surgissem novas rotas marítimas e/ou terrestres para a migração ilegal da Turquia para a UE. Por sua vez, a União Europeia e os seus Estados-membros iriam trabalhar com a Turquia em todas as iniciativas conjuntas que permitissem melhorar as condições humanitárias na Síria, em especial áreas que façam fronteira com a Turquia. Em retorno pela ajuda prestada à UE, a Turquia receberia apoio financeiro, para além do comprometimento em acelerar o processo de liberalização de vistos para os cidadãos turcos e da reativação do processo de adesão da Turquia à União Europeia (Conselho da União Europeia, 2016).

A situação em que a Europa se encontrava devido à crise migratória, fez também com que se reforçassem acordos já existentes como é o caso da parceria entre a UE e a Jordânia evoluíssem significativamente. Este acordo tinha a mesma base objetiva, focando-se em controlar os fluxos migratórios em direção à Europa e reforçar a segurança da região, em troca de assistência económica à Jordânia. O acordo exemplifica uma abordagem mais informal e por parte da UE, na qual compromissos legais formais são substituídos por entendimentos políticos flexíveis, minimizando assim os impedimentos à cooperação. Este modelo de acordos foi sendo replicado com outros países da região do Médio Oriente e Norte da África (MENA), como parte da estratégia de externalizar a gestão das migrações (Seeberg e Zardo, 2020), levando em consideração que o Norte de África e a África subsariana estão tradicionalmente conectadas, apresentando rotas migratórias que acabam por se prolongar para a Europa (Werz, Michael e Hoffman, Max., 2016).

A consolidação deste tipo de acordos levou à criação da Migration Partnership Framework (MPF) em 2016, com a UE a formalizar assim a sua estratégia (Tagliapietra, 2019). Trata-se de uma iniciativa central da Estratégia Global da UE e visa estabelecer uma parceria orientada e estruturada por resultados com países terceiros, tanto de origem quanto de

trânsito, de modo a gerir de melhor forma os fluxos migratórios. A sua abordagem é centrada em parcerias personalizadas, chamadas de “compact”, adaptadas às especificidades de cada país parceiro, com base em elementos como ajuda ao desenvolvimento, comércio, mobilidade, segurança, entre outros. Estes não são acordos formais, mas sim quadros políticos que integram instrumentos e ações da UE e dos seus Estados-membros (European Commission, 2016).

Adicionalmente, no ano de 2020 a Comissão Europeia propôs o Novo Pacto de Migração e Asilo, que procura responder de forma mais abrangente e com foco na solidariedade aos desafios migratórios, de modo a formarem uma abordagem mais integrada. O pacto inclui medidas para o reforço das fronteiras externas, maior solidariedade entre os Estados-membros na distribuição de requerentes de asilo, aceleração dos processos de retorno, e parcerias reforçadas com países terceiros — marcando assim um novo capítulo na política migratória da UE (Oliveira, 2021; Bruycker, 2022).

Aqui estão presentes medidas a curto e longo prazo. A curto prazo pretende salvar vidas no mar e no deserto, combater as redes de tráfico de pessoas, incentivar que refugiados e migrantes permaneçam próximos dos seus países de origem para evitar rotas perigosas, para além de abrir novas formas legais para que estes acedam à Europa e aumentar os retornos de migrantes em situação irregular. No que diz respeito às medidas a longo prazo, estas visam combater as causas da migração irregular e do deslocamento forçado, apoiar o desenvolvimento dos países de origem a todos os níveis, e fomentar o investimento e o crescimento sustentável local, de modo a permitir que as populações construam o seu futuro nos seus próprios países (European Commission, 2016).

Ao contrário daquilo que era esperado, os Estados europeus acabaram por não ser solidários entre eles, chegando mesmo a culparem-se pela entrada descontrolada dos migrantes (Crawley, 2016). Como confirma Basile (2020), os governos nacionais encontram-se profundamente divididos perante as medidas a serem adotadas, com cada um a optar por medidas que o beneficiem ou com que mais se identifique. Visto que o impacto da crise migratória não foi distribuído de igual forma, é possível observar que os Estados mais impactados se mostravam mais solidários, enquanto que os restantes não se demonstravam recetivos à divisão de responsabilidades (Basile, 2020). Comprovando a ideia inicial do regionalismo de que os Estados se posicionam tendo em conta os seus interesses.

Com uma grande falta de consenso geram-se impasses nas negociações, atrasando assim a chegada a conclusões e resultando em políticas menos eficazes. Com Estados-membros a tentarem fazer prevalecer os seus interesses a União Europeia acaba por ver a sua capacidade de decisão e operação enfraquecida (Crescenzi, Fratesi & Monastiriotis, 2019). Isto obriga a que a UE recorra a instrumentos jurídicos como diretivas e regulamentos,

de modo a harmonizar as políticas nacionais e assegurar uma aplicação coerente das decisões comuns.

Capítulo 3. A política migratória da Eslováquia e da Finlândia

3.1. Análise normativa

Historicamente os países tendem a definir-se de forma étnica ao invés de o fazerem em termos cívicos, o que acaba por deixar um espaço limitado para a existência de uma diversidade étnica e cultural (Estevens, 2018). Assim, são várias as vezes em que a oposição de certos Estados leva ao enfraquecimento das políticas comuns. Ao longo do tempo, a autoridade dos Estados não lhes foi retirada, mas sim reconfigurada para que conseguissem tirar proveito dos recursos e os métodos que estão à sua disposição. Junto com uma crescente natureza supranacional e multilateral da UE, onde as competências nestas matérias se encontram repartidas entre a Comissão e os governos nacionais dos Estados-membros (Nicolau, 2017).

Para evitar que as políticas sejam menos eficazes por divergências de opinião, a União Europeia recorre a instrumentos legislativos. Além disso, à medida que os Estados-membros enfrentam uma necessidade crescente de se adaptarem às novas dimensões e dinâmicas dos fluxos migratórios, a UE acaba por lhes fornecer mecanismos essenciais para lidar com esses desafios (Nicolau, 2017). Segundo Hurka e Steinebach (2021), na UE os dois instrumentos legislativos mais utilizados são as diretivas e os regulamentos, formas de vincular os Estados-membros que apresentam um grau de obrigação diferente.

De acordo com o que foi previamente exposto ao longo da investigação, as diretivas são atos legislativos de implementação obrigatória que permitem a intervenção dos Estados-membros aquando da sua implementação. Isto é, ao serem transpostas para a legislação nacional dos Estados, as diretivas permitem que os interesses e as necessidades da nação sejam tidos em conta nesse momento, abrindo margem para que existam diferentes resultados entre os Estados-membros, ainda mais quando estão relacionados a tópicos entendidos como questões de segurança ou soberania nacional (Versluis, 2004). Por sua vez, os regulamentos são também de implementação obrigatória, no entanto, apresentam uma aplicação direta em todos os Estados sem que haja a necessidade das alterações serem transpostas para as legislações nacionais. Por conseguinte, os regulamentos apresentam um efeito automático e permitem harmonizar e padronizar as regras e as atuações em toda a UE (Blom-Hansen et al., 2023).

Assim, o recurso da UE a instrumentos legislativos, como os regulamentos e as diretivas, constitui não só um mecanismo de harmonização mas também um mecanismo de governação indireta que procura limitar a discricionariedade dos estados, o que, na verdade,

mostra tensões inerentes ao processo de integração, no qual a soberania nacional é reconfigurada, mas não eliminada, no domínio da política migratória.

A determinação do ato legislativo que será utilizado é de grande importância, pois será este que determina o grau de autonomia que os Estados terão no momento em que executam as normas europeias. Esta decisão, no entanto, nem sempre é imposta pelos tratados, cabendo nesses casos à Comissão tomar a decisão, sempre assente nos princípios de proporcionalidade e de descentralização. Quando a Comissão Europeia decide que será uma diretiva, é demonstrada uma intenção de respeitar as diferenças e as especificidades de cada membro. Em contrapartida, ao optar por um regulamento, a mesma demonstra a intenção de harmonização retirando qualquer intervenção nacional. Adicionalmente, a Comissão tende também a manter o tipo de instrumento que tenha sido previamente adotado em legislações anteriores sobre a mesma temática, sendo raros os momentos em que se alteram os instrumentos (Hurka e Steinebach, 2021).

O estudo de Hurka e Steinebach (2021) demonstra-nos a importância que a escolha do instrumento legislativo tem nas implicações políticas, ao comprovar que diante do crescente euroceticismo, a Comissão tem preferido optar por regulamentos de forma a aumentar o controlo central e a evitar a interferência nacional, assegurando assim uma maior uniformidade e eficácia. Este estudo revela ainda que é possível observar que o uso de um ou de outro instrumento varia consoante a área política em questão, ou seja, quando é um assunto que requer um maior grau de harmonia será escolhido o regulamento. Não obstante, é necessário recordar que existem temas mais suscetíveis à soberania de um Estado, fazendo com que as diretivas sejam mais aceites.

À luz destas considerações, na presente investigação serão analisadas duas diretivas- Diretiva UE 2016/681 e Diretiva UE 2021/1883, e dois regulamentos- Regulamento UE 2016/399 e Regulamento UE 2021/1147, de modo a entender o posicionamento da Eslováquia e da Finlândia aquando da transposição das diretivas e também a tentativa de harmonização por parte da UE em relação à política migratória. A escolha de incluir ambos os instrumentos legislativos deve-se à diferença que estes apresentam na sua aplicação, permitindo assim compreender não apenas como os dois Estados lidam com a transposição de normas mais sensíveis à soberania, mas também avaliar até que ponto os regulamentos cumprem a promessa de harmonização e uniformidade no domínio da política migratória.

A Diretiva UE 2016/681 que surge a 12 de dezembro de 2016, é referente à utilização dos registos dos passageiros com a intenção de prevenir o terrorismo e a criminalidade grave e apresenta como data limite para a sua transposição o dia 25 de maio de 2018 (União Europeia, 2016). Esta tem como objetivos o reforço da segurança interna e a regulação da transferência de dados dos registos de identificação de passageiros de voos internacionais para os Estados-membros da UE e as normas de tratamento dos mesmos. Estes dados dos

passageiros incluem informações como as formas de contacto, as datas da viagem, o número de bagagem, o itinerário de viagem, entre outras. Segundo a informação disponível, esta diretiva faz com que cada Estado-membro deva criar uma Unidade de Informação de Passageiros (UIP), que se responsabilizará por recolher e tratar os dados, que devem ser conservados durante um período de cinco anos, apesar de após um prazo de seis meses serem anonimizados (União Europeia, 2016).

Relativamente aos dados recolhidos, estes apenas podem ser utilizados para prevenir, detetar, conduzir uma investigação ou reprimir infrações terroristas e atos de criminalidade graves. A supervisão da condução deste processo é realizada através da articulação entre o Supervisor Europeu para a Proteção de Dados e as autoridades nacionais independentes, tendo a sua última revisão realizada a 28 de setembro de 2022. Por fim, os Estados-membros devem basear as suas relações na cooperação e interajuda, compartilhando os dados entre eles perante pedidos justificados (União Europeia, 2016).

Aquando do mapeamento desta diretiva e dos seus objetivos é nos possível observar uma tentativa de reforçar a cooperação entre países na área da segurança e justiça, com a criação de mecanismos comuns a nível de vigilância e defesa que estimulam a partilha de dados e conseqüentemente a solidariedade e a confiança entre Estados unificados perante ameaças transnacionais. Para além disso, consta-se igualmente a criação de uma narrativa específica onde os passageiros de avião passam a ser vistos como potenciais riscos à segurança, o que os transformam numa possível ameaça existencial. Este tipo de discurso, de acordo com a Escola de Copenhaga, configura-se parte do processo de securitização, ao classificar algo como uma ameaça existencial e assim legitimar a adoção de medidas extraordinárias (Buzan, Wæver, e de Wilde, 1998).

Assim, a Diretiva UE 2016/681 pode ser entendida como uma cooperação e reação direta à percepção de insegurança e necessidade de controlo causada pela vaga migratória inesperada que ocorreu em 2015, desempenhando também um papel importante na construção discursiva de segurança, uma vez que é o uso de instrumentos políticos como prática de vigilância. Deste modo, esta diretiva relativa à utilização de dados dos registos de identificação de passageiros (Passenger Name Record – PNR), fez com que os Estados-Membros tivessem de criar mecanismos nacionais de recolha e tratamento desta informação, destinados a fins de prevenção, deteção e investigação de terrorismo e crimes grave.

Por sua vez, a Diretiva UE 2021/1883 tornou-se aplicável a partir do dia 17 de novembro de 2021, apresentava como data máxima para a sua transposição o dia 18 de novembro de 2023 e tem como tema as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros altamente qualificados. O seu foco é tornar a migração mais atraente para trabalhadores altamente qualificados, de modo a combater as lacunas de qualificação existentes. Desta forma, estabelece novas condições de entrada, de residência e direitos

tanto para os trabalhadores quanto para os membros das suas famílias. Segundo as novas condições, os nacionais de países terceiros devem permanecer num dos 25 Estados (com exceção da Dinamarca e da Irlanda) por um período superior a um ano e três meses (União Europeia, 2021).

A Diretiva UE 2021/1883 vem revogar a diretiva original (Diretiva 2009/50/CE) referente ao Cartão Azul- autorização de residência e trabalho que permite a cidadãos que não pertençam à UE trabalharem e vivam num dos 25 Estados, trazendo várias inovações. Entre elas estão os critérios mais flexíveis, a redução do tempo mínimo do contrato de trabalho, o alargamento da validade do Cartão Azul, redução significativa no tempo de processamento, entre outras (União Europeia, 2021).

Assim, esta surge como uma estratégia mais objetiva e seletiva ao período pós-crise migratória, focando-se na migração que seria útil para os Estados-membro, ou seja, uma mão de obra altamente qualificada. Demonstra-nos assim um fechar das fronteiras securitário que apresenta uma possibilidade de abertura e de integração a nível económico seletiva.

A nível dos regulamentos o Regulamento UE 2016/399, também conhecido como o Código das Fronteiras Schengen, entrou em vigor 20 dias após a sua publicação, tornando-se aplicável a partir do dia 12 de abril de 2016. Ele veio estabelecer, entre outras coisas, as regras aplicáveis à passagem das fronteiras externas da União Europeia e à ausência de controlo das fronteiras internas. A nível das fronteiras externas aumentou-se o controlo a nível das entradas e saídas de nacionais de países terceiros, foram alterados certos critérios de entrada e recusa da entrada de pessoas deve ser fundamentada por escrito para além de ter de ser também documentada (União Europeia, 2016).

Estas medidas aplicam-se a todas as pessoas que atravessassem as fronteiras externas dos Estados Schengen, com vigilância entre os pontos de passagem fronteiriços para prevenir entradas irregulares. Os Estados-membros representam também um papel bastante importante ao garantirem pessoas e recursos adequados através de formações de guardas de fronteira, para além da cooperação operacional e informação mútua entre os Estados ser também extremamente necessária. Este regulamento já foi alterado algumas vezes, tendo a última alteração sido no ano 2024, de modo a reforçar a resiliência e adaptar as regras em conformidade (União Europeia, 2016).

Com isto é nos possível verificar que este regulamento surge como uma resposta securitária face à pressão migratória desencadeada pela crise de 2015, traduzida no reforço dos controlos nas fronteiras externas para limitar entradas consideradas irregulares. Deste modo, ao tornar-se um pilar da integração no Espaço Schengen este não só facilita a livre circulação e harmoniza as regras comuns para todos os Estados participantes, como também promove a coesão institucional. Aquando analisado aos olhos da Escola de Copenhaga este

regulamento evidencia perfeitamente o processo de securitização para com a migração, através do qual a migração deixa de ser vista como um fenómeno social ou económico e passa a ser visto como uma potencial ameaça. Esta construção social de ameaça acaba assim por justificar certas medidas, com as fronteiras externas a serem apresentadas como a barreira de segurança e não apenas como linhas de separação e gestão administrativa. O facto do ato legislativo escolhido ter sido um regulamento demonstra-nos a necessidade de harmonização das políticas de carácter migratório, dado que o mesmo impõe critérios comuns de entrada, de verificação e de recusa para os nacionais de países terceiros, tentando assim impedir que hajam abordagens divergentes entre Estados.

Quanto ao Regulamento UE 2021/1147, este estabelece a criação do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e tornou-se aplicável desde o dia 1 de janeiro de 2021 até o ano de 2027. O fundo procura contribuir para uma gestão eficiente dos fluxos migratórios e ajudar a aplicar, reforçar e criar políticas comuns da União Europeia relativas ao asilo e à imigração. Com este Regulamento, a UE apresenta-nos alguns objetivos principais reforçar e desenvolver o sistema de asilo já existente, reforçar o controlo das fronteiras externas, aumentar a solidariedade entre membros, lutar contra a imigração ilegal e favorecer a imigração legal (União Europeia, 2021)

Para que um Estado seja elegível para o Fundo, o mesmo tem de elaborar programas nacionais e apresentar um financiamento disponível para certas ações de carácter urgente. Após a atribuição dos fundos a Comissão avalia a forma como são implementados, tendo a possibilidade de os suspender a qualquer momento em caso de incumprimento. Adicionalmente, o fundo pode também apoiar ações em países não pertencentes à UE, desde que estes contribuam para os seus objetivos e que sejam coordenados com as prioridades e a política externa da União Europeia (União Europeia, 2021).

Através destas informações, é possível compreender que este fundo foi criado como uma resposta financeira estruturada e direta à crise migratória, ao focar-se na capacitação dos Estados-membro para lidarem com fluxos migratórios imprevisíveis. Apresenta-se assim como um instrumento financeiro supranacional que reforça a solidariedade entre Estados, algo necessário numa união que apresente um sistema de livre circulação, para além de fomentar uma gestão de fronteiras externas de forma coordenada, algo indispensável para que as fronteiras internas possam permanecer abertas. Este Regulamento pode ser também analisado através de um ponto de vista securitário e não apenas sob a ótica humanitária, visto que o regulamento destina parte significativa dos seus recursos ao reforço da vigilância, recolha e partilha de informações, e à gestão de fronteiras externas.

Algumas das medidas previstas neste Regulamento evidenciam uma preocupação a nível do controlo e da prevenção de possíveis riscos associados às vagas migratórias, tratando-as assim como potenciais ameaças. Este panorama enquadra-se na abordagem da

Escola de Copenhaga, que nos expõe de que modo temas como a migração são deslocados do espectro político e social para serem enquadrados na esfera de segurança. Com este processo os migrantes deixam de ser vistos apenas como desafios de gestão normal e passam a ser tratados como riscos ou ameaças que justificam o uso de medidas extraordinárias, como vigilância intensiva, recolha de dados biométricos e cooperação internacional para controlo e retorno de migrantes em situação irregular.

Por conseguinte, o Regulamento 2021/1147, tal como o Regulamento anterior, incentiva também a harmonização das políticas migratórias só que através do financiamento que pode ser condicionado, obrigando assim os Estados a manterem uma certa uniformidade e evitando discrepâncias nacionais. Assim, este regulamento pode ser interpretado como um exemplo concreto do fenómeno securitário: ao mesmo tempo que promove solidariedade, também institucionaliza práticas de monitorização e contenção, sinalizando que a mobilidade humana é uma questão estratégica para a proteção das fronteiras e para a estabilidade da União Europeia.

3.1.1. Transposição das Diretivas da UE no caso eslovaco

Na Eslováquia a transposição da Diretiva UE2016/681 foi assegurada através da Lei nº68/2018, que faz explicitamente referência à diretiva.¹ Com ela surge a unidade nacional PNR, chamada de PIU (Passenger Information Unit), estabelecem-se regras para o uso, a proteção e a partilha dos dados arrecadados, definem-se obrigações de transmissão de dados por parte das companhias aéreas, e ainda se introduzem sanções para aquelas que não cumpram (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, s.d.). Entre os aspetos mais relevantes encontra-se a definição de prazos de conservação, que na ordem jurídica eslovaca atingem cinco anos, e a previsão de mecanismos de acesso condicionado, de modo a alinhar o sistema nacional com os parâmetros da diretiva europeia. Por fim, a lei menciona que a livre circulação de dados entre a República Eslovaca e a EUROPOL e as autoridades nacionais e unidades de PNR dos Estados-Membros da UE é possível, existindo a possibilidade de partilha de dados com países terceiros sob certas condições (Slovenská republika, 2018b).

Apesar da Lei nº68/2018 constituir precisamente o ato de transposição da diretiva para a legislação nacional eslovaca, a sua aplicação não pode ser dissociada do enquadramento mais amplo assegurado pela Lei n.º 18/2018 sobre a proteção de dados pessoais, pois foi esta a lei que adaptou o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD). Assim, todas as operações realizadas pela PIU e pelas entidades nacionais que acedem a informação PNR estão sujeitas aos princípios de legalidade, proporcionalidade, e limitação de fins consagrados neste regime de proteção de dados (Slovenská republika, 2018a). Posto isto, a análise da transposição deve considerar tanto a dimensão normativa específica da lei

¹ Para a tradução de documentos em eslovaco foi utilizada a ferramenta de tradução automática do Google.

nº68/2018, quanto a moldura proporcionada pela lei nº18/2018. Foi com esta articulação entre ambas as leis que a Eslováquia procurou equilibrar a lógica securitária subjacente ao regime PNR com as exigências de proteção de dados pessoais no espaço europeu. Assim, observa-se que aquando a transposição da diretiva europeia, a Eslováquia manteve a sua influência, sujeitando a informação recolhida ao regime de proteção de dados nacional-optando por uma postura, em parte, securitária.

No que concerne a Diretiva Cartão Azul, esta foi transposta para a legislação eslovaca através da Lei nº160/2024, que tem como objeto a residência de estrangeiros e outras áreas relacionadas à sua entrada e integração. Esta estabelece um prazo de 15 dias uteis para que seja tomada uma decisão administrativa e define quais são os documentos exigidos, incluindo uma validade até 5 anos, para além de ajustar as disposições sobre a mobilidade dentro da UE. Ademais são introduzidos parágrafos que confirmam a possibilidade de serem preenchidas as vagas para trabalhadores altamente qualificados, de modo a garantir a igualdade de acesso dos titulares do Cartão Azul, tanto a nível profissional, quanto a nível social (Slovenská republika, 2024).

Para além disso, certas leis já existentes, que fossem direcionadas a áreas como trabalho, asilo, segurança, taxas administrativas, segurança social, entre outras, sofreram alterações aquando da entrada em vigor desta lei, para que houvesse uma maior harmonização na transposição da diretiva. Por conseguinte, não é necessária a formulação de uma nova lei relativamente a imigração, visto que as leis existentes seriam alteradas, como é o caso da Lei nº404/2011- a lei dos estrangeiros (Slovenská republika, 2024).

3.1.2. Transposição das Diretivas da UE no caso finlandês

A transposição da Diretiva UE 2016/681 na Finlândia ocorreu com a lei nº657/2019.² Esta legislação estabelece a criação de uma unidade especial voltada para a recolha e o controlo das informações -PIU Finland, assim como indicado por parte da União Europeia. Além do mais, define as condições para a recolha e o processamento dos dados, garantindo que sejam apenas utilizados para os fins determinados pela diretiva, define as obrigações de transmissão de informações por parte das companhias aéreas, introduzindo também sanções devido a incumprimentos, e estabelece salvaguardas para os direitos fundamentais individuais (Finland, 2019).

No que diz respeito ao prazo durante o qual os dados são mantidos estes aparecem explícitos, sendo guardados por inteiro durante um período de 6 meses e pseudonimizados a partir daí, até cumprirem um prazo de 5 anos. Também no caso finlandês é mencionada a

² Para a tradução de documentos em finlandês foi utilizada a ferramenta de tradução automática do Google.

partilha dos dados recolhidos com os restantes Estados-Membros e uma possível partilha, dependendo das condições, com países terceiros (Finland, 2019).

À vez a diretiva UE2021/1883 foi implementada na Finlândia através da Lei nº393/2021, que se destaca pelo seu título específico que reflete diretamente o objetivo da diretiva – lei sobre habitação com direito a residência, na sua tradução para a língua portuguesa. Esta lei define os requisitos necessários para que os cidadãos de países terceiros possam entrar e permanecer na Finlândia, com um prazo padrão de 2 anos, com base nas ofertas de trabalho altamente qualificado, algo que também é definido pela lei. São também expostos os direitos de quem possui o Cartão Azul e as regras para os procedimentos administrativos (Suomi, 2021).

Esta lei sofreu algumas alterações mais tarde em 2024, com a Lei nº237/2024, aprimorando-se assim os requisitos de qualificação dos trabalhadores e ainda as regras sobre os familiares dos mesmos (Suomi, 2021).

3.1.3. Comparação dos processos de transposição das Diretivas

O quadro comparativo 1 resume os principais aspetos dos dados recolhidos sobre a diretiva UE2016/681 e também sobre o processo de transposição da mesma para o direito nacional dos dois Estados em análise, a Eslováquia e a Finlândia.

Tabela 1 - Quadro Comparativo da Diretiva UE2016/681. Elaboração própria a partir de dados retirados do Eur-Lex, Slove-Lex e Finlex

| | Diretiva UE2016/681 | Eslováquia | Finlândia |
|------------------------------|---------------------|------------|------------|
| Entra em Vigor | 12-12-2016 | ----- | ----- |
| Prazo máximo de transposição | 25-05-2018 | 25-05-2018 | 25-05-2018 |
| Transposição | ----- | 25-05-2018 | 16-05-2019 |
| Cumprimento do prazo | ----- | Sim | Não |

| | | | |
|---|--------|--------|--------|
| Unidade Especial | ----- | Sim | Sim |
| Partilha de dados com países terceiros | ----- | Sim | Sim |
| Prazo de conservação | 5 anos | 5 anos | 5 anos |

A transposição da Diretiva UE 2016/681 relativa à recolha e ao uso dos dados de registos de passageiros ilustra de forma exemplar aquilo que é o processo de securitização descrito pela Escola de Copenhaga. Em ambos os casos abordados a criminalidade grave e o terrorismo são construídos e vistos como ameaças existenciais à segurança nacional e europeia, justificando a adoção de medidas extraordinárias como a recolha sucessiva de dados, a sua conservação por prazos perlongados e partilha com outros Estados-membros ou até mesmo países terceiros. Deste modo, a criação destas leis e de unidades especiais para o controlo de informações funcionam como atos de fala securitários, através dos quais as autoridades nacionais, ao seguirem a diretiva europeia, legitimam uma prática que poderia não ser aceite em outros casos.

Apesar da convergência na lógica securitária observa-se, no entanto, uma variação na forma como cada país enquadra a exceção. A Eslováquia articula a Lei n.º 68/2018 com o regime nacional de proteção de dados (Lei n.º 18/2018), procurando legitimar a exceção através de princípios como legalidade e proporcionalidade. A Finlândia, por sua vez, introduz salvaguardas mais visíveis, como a pseudonimização obrigatória após seis meses, refletindo uma opção política que se foca em equilibrar as exigências de segurança como a proteção de dos direitos fundamentais, em harmonia com a tradição finlandesa de privacidade e transparência institucional. Assim sendo, à luz da Escola de Copenhaga ambos os Estados revelam o mesmo paradoxo, onde a retórica securitária é aceite, não abdicando, no entanto, do seu Estado de direito através do qual conseguem salvaguardar algum do seu poder de intervenção, ainda que a Finlândia o faça de forma mais proativa e normativa.

Seguindo a mesma linha de raciocínio o quadro comparativo 2 resume os principais aspetos mapeados da Diretiva UE 2021/1883 e também o processo de transposição da mesma para o direito nacional tanto da Eslováquia quanto da Finlândia.

Tabela 2 - Quadro Comparativo da Diretiva UE2021/1883. Elaboração própria a partir de dados retirados do Eur-Lex, Slove-Lex e Finlex

| | Diretiva UE2021/1883 | Eslováquia | Finlândia |
|------------------------------|----------------------|------------|------------|
| Entrada em vigor | 17-11-2021 | ----- | ----- |
| Prazo máximo de transposição | 18-11-2023 | ----- | ----- |
| Data de transposição | ----- | 17-07-2025 | 01-01-2022 |
| Cumprimento de prazo | ----- | Não | 5 anos |
| Validade da documentação | ----- | Sim | 2 anos |

Apesar de parecer uma medida que facilita a entrada e permanência de migrantes, a verdade é que a Diretiva 2021/1883 pode ser vista como uma estratégia normativa para instaurar uma migração qualificada, ou seja, uma migração desejável, através da oferta de direitos reforçados e mobilidade entre os Estados da UE. Mas, mesmo sendo apenas para um certo tipo de imigrantes, esta diretiva caminha em direção oposta às visões de Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, indo em sentido oposto da securitização com o normalizar e valorizar de um tipo de migração específica.

No que diz respeito à transposição da Diretiva Cartão Azul, a comparação entre os dois Estados revela duas abordagens distintas, refletindo igualmente diferenças políticas mais amplas relativamente à imigração e à integração europeia. Na Eslováquia, até 2023, a diretiva não tinha sido formalmente transposta para a legislação nacional. O regime jurídico aplicável aos estrangeiros continuava a ser regulado por atos legislativos mais antigos que não incorporavam as novas medidas. Este atraso na transposição pode enquadrar-se numa lógica política mais restrita e/ou securitária, que privilegiava a soberania nacional em matéria de imigração, demonstrando alguma resistência a instrumentos de integração promovidos pela UE, como é comum por parte dos Estados que integram o V4. Estes Estados tendem a securitizar o tema da migração, posicionando-a como um problema à sociedade e à sua homogeneidade, apresentando assim uma solidariedade insuficiente para com a UE e as suas medidas de integração (Bauerová Helena, 2018 ;Strnad Vladislav, 2022)

Contrariamente, na Finlândia as alterações tomaram lugar em 2022. Com uma lei diretamente associada à transposição desta diretiva e com o cumprimento dos prazos, mesmo que com uma falha na comunicação, a Finlândia demonstra um alinhamento maior para com as políticas comuns da União Europeia e uma atitude pragmática face às suas próprias necessidades demográficas e laborais, particularmente a escassez de mão de obra qualificada, integrando esta política migratória como instrumento ativo de política económica, apesar de a Eslováquia ir mais longe na facilitação estrutural, ao permitir um prazo mais longo de até 5 anos. Deste modo, a análise comparativa possibilita-nos observar que, enquanto a Eslováquia manteve uma postura marcada pela resistência e pelo atraso na harmonização legislativa, privilegiando medidas securitárias, a Finlândia adotou uma abordagem mais aberta e orientada para o mercado de trabalho, reforçando a sua integração nas políticas migratórias comuns -algo que é comum aos Estados nórdicos (Keskinen, S., 2016).

3.2. Análise Discursiva

A análise da transposição das diretivas europeias nos dois Estados permite compreender como estes internalizam, a nível jurídico e institucional, o quadro normativo comum da UE em matéria de migração. No entanto, a implementação dessas diretivas não acontece num vazio político ou discursivo, pois é frequentemente acompanhada e ou condicionada por narrativas políticas que influenciam as prioridades governativas. Posto isto, após a análise das diretivas e dos regulamentos da UE, segue-se uma fase qualitativa de investigação através da análise crítica de discurso. Esta análise procura desvendar a forma como as lideranças políticas de cada Estado-Membro articulam e enquadram as políticas migratórias europeias internamente, revelando possíveis alinhamentos, resistências ou adaptações à política comum, bem como a opinião que os mesmos apresentam sobre a migração em geral.

A realização deste tipo de análise é essencial para compreender a dinâmica real da influência da UE nas políticas nacionais. Embora a legislação europeia estabeleça o quadro normativo, são os discursos políticos que moldam a perceção pública, definem a agenda e, em última instância, justificam e orientam a implementação das políticas a nível nacional, em alguns casos consideradas excepcionais. Ao comparar a retórica dos líderes eslovacos e finlandeses, este estudo procura identificar as narrativas dominantes que legitimam a adoção ou rejeição de certas medidas migratórias da UE, bem como a perceção que a população tem sobre a receção e integração de imigrantes na sociedade. Assim, esta abordagem permitirá ir além da conformidade legal, permitindo a exposição das dimensões ideológicas, pragmáticas e geopolíticas que influenciam a formulação das políticas migratórias da Eslováquia e da Finlândia face ao enquadramento da UE.

3.2.1. Chefes de governo

Robert Fico, político eslovaco que exerceu o cargo de primeiro-ministro três vezes (2006-10; 2012-18; e 2023-presente), apresenta, nas declarações analisadas proferidas num encontro de líderes do grupo V4 (Pravda 2018), um posicionamento marcadamente exclusivista face à migração.

No excerto em questão, o PM rejeita as quotas obrigatórias e associa a possibilidade de criação de uma comunidade muçulmana a uma ameaça à segurança nacional. Ao afirmar que “a Eslováquia é um país seguro; quero que assim seja e não vejo razão para trazer milhares de muçulmanos de todo o mundo para cá”, aciona uma estratégia discursiva que articula segurança, identidade nacional e controlo migratório.

Discursivamente, ao declarar implicitamente uma posição que restringe a entrada de muçulmanos, constrói uma fronteira simbólica entre um “nós” nacional e homogéneo e um “eles” cuja presença é representada como portadora de risco. É esta formulação que o posiciona como agente de securitização: o ato de fala não apenas descreve uma ameaça, mas também contribui para a produzir, enquadrando a imigração muçulmana num problema de segurança e normalizando assim políticas restritivas. Esse processo discursivo reforça narrativas identitárias excludentes e criminaliza um grupo com base na sua pertença religiosa, o que consolida a ideia de incompatibilidade da comunidade muçulmana com a manutenção da ordem e da identidade nacional.

Peter Pellegrini, político eslovaco que ocupou o cargo de PM entre março de 2018 e março de 2020, deu uma entrevista conjunta com Viktor Orban, PM húngaro, para o canal eslovaco TA3 que constitui um exemplo pragmático do processo de securitização. Durante o seu discurso, quando questionado sobre o tema da imigração e se este representa um problema para a Eslováquia, em vez de abordar o assunto em termos de gestão, direitos humanos ou solidariedade europeia, Pellegrini discute o tema como uma questão de soberania e de segurança nacional, sublinhando repetidamente que a opinião da Eslováquia perante a redistribuição de pessoas se mantém, e que o controlo da imigração deve ser realizado exclusivamente por parte da Eslováquia, reforçando a soberania do Estado perante esta questão “This is within our sphere of competence, it’s our tight to decide whom we want or don’t want on our territoy.”; “[...] we shall not accept someone else from Brussels deciding this for us [...]” (Cabinet Office of the Prime Minister, 2018).

No entanto, o recurso ao ato de fala securitário apresenta-se de formas variadas. Além do reforço do Estado soberano como a entidade que deve decidir de forma autónoma quem entra ou sai do seu território, através do realce da identidade histórica e cultural da Eslováquia, ao distinguir as experiências dos países da Europa Central daquelas dos países

detentores de ex-colónias, sublinha que os Estados que constituem o V4 não devem sofrer as consequências dos erros dos outros países. Por fim, a referência à segurança aparece também quando Pellegrini apela a um maior controlo das fronteiras que fazem parte do Espaço Schengen, bem como quando afirma que medidas extraordinárias serão tomadas se países enviarem pessoas em direção à Eslováquia (Cabinet Office of the Prime Minister, 2018), reforçando novamente a narrativa soberanista e anti-imigração e passando a imigração do espectro social e humanitário para o espectro securitário.

Por sua vez, Juha Sipilä, político finlandês do partido de centro-direita, foi primeiro-ministro finlandês de 2015 a 2019. O discurso proferido no seminário “Religions, Peace and Integration” em maio de 2017, que teve como público alvo os representantes religiosos e a sociedade civil, permitiu identificar o posicionamento de Sipilä perante a imigração. Ao longo deste discurso, apela à cooperação por parte da sociedade, pois apesar da religião ser muitas vezes utilizada como método de legitimação de ódio e confrontos, tal não deve fazer com que as pessoas tenham aversão a outras religiões que não a delas, reforçando também o dever moral e legal que a Finlândia tem em ajudar aqueles que para lá se deslocam, evidenciado através do uso de palavras como “must” (Government of Fin land, 2017).

O PM finlandês, ainda que reconheça que no seio dessas pessoas podem estar presentes algumas que tenham sido radicalizadas, não apela em nenhum momento a medidas extraordinárias, mantendo o seu discurso enquadrado com o prisma legal e humanitário. Deste modo, no que diz respeito à securitização, observa-se uma abordagem moderada, ou até quase inexistente, pois apesar de não mencionar a segurança e o risco da radicalização, não transforma a migração num tema de ameaça existencial. Pode-se, portanto, caracterizar o seu discurso como uma forma de securitização leve, em que a segurança é evocada como elemento de preocupação legítima, mas que continua a seguir os princípios legais e humanitários.

Ademais, esta palestra desempenha um papel essencial na construção da opinião pública. Ao convidar representantes religiosos e civis a colaborar no processo de integração, reforça a ideia de responsabilidade partilhada e de um modelo de sociedade coesa que promove a integração. Ao recorrer ao equilíbrio entre a lei e os sentimentos, são legitimadas as políticas de integração controlada em concordância com os valores defendidos pela UE, chegando a mencionar a aceitação das quotas pela Finlândia, permitindo uma harmonização entre todos os estados-membros. Desta forma, o discurso de Juha Sipilä constitui um exemplo de comunicação que procura influenciar a opinião pública sem recorrer à retórica polarizada, apresentando assim um enquadramento discursivo que pretende unir o dever moral de acolher e integrar e a necessidade de manter a ordem e a segurança.

Sanna Marin, política finlandesa de centro-esquerda, foi primeira-ministra da Finlândia de 2019 até 2023. Na entrevista dada ao programa 60 Minutes em fevereiro de 2023, revela

de forma clara a visão que tem sobre dois dos eixos fundamentais da política europeia atual: a segurança e a migração. Ao ser questionada sobre a ascensão dos movimentos de extrema-direita e dos discursos anti-imigração na Europa, e se era caso para preocupação, Sanna Marin recusa de forma explícita essa visão. Afirma que fechar as fronteiras e negar a entrada aos migrantes seria muito perigoso: “So I think the far right, when they are saying, "Don't come," they are really wrong, and it's very-- very dangerous policies [...]” (CBS News, 2023).

Realça ainda que o país está a ultrapassar uma fase de envelhecimento populacional, algo que torna interessante a vinda de imigrantes para o país, pois seria em parte uma solução para a estagnação demográfica, que ajudaria no desenvolvimento e aumento da produção no país. Assim, ao contrário do que a extrema direita propaga, Sanna Marin defende que a migração na Europa não deve ser entendida como um risco à cultura ou à população finlandesa, mas sim como um recurso, sublinhando os benefícios da cooperação entre os imigrantes e o Estado que os recebe (CBS News, 2023).

Desta forma, verifica-se que Sanna Marin adota uma perspetiva integradora, afastando a todo custo a migração do campo securitário e deslocando o tema para o campo da necessidade e da oportunidade socioeconómica. Assim, o seu discurso demonstra uma rejeição consciente à securitização da migração, que segundo ela deveria ser substituído por um paradigma baseado em solidariedade, entendendo que a segurança não advém de um fechamento, mas sim de uma cooperação duradoura entre nações.

Com a análise dos discursos de Juha Sipilä e Sanna Marin são claros os seus posicionamentos. Tanto Sipilä quanto Marin, embora com óticas diferentes, defendem uma visão da migração que se opõe a reduzir o fenómeno a uma questão de segurança, ou seja, ambas se recusam a tratar a migração como uma ameaça ou um risco de segurança nacional, vendo-a como um fenómeno estrutural, económico e social que exige respostas equilibradas e humanas. Ambos os chefes de governo defendem que a questão migratória não deve ser reduzida a um controlo de fronteiras ou contenção, mas sim vista como um problema contemporâneo associado a fatores de desigualdade e à procura de melhores condições de vida. Para além disso, partilham também a ideia de que as políticas eficazes são aquelas que se focam nas causas profundas da imigração e que pretendem promover soluções sustentáveis, tal como a integração e a valorização do papel do imigrante na sociedade.

Por outro lado, na Eslováquia, durante a liderança de Robert Fico e Peter Pellegrini, a imigração é constantemente enquadrada como uma ameaça existencial que exige o reforço da soberania nacional. Fico utiliza a discriminação da comunidade muçulmana e o suposto perigo a ela associada como base do seu discurso securitário. Por sua vez, Pellegrini adota também um discurso securitário ao afastar a migração do campo humanitário para o da segurança. Ambos os PMs eslovacos enfatizam a necessidade de apelar à soberania nacional em questões migratórias, rejeitando as quotas obrigatórias e sublinhando o reforço do Estado

soberano contra aquilo que é percebido como uma ameaça à identidade e à segurança nacional. Assim, a comparação dos discursos dos primeiros-ministros dos dois Estados permitiu aferir que a Eslováquia e a Finlândia representam polos opostos no debate europeu sobre a migração: um encara-a como barreira, enquanto o outro como uma oportunidade, indo de encontro às percepções sociais presentes nesses mesmos Estados.

3.2.2. Ministro dos Negócios Estrangeiros

Ivan Korčok é um político eslovaco que ocupa o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE) desde março de 2020. A entrevista que deu em junho de 2021 ao programa Talking Europe insere-se no contexto das discussões europeias sobre questões internacionais. Apesar do foco do programa não ser a imigração, houve uma questão referente ao aumento da imigração irregular e ao desconstruir uma das suas afirmações, é possível compreender a forma como este se posiciona. Ao dizer “We are not in a position to say that we will relocate people because that's simply the consensus within Slovakia [...]” rejeita a imposição de quotas obrigatórias de relocação, e justifica o seu posicionamento como sendo um resultado democrático e racional baseado no consenso interno da Eslováquia. Ademais, Ivan afirma que as quotas representam um “pull factor”, ou seja, um fator de atração, o que legitima a rejeição e que para além disso já causaram tensões entre Estados, o que faz com que a solidariedade eslovaca passe por outras opções (France 24, 2021).

O ênfase nos fatores de atração contribui para normalizar a ideia de que políticas humanitárias excessivas incentivam fluxos migratórios que vão contra a ideia de uma entrada controlada. Através destas falas, compreende-se que apesar do discurso de Ivan Korčok não ser marcadamente securitário, pois não apresenta a receção de pessoas no seu país como uma ameaça existencial, sugere na mesma a existência de riscos de incentivo e o receio da perda de controlo. Assim o seu discurso reflete uma abordagem mais pragmática e diplomática, mas também uma posição mais nacionalista por parte da Eslováquia perante a política migratória da UE, baseando-se na eficiência e soberania política e resistindo à imposição de medidas supranacionais, contribuindo assim para uma securitização discreta e legitimada.

Por sua vez, Pekka Haavisto foi Ministro dos Negócios Estrangeiros da Finlândia entre 2019 e 2023. No discurso proferido em agosto de 2019, na Reunião anual de chefes de missão em Helsínquia, Pekka acaba por inserir o tema num quadro mais amplo de crises globais. O ministro conecta de forma direta os problemas de migração e de deslocamento com os conflitos, sublinhando a importância de se identificar e combater a causa dos problemas “[...] utmost importance to address the root causes of conflicts [...]”, mencionado algumas como a marginalização de diferentes grupos ou até alterações climáticas. Para além disso, apela ao lado emocional ligado à migração ao enumerar crises internacionais, como a

existência de navios repletos de refugiados no Mediterrâneo (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2019).

A relevância da migração é também abordada no contexto das políticas entre a Finlândia e o continente africano, que como Pekka recorda possui uma crescente população jovem que não pode ser ignorada, ao contrário da Finlândia que manifesta uma necessidade de atrair talentos estrangeiros para poder sustentar e desenvolver a sua economia. Por fim, o MNE defende que a Finlândia deve ter um papel ativo na resolução dos conflitos internacionais, ao atuar diplomaticamente e multilateralmente através de respostas baseadas em valores humanitários, algo também defendido nos discursos dos primeiros-ministros finlandeses analisados anteriormente.

Com isto, observa-se que ao longo dos mandatos analisados, a visão finlandesa caracteriza-se por um padrão de des-securitização e humanização da migração, apostando discursos de política externa que optam por priorizar a identificação e o combate às suas causas através da cooperação. Desta forma, a política finlandesa procura integrar a migração num campo mais amplo de cooperação internacional, valores e desenvolvimento económico em conformidade com o compromisso que a mesma apresenta para com o respeito pelos direitos humanos.

Por sua vez, discurso de Ivan Korčok, MNE da Eslováquia, revela uma postura predominantemente associada à soberania e à defesa do seu país, pois posiciona-se num contexto de resistência nacional às políticas europeias comuns relacionadas à imigração e realocização. Esta visão, embora não apresente um grau de securitização muito elevado, traduz-se numa securitização subtil ao enquadrar a temática migratória no campo do controlo estatal, refletindo assim a preocupação que a Eslováquia tem em preservar a sua soberania nacional perante pressões supranacionais vindas por parte da UE.

Tanto o discurso de Ivan Korčok, quanto o de Pekka Haavisto, abordam a temática migratória de forma indireta, inserindo-a em discursos mais amplos sobre desafios internacionais e política externa. No entanto, os respetivos posicionamentos e perspetivas divergentes refletem as realidades políticas, culturais e sociais contrastantes dos dois Estados, apesar de ambos serem membros da União Europeia. Esta análise comparativa comprova assim a coexistência de dois paradigmas da ação externa dentro do espaço da UE- um baseado na defesa da autonomia nacional e outro orientado pela responsabilidade humanitária.

3.3. Percepções sociais

Embora analisar diretivas e regulamentos da União Europeia seja essencial para compreender a orientação formal e institucional das políticas migratórias, estes instrumentos legais não revelam, por si só, a forma como tais políticas são recebidas e implementadas no contexto nacional. Para além disso, a análise de discursos dos chefes de governo e dos Ministros de Negócios Estrangeiros permitiu identificar os principais enquadramentos políticos e securitários em torno da imigração na Eslováquia e na Finlândia, mas o impacto desses discursos não podem ser avaliados sem se analisarem as percepções sociais. A inclusão de surveys amplia a perspetiva da investigação ao captar dimensões sociais, que moldam, até certo grau, a eficácia e a legitimidade das medidas adotadas. Em Estados como a Eslováquia e a Finlândia, com trajetórias históricas e percepções públicas diferentes sobre a imigração, os surveys de opinião ajudam a identificar fatores como o grau de aceitação da integração europeia, a sensibilidade a crises migratórias e as variações no apoio político a medidas restritivas ou inclusivas.

Tendo em conta a metodologia desta pesquisa e a utilização do método comparativo, torna-se pertinente analisar em particular dois surveys do European Social Survey (ESS), “Country’s cultural life undermined or enriched by immigrants” e “Immigrants make country worse or better place to live” uma vez que avaliam dimensões centrais do debate migratório. A primeira questão incide sobre o impacto na esfera cultural, permitindo avaliar a percepção pública sobre a diversidade, identidade nacional e integração cultural. A segunda, por sua vez, aborda a visão geral dos cidadãos quanto ao impacto da imigração na qualidade de vida e no bem-estar social, refletindo as preocupações económicas, securitárias, políticas e da população. A junção dos dois surveys permite captar os pontos essenciais dos debates europeus – a dimensão material e securitária e a dimensão simbólica e identitária.

Em segundo lugar, a utilização do ESS garante fiabilidade e comparabilidade internacional e permite comparar como contextos políticos e sociais podem influenciar as percepções. No que diz respeito à seleção temporal, a escolha dos anos 2018, 2020 e 2023 encontra também uma justificação válida. Apesar de considerar importante o ano de 2016 devido à crise migratória de 2015, a Eslováquia não participou no survey desse ano. No entanto foi entre os anos 2017 e 2020 que ocorreu uma maior institucionalização do tema, entre 2020 e 2023 que surgiram desafios como o propagar do COVID-19 e a guerra na Ucrânia, acontecimentos que colocaram novamente o tema da imigração no centro dos debates políticos europeus. Consequentemente, a análise destes três anos fornece uma linha evolutiva coerente, revelando se os padrões de percepção se estabilizam, se sofrem alterações significativas ou se se alinham com os contextos políticos e securitários específicos a cada um dos países.

Em suma, a escolha destas duas variáveis e dos anos 2018, 2020 e 2023 complementa-se com uma escolha metodológica que alia o empírico com a pertinência teórica, ou seja, que permite a esta pesquisa analisar e comparar dois Estados-membros da União Europeia que são distintos tanto em termos de posicionamento geopolítico, quanto histórico, migratório e até mesmo de trajetória política. Ao mesmo tempo torna possível captar a evolução das perceções sociais durante um período em que se procurou redefinir as políticas migratórias e de integração, algo bastante relevante tendo em conta que as perceções exercem influência no posicionamento dos governantes e conseqüentemente interferem na aceitação ou resistência da transposição de diretivas. Com a aglomeração dos dados dos dois Estados num gráfico potencia-se o desenvolvimento de um estudo comparativo entre os mesmos, pelo que estes dados serão reunidos e será construído um gráfico relativo a cada um dos surveys. Os gráficos apresentarão uma escala de 0 a 10, na qual o valor 0 indica o maior grau de descontentamento ou de perceção negativa, e o valor 10 representa o oposto, ou seja, uma perceção o mais positiva possível.

Ao analisar os dados que nos são fornecidos pelo survey “Country’s cultural life undermined or enriched by immigrants” realizado pela ESS nos anos de 2018, 2020 e 2023 observa-se que em ambas as rondas analisadas, a Eslováquia se encontra sempre na parte inferior. Surge, em 2018, no segundo lugar inferior, ao lado de Estados como a Bulgária, a Hungria e a República Checa (European Social Survey, 2018). De seguida, no ano de 2020, apresenta uma ligeira subida passando a enquadrar-se no terceiro lugar a contar do fim, segurando o mesmo lugar no registo de 2023 (European Social Survey, 2020; European Social Survey, 2023). Deste modo, a posição do Estado eslovaco encontra-se entre as mais negativas do conjunto europeu ao longo de todos os anos analisados, significando que a maioria dos inquiridos tende a ver a imigração como uma ameaça à cultura nacional, estando assim entre os países mais cétricos perante a questão do contributo cultural dos imigrantes.

Contrariamente, é possível reconhecer que a Finlândia apresenta uma visão positiva relativamente à influência dos imigrantes na cultura nacional. No ano de 2018, tal como em anos anteriores como 2014 e 2016, a Finlândia aparece numa posição elevada, estando em 2020 entre os três Estados com a opinião mais positiva. Apesar de o survey não fornecer percentagens exatas, a Finlândia parece não apresentar um único voto a zero (European Social Survey, 2018; European Social Survey, 2020).

Por fim, no ano de 2023, a Finlândia continua a aparecer entre os países com a maior média, chegando desta vez a estar em primeiro lugar e demonstrando assim uma maior tendência para ver a imigração como algo enriquecedor (European Social Survey, 2023). Desta forma, as perceções sobre o impacto cultural da imigração revelam uma notável estabilidade positiva entre 2018 e 2023, mantendo-se consistentemente no cume do ranking em todas as 3 rondas do European Social Survey, o que sugere apesar de outros contextos sociais onde a crise migratória de 2015 levou a flutuações ou polarização das opiniões, na

Finlândia a conjectura política e social sobre imigração permaneceu relativamente robusta e persistente.

Gráfico 2 - Imigração e vida cultural: percepções na Eslováquia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS.

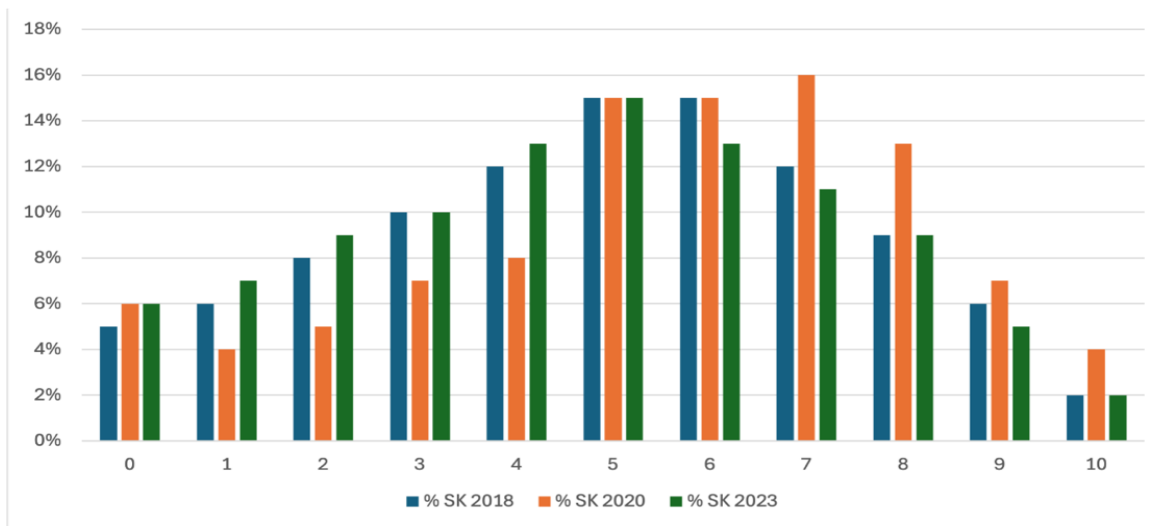
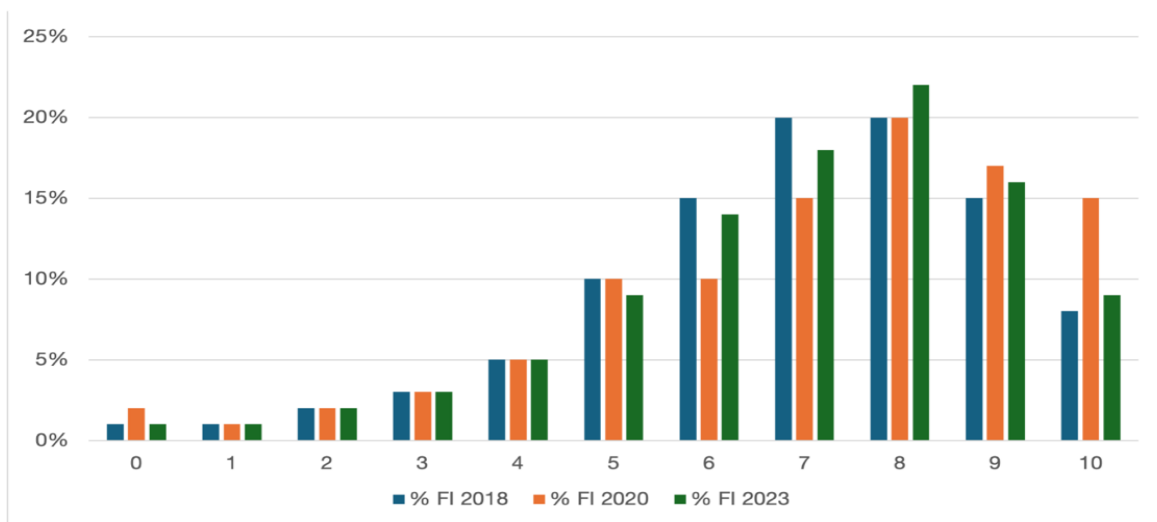


Gráfico 3 - Imigração e vida cultural: percepções na Finlândia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS.



Considerando os resultados obtidos, pode dizer-se que os mesmos se alinham com os ideias defendidos por cada país. Na Finlândia, os debates sobre quotas de realocação ou

sobre as políticas de integração foram recebidos de forma relativamente consensual, onde a UE é vista como parceira e onde os valores de direitos humanos têm peso na formulação de políticas. Assim, as diretrizes europeias são interpretadas como extensões naturais de políticas nacionais já orientadas para a integração (Wahlbeck, 2019). Contudo a Eslováquia apresenta o cenário oposto, onde a proposta de redistribuição da UE foi politicamente criticada e rejeitada, tendo o governo recorrido a discursos de ameaça à soberania cultural, tal como outros Estados do grupo V4 (Bauerová, 2018; Tabosa, 2020), e em que a opinião pública parece refletir os mesmos ideais. A comparação entre os valores apresentados evidencia, portanto, um contraste na forma como a política de integração da UE é traduzida a nível nacional, ainda que ambos estejam sujeitos ao mesmo enquadramento europeu.

No que diz respeito à sondagem referente à questão “Immigrants make country worse or better place to live” realizada nos anos de 2018, 2020 e 2023 esta distinção permanece. Os resultados da Eslováquia revelam uma perceção significativamente negativa. No ano de 2018 a Eslováquia encontra-se no fundo da escala. As respostas concentram-se entre os valores 3 e 5, expondo um ceticismo generalizado, com muitos dos cidadãos a considerarem que os imigrantes fazem do país um pior sítio para viver. Em 2020, os resultados obtidos foram similares aos anteriores, com uma predominância de respostas negativas, apesar de apresentarem sinais de melhoria (European Social Survey, 2018; European Social Survey, 2020). Esta melhoria é, no entanto, bastante pequena, demonstrando uma estagnação na perceção pública. Por último, em 2023, a Eslováquia mantém a sua posição nos últimos lugares da distribuição (European Social Survey, 2023), confirmando esta tendência negativa.

Por sua vez, apesar de não se encontrar entre os países do topo, como no survey anterior, a Finlândia continua a ocupar um lugar relativamente alto em 2018, com poucos finlandeses a demonstrarem uma opinião negativa relativamente ao efeito dos imigrantes nas condições do país. Entre os anos de 2018 e 2020, o país registou uma subida nas perceções positivas com a Finlândia a ocupar um lugar mais elevado na escala. Esta subida indica não só a manutenção de uma atitude globalmente favorável, mas também um sublinhar da visão positiva em apenas dois anos, mesmo com a pandemia da COVID-19 (European Social Survey, 2018; European Social Survey, 2020). Por fim, o ano de 2023 confirmou a tendência de estabilidade positiva na Finlândia, com uma subida ligeira nas perceções positivas, indicando não só uma visão favorável, mas também uma perceção consolidada no país de que os imigrantes contribuem ativamente para a qualidade de vida do mesmo (European Social Survey, 2023). Assim, verifica-se um cenário de coesão por parte da sociedade finlandesa em relação ao tema da integração.

Gráfico 4 - Opinião pública sobre o impacto dos imigrantes no bem-estar da Eslováquia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS.

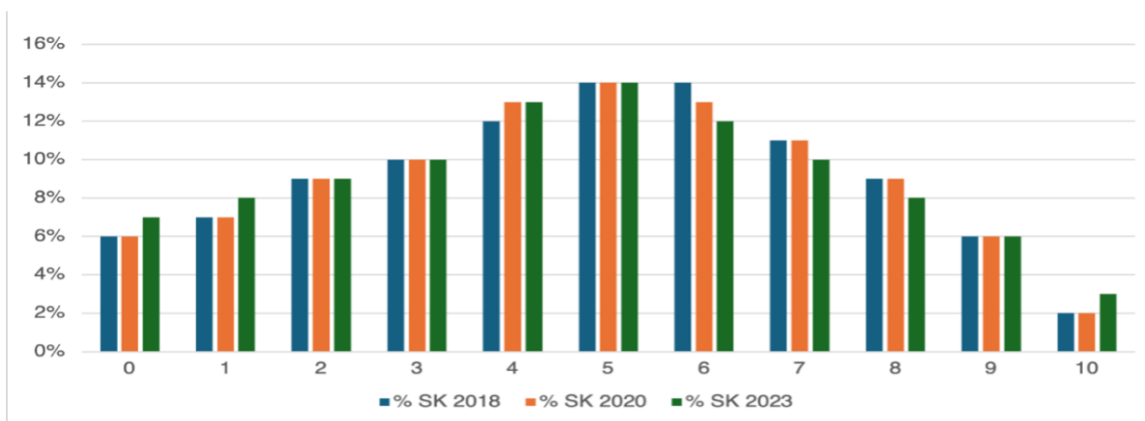
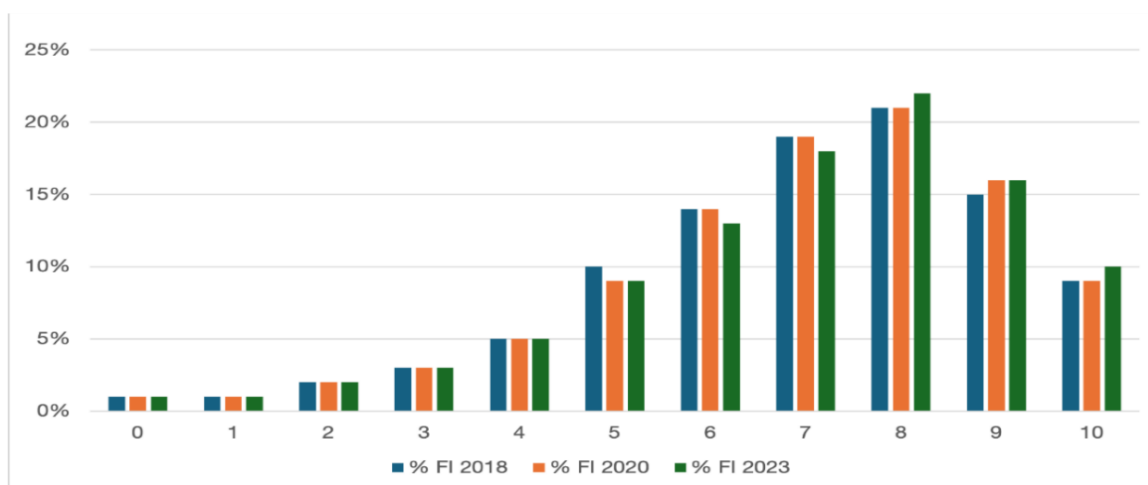


Gráfico 5 - Opinião pública sobre o impacto dos imigrantes no bem-estar da Finlândia (2018/2020/2023). Elaboração própria a partir de dados da ESS.



Assim, considerando a análise dos gráficos, fica evidente que o ponto de vista dos cidadãos finlandeses inquiridos é significativamente diferente dos cidadãos eslovacos. Os resultados finlandeses revelam uma percepção predominantemente positiva dos imigrantes na contribuição para que o país se torne um melhor lugar para viver. A consistência dos resultados positivos reflete o sucesso da integração dos imigrantes na sociedade, sustentada pelas políticas sociais inclusivas e uma valorização da diversidade cultural proporcionada pelos imigrantes. No contexto social e político, os dados oferecidos pela sondagem refletem a posição da Finlândia como um Estado nórdico, no qual estão presentes níveis de confiança e envolvimento institucionais elevados, que atenuam percepções de ameaças associadas à

imigração (Wahlbeck, 2019). Portanto, a Finlândia mostra-se como um caso de relativa estabilidade, em que a integração dos imigrantes é percebida de forma globalmente positiva e enriquecedora.

No que lhes concerne, os resultados eslovacos exibem uma percepção bem mais negativa, apresentando visões predominantemente negativas ou neutras, refletindo a realidade do país, em que a tradição de acolhimento de imigrantes é bem menor e onde os discursos políticos tendem a ser mais críticos em relação à imigração (Brljavac, 2017). Assim, a comparação destas duas trajetórias distintas no modo como os cidadãos percebem o impacto da imigração revela que o entendimento sobre a imigração não acontece de forma homogênea por toda a Europa, variando consoante os fatores históricos, institucionais, culturais e também a qualidade de vida.

De forma a enriquecer este estudo comparativo, foi também utilizado o Special Eurobarometer 519. Este survey foi realizado em 2021 e dedicou-se especificamente às atitudes dos cidadãos europeus perante a migração, levantando questões bastante interessantes. Com isto, o mesmo proporciona dados mais detalhados sobre as opiniões sociais relativamente à integração e ao contributo cultural e económico dos imigrantes, para além de mencionar a confiança que os cidadãos têm nas instituições tanto nacionais quanto europeias para que as mesmas girem os fluxos migratórios.

No que toca à questão levantada relativamente à atribuição de responsabilidade pela integração, 77% dos finlandeses defendem que o processo é algo partilhado, ou seja, que depende tanto dos imigrantes quanto da sociedade que o acolhe. Enquanto isso, na Eslováquia é mais frequente atribuírem essa responsabilidade apenas aos imigrantes, apresentando uma média acima da europeia (27%). Nessa sequência, quando questionados sobre o sucesso da integração na Finlândia prevalece o otimismo, enquanto que na Eslováquia, apesar de também se reconhecer algum sucesso, existe um número elevado de pessoas que declaram não existir imigrantes na área que habitam- espelhando um menor contacto com a comunidade imigrante (European Commission, 2019).

Relativamente a uma pergunta similar a uma analisada num survey anterior, nomeadamente quanto às opiniões sobre se a imigração estabelece uma oportunidade ou um problema, destaca-se mais uma vez o contraste entre estes dois Estados. À medida que na União Europeia se registou uma evolução positiva entre 2017 e 2021, na Eslováquia a percepção da imigração sobretudo como problema permaneceu elevada (41%). Enquanto isso, a Finlândia apresenta uma visão mais equilibrada. Quanto mais informadas as pessoas estão sobre as realidades dos imigrantes, mais tendem a formar uma visão crítica ou empática. Neste sentido, quando inquiridos sobre os níveis de informação, os finlandeses que admitem estar pouco informados, mas raros são aqueles que se declaram totalmente desinformados. Todavia, quase um quarto dos eslovacos questionados dizem não ter qualquer tipo de

informação, além de destacarem papel relevante das redes sociais como fonte da mesma (European Commission, 2019).

Por fim, as relações que os cidadãos mantêm com a comunidade imigrante tem também um papel fundamental na forma como a vêem e como a recebem no seu seio. Desta forma, enquanto que na Finlândia é mais comum os habitantes terem conhecidos ou amigos imigrantes e sentirem-se confortáveis na convivência com os mesmos, na Eslováquia estes laços sociais são mais escassos e as atitudes para com os imigrantes mais reservadas. Deste modo, é de sublinhar que os dados evidenciam um contraste estrutural entre os dois estados, no qual a Finlândia se caracteriza por um padrão consistente de perceções sociais favoráveis à imigração, ao passo que a Eslováquia apresenta uma matriz predominantemente negativa.

Esta clivagem, mais do que uma diferença de atitudes e perceções, reflete contextos sociopolíticos que condicionam a forma como a migração é politicamente enquadrada e normativamente regulada. Com efeito, no caso da Finlândia, os discursos de enquadramento da imigração no campo humanitário, como solução para os problemas demográficos do país, apelando à tolerância religiosa, ao dever moral e à responsabilidade compartilhada na integração espelham a opinião pública expressada nas respostas aos surveys, percecionando a imigração como algo positivo para o enriquecimento cultural e que a sua integração deve ser da responsabilidade dos imigrantes e da população nativa, assim como espelham o maior contacto e os laços formados com esta comunidade. Por outro lado, na Eslováquia, os discursos de securitização, estabelecendo a separação entre o “nós” e o “eles” e a insistência na soberania do Estado Eslovaco para a regulação das políticas migratórias, divergindo dos valores da UE, assentam numa perceção pública de que a emigração é prejudicial para a cultura e hegemonia nacional e para as condições de vida no país, além da rejeição de responsabilidades relativamente à sua integração, resultando assim numa maior validação do discurso de securitização.

3.4. Análise empírica comparada

A secção 3.4 desta investigação permitirá dar resposta a uma questão que, de outro modo, não poderia ser esclarecida de forma suficientemente precisa. Assim, o 3.4 procederá à articulação das comparações desenvolvidas ao longo dos pontos 3.1, 3.2 e 3.3, articulando os resultados conseguidos e explorando as correlações entre os diferentes tipos de materiais analisados. Esta abordagem permitirá evidenciar os padrões existentes e as divergências, contribuindo assim para uma compreensão mais abrangente e fundamentada da forma como os instrumentos jurídicos e discursivos e as opiniões sociais interagem na formulação e implementação das políticas migratórias no contexto da União Europeia.

Ao analisar de forma conjunta todo o material empírico- diretivas, regulamentos, discursos políticos e surveys- entre 2015 e 2023, torna-se evidente a existência de uma

correlação direta entre as percepções preexistentes da população sobre a imigração, o discurso político, e a transposição das políticas migratórias europeias para a legislação nacional. A inter-relação entre estes três níveis de análise — social, político e institucional — evidencia que a segurança se constitui como fenómeno discursivamente construído, cuja legitimidade depende das percepções sociais subjacentes. A securitização da migração ocorre a partir da aprovação pública, o que, por sua vez, exerce influência sobre a ação política e a formulação legislativa. Logo, a eficácia da securitização depende da sua ressonância social; assim a percepção pública emerge como um elemento mediador entre o enquadramento discursivo das elites políticas e a adaptação normativa às diretivas europeias.

É possível observar que a Eslováquia possui uma retórica governamental fortemente securitária no que diz respeito à imigração, especialmente após a crise migratória de 2015. Os discursos políticos são constantemente marcados por referências à proteção da identidade e da cultura nacional e da necessidade de preservar a soberania do país, com o imigrante representado como uma ameaça. Tanto o discurso de Robert Fico quanto o de Peter Pellegrini contribuem para a legitimação de uma percepção pública negativa face à imigração, especialmente a de origem muçulmana. Este posicionamento é facilitado pela realidade social eslovaca e reflete-se diretamente nas políticas adotadas. Os resultados dos surveys analisados espelham que, ao longo dos anos, a população eslovaca manteve predominantemente uma percepção negativa sobre o impacto da imigração na sua cultura e no bem-estar nacional, com 41% da população em 2021 a ver os imigrantes como algo unicamente negativo para a sociedade. Para além disso, no que diz respeito ao processo de integração dos mesmos, 27% da população atribui toda a responsabilidade apenas ao imigrante. O discurso securitário dos políticos eslovacos encontra, assim, um terreno fértil numa população com pouca experiência de convivência e integração de imigrantes, tornando a retórica da ameaça cultural e económica eficaz. Este processo de securitização da migração, observável na Eslováquia, explica a forma restrita como o país transpôs as diretivas europeias, ao dar prioridade a uma abordagem de "retrenchment" e de oposição às quotas obrigatórias.

Isto reflete-se, portanto, a nível institucional: observou-se a articulação da Diretiva UE2016/681 com certos princípios predefinidos na lei que se articula com a transposição desta diretiva, para além do atraso de quase dois anos na implementação da Diretiva UE2021/1883. Ademais, algumas leis já existentes, relacionadas com áreas como trabalho, asilo, segurança, segurança social, sofreram alterações para que houvesse uma maior harmonização na transposição da diretiva, demonstrando que as normas eslovacas se encontravam distantes daquilo defendido pela UE e requeriam um maior esforço de adaptação. A compatibilidade entre a percepção social negativa e o endurecimento dos discursos políticos demonstram a eficácia do ato de fala do orador, que conseguiu afastar o tema da migração do campo humanitário e enquadrá-lo facilmente no campo da segurança nacional, uma vez que já existia uma predisposição social para tal.

Este posicionamento é reforçado por Reháč, Rafaj e Černěnko, 2020 e Brljavac, 2017 que apresentam a Eslováquia como um país que se encontra num processo de adaptação às normas europeias tendo em conta o seu receio de perder a soberania. Deste modo, a mesma apresenta uma resistência a certas políticas europeias quando não alinhadas com a agenda política eslovaca, como é o caso da implementação de quotas obrigatórias. Aliás, o fator religioso, com uma população maioritariamente cristã, e cultural tem um peso elevado nos ideias eslovacos, o que faz com que a possível entrada de muçulmanos seja vista como uma ameaça à homogeneidade cultural que a Eslováquia tanto presa.

Em contrapartida a Finlândia apresenta ideais substancialmente divergentes, sendo um exemplo de como as perceções sociais mais positivas moderam o discurso político quanto às ações legislativas. Apesar de ter sido analisado o discurso de um político finlandês de centro-direita que, em Estados como na Eslováquia, tendem a adotar uma retórica mais securitária, o discurso dominante dos líderes políticos continuou a optar por mensagens mais unificadoras e focadas na integração dos imigrantes na sociedade. Os resultados dos surveys associados à Finlândia revelaram perceções mais estáveis e menos polarizadas, com 77% da população a defender que o processo de integração é de responsabilidade partilhada, ou seja, tanto da população finlandesa quanto dos imigrantes. Os dados obtidos entre 2018 e 2023 indicam uma manutenção de visões maioritariamente positivas, sobretudo a nível da integração cultural e dos benefícios económicos que os mesmos acarretam. Esta aceitação preexistente do fenómeno migratório a nível social explica o facto do discurso securitário não ser tão eficaz na Finlândia como é na Eslováquia. Isto evidencia que, ao contrário do caso de estudo eslovaco, os discursos finlandeses não deram início ao processo de securitização, mas sim a um reforçar da aceitação do fenómeno migratório. A posição dos governantes finlandeses perante a questão migratória faz também com que os imigrantes sejam melhor recebidos e integrados ao impulsionarem políticas de integração.

Durante a liderança de Juha Sipilä, a retórica de centro-direita reflete a complexidade do tema. Durante a crise migratória o na altura Primeiro-Ministro procurou manter um tom de equilíbrio, mas fez a correlação entre o aumento da comunidade muçulmana e o risco potencial de radicalização. Este representa um exemplo de discurso onde a securitização é bastante subtil quando comparada com outros de centro-direita ou mesmo de direita. Esta retórica de centro-direita pode explicar, em parte, o pequeno atraso na implementação da Diretiva UE2016/681 (PNR), mostrando uma cautela política do governo na época referente aos dados pessoais. Por outro lado, durante a liderança de centro-esquerda de Sanna Marin o discurso não mencionou em momento algum possíveis problemas associados à receção de imigrantes. O discurso de Sanna Marin contribuiu para que a imigração fosse compreendida como um desafio de gestão e coesão social, e não como uma possível ameaça existencial, mantendo o equilíbrio entre a responsabilidade humanitária assumida pela Finlândia e os compromissos europeus. O alinhamento ideológico do seu partido com uma visão mais aberta

da imigração é facilitado pela predisposição positiva da população finlandesa que reconhece a necessidade de um papel ativo na integração dos imigrantes na sociedade.

Esta diferença na retórica reflete-se também a nível legislativo, pois as leis finlandesas sofreram menos alterações na transposição, o que sugere que o seu enquadramento legal já se encontrava mais alinhado com os princípios europeus. Isto alinha-se com aquilo que Whalbeck, 2019 e Stephen, 2024 haviam exposto sobre a Finlândia. Segundo estes a Finlândia é lugar de vários progressos relativamente à coesão social e à integração de imigrantes, uma vez que apresentam uma política migratória aberta, aceitando assim tanto o plano de quotas obrigatórias quanto a integração de outras religiões na sociedade.

Desta forma, constata-se que o grau de alinhamento entre as perceções sociais e os discursos políticos nacionais é fundamental para a consolidação dos princípios europeus e de uma política migratória comum. Esta análise conjunta comprova que a perceção social funciona como um filtro que permite ou restringe a eficácia do processo discursivo e político que é a securitização. Influenciando diretamente a capacidade dos Estados de aplicarem e assimilarem as políticas europeias de forma correta e coerente. Assim, mesmo perante governos que se enquadrem no mesmo espectro político, é a perceção social que dita a forma como estes se irão posicionar perante certos temas. Com isto, os elementos analisados ao longo deste capítulo evidenciam a existência de uma correlação entre a construção da imagem de uma ameaça através do ato da fala, as perceções sociais e as opções políticas e legislativas, ressaltando a perceção social como um elemento central na dinâmica entre a soberania nacional e a integração e cooperação europeia.

Conclusão

A investigação procurou compreender de que forma as tensões existentes entre políticas nacionais e políticas comuns, assim como as percepções sociais, condicionam o discurso político e, por conseguinte, influenciam a formulação de políticas migratórias, entre 2015 e 2023. A análise conjunta de legislação europeia, discursos políticos e inquéritos (surveys) permitiu observar que a integração europeia, ainda que forneça um enquadramento comum e mecanismos de harmonização, não produz efeitos uniformes entre os Estados-membros.

A crise migratória de 2015, por ter resultado em vagas migratórias bastante descontroladas, causou um aumento da percepção da imigração como um problema de segurança nacional. Assim, a imigração passou a ser percebida em certos Estados como um desafio não só humanitário mas também securitário. Neste seguimento, a agenda securitária da União Europeia passou a ter um maior foco na segurança das fronteiras externas e na receção e integração de imigrantes. Adicionalmente, esta crise expôs fragilidades estruturais no quadro da UE, levando ao reforço do seu quadro legislativo através de regulamentos, diretivas e expansão de agências como a FRONTEX.

A temática migratória é um dos focos de desentendimento relativamente a decisões supranacionais, com os Estados-membros a apresentarem perspetivas contrastantes sobre o assunto. Contudo, estas mudanças respeitam a soberania nacional, fazendo com o modo como estes instrumentos foram recebidos e aplicados variasse significativamente. Ora, este desfazamento reforça que a eficácia da política comum depende não apenas das normas europeias, mas da disposição dos Estados-membros para as incorporar. Portanto, a coesão e harmonização dentro da UE complica-se em assuntos que os Estados entendam como uma prioridade nacional.

No caso da Eslováquia, verifica-se que a influência da UE foi marcada sobretudo pela resistência. As percepções sociais eram predominantemente negativas e associavam a imigração a ameaças à segurança, identidade nacional e homogeneidade cultural e religiosa, criando um ambiente favorável ao discurso securitário. Isso facilitou a rejeição de medidas integradoras, como o programa de quotas obrigatórias, e atrasou a transposição de diretivas. Recorde-se, por exemplo, que a Diretiva UE2021/1883 sofreu um atraso de implementação, sendo plenamente incorporada apenas em 2024. Assim, a europeização na Eslováquia foi sobretudo motivada por obrigações institucionais, produzindo uma adaptação parcial e, até, fragmentada.

Em contraste, a Finlândia apresenta um processo de integração alinhado com os princípios europeus. As percepções sociais eram maioritariamente positivas sobre a imigração

e ancoradas na convivência quotidiana com migrantes, o que limitou a eficácia das narrativas securitárias. O discurso político manteve um enquadramento humanitário e cooperativo, e a transposição das diretivas europeias ocorreu de forma célere, especialmente quando correspondia a necessidades económicas internas, como no caso do Cartão Azul. Aqui, a europeização foi profunda e complementar às preferências nacionais, revelando um contexto já amplamente compatível com o projeto europeu.

Desta forma, o estudo comparado entre a Eslováquia e Finlândia permite responder diretamente à pergunta de investigação e explicar como a política de integração exerceu um papel importante na configuração de políticas migratórias, concluindo-se que essa influência foi mediada e limitada pelos contextos políticos, sociais e culturais de cada Estado-membro. De facto, aquando a comparação dos contextos sociais e posicionamentos políticos dos dois estados, evidencia-se que a política de integração da UE configurou as políticas migratórias nacionais, mas não uniformemente. Embora a UE forneça o enquadramento legislativo e a orientação estratégica, recorrer ao uso de mecanismos de harmonização, o grau de aceitação e o modo como cada país internaliza essas normas depende das perceções sociais, das narrativas políticas dominantes e das prioridades internas.

Conclui-se, portanto, que entre 2015 e 2023, a integração europeia desempenhou um papel decisivo na configuração das políticas migratórias, mas não determinante ao ponto de anular a variação nacional. O processo é estruturante, mas não homogéneo: a UE estabelece o quadro comum, porém cada Estado-membro filtra-o por meio das suas próprias realidades sociopolíticas, produzindo trajetórias de europeização divergentes dentro de um mesmo sistema supranacional. Vale ainda ressaltar que os contrastes entre os dois Estados não resultam só de opções políticas, são também reflexos de dinâmicas estruturais profundas, nas quais as perceções sociais condicionam a eficácia do processo de securitização e como as políticas migratórias são apropriadas a nível nacional.

Contributos do Estudo

Dada a lacuna teórica inicialmente identificada sobre o impacto da UE nas políticas migratórias nacionais, a presente investigação permitiu contribuir para o entendimento das dinâmicas entre integração europeia e soberania do Estado, no quadro das Relações Internacionais, e para o entendimento da influência das perceções sociais na retórica utilizada pelos seus governantes ao dar resposta a duas perguntas de investigação. Encontram-se também presentes contribuições a nível metodológico, nomeadamente a utilização de dois estudos de caso que apresentam contextos profundamente distintos, tornando possível uma análise comparada aplicável ao contexto da geral UE. Outros contributos metodológicos são ainda a escolha de uma análise de três níveis e de uma metodologia mista, não sendo necessário optar entre métodos quantitativos e qualitativos. Como resultado, o estudo apresenta uma resposta mais abrangente do que estudos já realizados e permite aprofundar

novos aspetos. Ademais, a presente investigação contribui para o debate sobre a europeização ao demonstrar que a integração europeia, por muito que apresente um papel importante na definição de políticas migratórias, não produz efeitos homogêneos automaticamente. Neste sentido, a análise comparada entre os dois Estados evidencia que a europeização deve ser entendida como um processo condicionado e mediado por fatores domésticos, tal como a integração europeia em matéria migratória depende não apenas da capacidade institucional dos Estados-membros, mas também do grau de aceitação social e da propagação das narrativas políticas juntas da população.

Posto isto, apesar da existência de um quadro normativo comum, o estudo evidencia os limites da integração europeia em matéria migratória, uma vez que as políticas permanecem condicionadas por dinâmicas nacionais. Em áreas sensíveis marcadas por questões de identidade, soberania e segurança, como é o caso da imigração, os Estados-membros preservam uma margem relevante de autonomia na forma como internalizam e aplicam as orientações europeias, utilizando assim a integração europeia de forma seletiva. Logo, a integração regional revela-se condicionada pela persistência de enquadramentos nacionais contrastantes. Por fim, o principal contributo reside em demonstrar que a influência da UE nas políticas migratórias não opera de forma linear ou uniforme, mas é mediada por dinâmicas internas de natureza discursiva e social. Ao articular diferentes níveis e domínios de análise, este estudo evidencia que a perceção social é um elemento-chave na validação ou não da securitização, limitando o alinhamento legislativo com as orientações europeias.

Limitações e Recomendações para Futuras Investigações

Apesar das contribuições para o mundo académico, este estudo apresenta algumas limitações. Primeiramente, os documentos relativos às leis de cada estado encontravam-se nas respetivas línguas sem qualquer tradução para inglês, o que tornou necessária a utilização de ferramentas de tradução que podem nem sempre estar totalmente corretas. Além disso, os discursos dos governantes eslovacos disponíveis eram mais pequenos e às vezes apenas excertos. Por fim, não foi possível fazer a análise dos surveys em anos anteriores, como por exemplo 2016, e trazer uma maior amostra pois os dados referentes à Eslováquia só estavam presentes a partir de 2018.

Numa investigação futura creio que seria relevante analisar uma amostra maior de Estados-membros da UE, ou seja, um Large-N study, de forma a conseguir entender se o posicionamento geográfico, a cultura existente e as perceções sociais são fatores determinantes para a escolha dos governantes e conseqüentemente para o posicionamento desse Estado perante as ideias europeias para com a imigração. Uma outra opção interessante seria a criação de um policy model que permitisse dar uma resposta homogênea por parte de todos os Estados-membros às diretivas da UE.

Referências

- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (2015). Relatório Global 2015.
- Assembleia da República. (s.d.). Tratado de Lisboa: Versão consolidada. ISBN 978-972-556-467-7.
- Ashiagbor, D., Countouris, N., & Lianos, I. (Eds.). (2012). The European Union after the Treaty of Lisbon. Cambridge University Press.
- Asya, Z. (2024). Do EU policies constrain government autonomy? Insights from the implementation of EU migration policies. *West European Politics*, 47(3), 595-618. <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2135247>
- Barro, R. J. & Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence, *Journal of Political Economy*.
- BASILE, L. and OLMASTRONI, F. (2020), Sharing the burden in a free riders' land: The EU migration and asylum policy in the views of public opinion and politicians. *European Journal of Political Research*, 59: 669-691. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12363>
- Bauerová, H. (2018). Migration Policy of the V4 in the Context of Migration Crisis. *Politics in Central Europe*, 14(2), 2018. 99-120. <https://doi.org/10.2478/pce-2018-0011>
- Bello, V. (2020). The spiralling of the securitisation of migration in the EU: From the management of a 'crisis' to a governance of human mobility? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1327–1344. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851464>
- Berglund, S., Ekman, J., Vogt, H., & Aarebrot, F. H. (2006). The making of the European Union: Foundations, institutions and future trends. Edward Elgar.
- Blom-Hansen, J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy*, 12(4), 624–648. <https://doi.org/10.1080/13501760500160136>
- Bossong, R. (2019). The expansion of Frontex: symbolic measures and long-term changes in EU border management (SWP Comment, 47/2019). *Stiftung Wissenschaft und Politik*. <https://doi.org/10.18449/2019C4>
- Boswell, C., Geddes, A., & Scholten, P. (2011). The role of narratives in migration policy-making: A research framework. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 1-11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00435.x>

- Börzel, T. A., & Risse, T. (2009). Diffusing (inter-) regionalism: the EU as a model of regional integration.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4(15).
- Brandão, A. P. (2016). PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: 'Europa a várias velocidades' e/ou em desaceleração? OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa. <https://repositorio.grupoautonoma.pt/entities/publication/3de8c5cd-46c9-4327-bec6-7594f97077be>
- Brljavac, B. (2017). REFUGEE CRISIS IN EUROPE: THE CASE STUDIES OF SWEDEN AND SLOVAKIA. *Journal of Liberty and International Affairs*, 3(supp. 1), 91-107. <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/93>
- Bruycker, Philippe. (2022). The New Pact on Migration and Asylum: What it is Not and What it Could Have Been.
- Bühns, Ton. (2009). Environmental Integration: Our Common Challenge. 10.1515/9781438426334.
- Burnham, P. & Gilland, K. (2008). *Research Methods in Politics*.
- Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. H. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Cabinet Office of the Prime Minister. (2018, 27 de junho). Slovak commercial television channel TA3's interview with Prime Minister of Hungary Viktor Orbán and Prime Minister of Slovakia Peter Pellegrini. *Kormány.hu*. <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/slovak-commercial-television-channel-ta3-s-interview-with-prime-minister-of-hungary-viktor-orban-and-prime-minister-of-slovakia-peter-pellegrini>
- Čajková, Andrea & Peter, Čajka. (2017). EU Border Regime in Context of Legal Migration of Third-Country Nationals.
- CBS News. (2023, 19 de fevereiro). Sanna Marin: Finland. CBS News. <https://www.cbsnews.com/news/sanna-marin-finland-60-minutes-2023-02-19/>

- Comissão Europeia. (2024). Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives
- Conselho da União Europeia. (2016, 18 de março). Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>
- Conselho da União Europeia. (s.d.). Espaço Schengen. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/>
- Council of the European Union. (2009). European security strategy: A secure Europe in a better world. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2860/1402>
- Conselho da União Europeia. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-flows-to-europe/><https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/migration-flows-to-europe/>
- Cucerescu, V. (2019). The Eastern borders of the European Union in the field of migration. The Review of European Affairs.
- Crawley, H. (2016). Managing the Unmanageable? Understanding Europe's Response to the Migration 'Crisis'. Human Geography, 9(2), 13–23. <https://doi.org/10.1177/194277861600900202>
- Crescenzi, R., Fratesi, U., & Monastiriotis, V. (2019). Back to the member states? Cohesion policy and the national challenges to the European Union. Regional Studies, 54(1), 5–9. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1662895>
- Díaz Lafuente, J. (2021). A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS, DE ASILO E DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: Entre a retórica e a prática na defesa do Estado de Direito. Confluências | Revista Interdisciplinar De Sociologia E Direito, 23(2), 36-57.
- Egeberg, M. (1999) 'Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials', Journal of European Public Policy 6/3:456–74
- European Commission. (2015). Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_4956
- European Commission. (2016). Migration Partnership Framework: A new approach to better manage migration – State of play and main developments. <https://ec.europa.eu>

European Commission. (s.d.). Country responsible for asylum application (Dublin Regulation). https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en

European Commission. (s.d.). European Asylum Support Office (EASO). European Migration Network Glossary. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/european-asylum-support-office-easo_en

European Commission. (2019). Special Eurobarometer 477: Democracy and elections. Eurobarometer. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2276>

European Social Survey. (2018).Country's cultural life undermined or enriched by immigrants. <https://ess.sikt.no/en/datafile/b2b0bf39-176b-4eca-8d26-3c05ea83d2cb?tab=1&elems=799b06d1-6743-4aca-b823-7e8b6cb435fc>

European Social Survey. (2020).Country's cultural life undermined or enriched by immigrants. <https://doi.org/10.21338/NSD-ESS10-2020>.

European Social Survey. (2023).Country's cultural life undermined or enriched by immigrants.

<https://ess.sikt.no/en/datafile/242aaa39-3bbb-40f5-98bf-bfb1ce53d8ef?tab=1&elems=319cde50-e531-4d75-a2a1-ba1a2d7b1f5e>

European Social Survey. (2018).Immigrants make country worse or better place to live. <https://ess.sikt.no/en/datafile/b2b0bf39-176b-4eca-8d26-3c05ea83d2cb?tab=1&elems=31f41d68-c09d-471c-8f6d-1741b6fb7f03>

European Social Survey. (2020).Immigrants make country worse or better place to live.

<https://ess.sikt.no/en/study/172ac431-2a06-41df-9dab-c1fd8f3877e7>

European Social Survey. (2023).Immigrants make country worse or better place to live.

<https://ess.sikt.no/en/datafile/242aaa39-3bbb-40f5-98bf-bfb1ce53d8ef?tab=1&elems=3ac195b5-6cab-4a64-8fb2-c268b65513f8>

European Union. (s.d.). Dublin II Regulation. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:l33153>

Eurojust. (s.d.). European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. <https://www.eurojust.europa.eu/>

Europol. (s.d.). European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/europol_en

Finland. (2019). Act on the Use of Passenger Name Record Data for the Prevention and Investigation of Terrorist Offences and Serious Crime (657/2019). Finlex. <https://www.finlex.fi/en/legislation/2019/657>

Fakiolas Efstathios The European Union's problem of cohesion. *New Zealand International Review*, 32(2), 19–23. <http://www.jstor.org/stable/45235622>

France 24. (2021, 11 de junho). Slovakian FM again rejects call for Lampedusa asylum seeker relocations. France 24. <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20210611-slovakian-fm-again-rejects-call-for-lampedusa-asylum-seeker-relocations>

Frida Hansen & Johanna Pettersson (2022) Contradictory migration management? Differentiated security approaches to visa overstay and irregular border crossings in the European Union, *European Security*, 31:1, 117-134, DOI: 10.1080/09662839.2021.1945038

Frontex. (s.d.). Tasks & Mission. <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

Frontex. (2020) <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>

Forsberg, T. (2024). Bottom-up foreign policy? Finland, NATO and public opinion. *Scandinavian Political Studies*. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12273>

Genç, H. Deniz. (2010). Europeanization of National Immigration Policies.

Gladysz, M., & Sychov, V. (2020). The Influence of the Migration Crisis of 2015 on the EU Migration Policy. *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*, 3, 9–23. <https://doi.org/10.33067/SE.3.2020.1>

Glen, C. M. (2002). Regional convergence and regional policy in the European Union. *Journal of Political Science*, 30(1), Article 2.

- Government of Finland. (2017, 14 de março). Prime Minister Juha Sipilä's speech at the seminar 'Religions, peace and integration'. Valtioneuvosto.fi. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/prime-minister-juha-sipila-s-speech-at-the-seminar-religions-peace-and-integration->
- Haas, E.B. (2001) 'Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?' in T.Christiansen, K.E.
- Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366–392. <http://www.jstor.org/stable/2705338>
- Hammond, T.G. (2015). The Mediterranean migration crisis. *Foreign Policy Journal*. <https://www.foreignpolicyjournal.com/2015/05/19/the-mediterranean-migration-crisis/>
- Hansen, R., & Randeria, S. (2016). Tensions of refugee politics in Europe. *Science*, 353(6301), 994–995. <https://doi.org/10.1126/science.aag1556>
- Heinitz Amir. (2013) Migration and security in the Eastern Mediterranean. Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF). <https://www.dcaf.ch/migration-and-security-eastern-mediterranean>
- Humphrey, M. (2013). Migration, security and insecurity. *Journal of Intercultural Studies*, 34(2), 178–195. <https://doi.org/10.1080/07256868.2013.781982>
- Hurka, S., & Steinebach, Y. (2021). Legal instrument choice in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 59(2)
- Huysmans, J. (2002). The European Union and the securitization of migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751-777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- İçduygu, A. (2020). Decentring migrant smuggling: Reflections on the Eastern Mediterranean route to Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(14), 3293–3309. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1804194>
- Jaskulowski, K. (2019). The securitisation of migration: Its limits and consequences. *International Political Science Review*, 40(5), 710-720. <https://doi.org/10.1177/0192512118799755>
- Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen & Peter B. Mortensen (2023) 'Transposition' of EU regulations: the politics of supplementing EU regulations with national rules. *Journal of European Public Policy*, 30(12), 2786-2806. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2118355>

- Jørgensen and A.Wiener (eds), *The Social Construction of Europe* (London: Sage).
- Jupille, J., Caporaso, J.A. and Checkel, J. (2003) 'Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union', *Comparative Political Studies* 36:7–40.
- Keskinen, Suvi. (2016). From welfare nationalism to welfare chauvinism: Economic rhetoric, the welfare state and changing asylum policies in Finland. *Critical Social Policy*. 36. 10.1177/0261018315624170.
- Klatt, M. (2018). The So-Called 2015 Migration Crisis and Euroscepticism in Border Regions: Facing Re-Bordering Trends in the Danish–German Borderlands. *Geopolitics*, 25(3), 567–586. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1557149>
- Kopecký, Petr & Mudde, Cas. (2002). The Two Sides of Euroscepticism Party Positions on European Integration in East Central Europe. *European Union Politics - EUR UNION POLIT*. 3. 297-326. 10.1177/1465116502003003002.
- Koser, K. (2007). *International migration: A very short introduction*.
- Krasner, S. D. (2001). Sovereignty. *Foreign Policy*, 122, 20–29. <https://doi.org/10.2307/3183223>
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7s9d5>
- Kugiel, P. (2017). The Refugee Crisis in Europe: True Causes, False Solutions. *The Polish Quarterly of International Affairs*, 2016, 41–59.
- Laursen, F. (2008). *Theory and practice of regional integration*. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 8(3). Miami-Florida European Union Center of Excellence.
- Lindberg, L. N. (1962). *The political dynamics of European economic integration*. University of California, Berkeley. ProQuest Dissertations & Theses Global.
- Leonard, S., & Kaunert, C. (2020). The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and its Evolving Security Practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 00(00), 1–13. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>
- Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (Eds.). (2017). *Theory and methods in political science*.

- Mattli, W. (2000). Sovereignty Bargains in Regional Integration. *International Studies Review*, 2(2), 149–180. <http://www.jstor.org/stable/3186431>
- Mayer, F. C., & Thies, S. P. (2019, July). European Union, Historical Evolution. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e642>
- Meunier, S., & Vachudova, M. A. (2018). Liberal intergovernmentalism, illiberalism and the potential superpower of the European Union. *Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.12793>
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. (s.d.). Národná ústredňa informácií o pasažieroch. <https://www.minv.sk/?narodna-ustredna-informacii-o-pasazieroch>
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2019, 19 de agosto). Ulkoministeri Pekka Haaviston puhe suurlähettilaskokouksessa Helsingissä 19.8.2019. UM.fi. https://um.fi/current-affairs/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/ulkoministeri-pekka-haaviston-puhe-suurlahettilakokouksessa-helsingissa-19-8-2019/35732
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalism approach.
- Muehlenhoff, H. L. (2021). Security and defence policy. In G. Abels, A. Krizsán, H. MacRae, & A. van der Vleuten (Eds.), *The Routledge handbook of gender and EU politics* (pp. 144–153). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351049955>
- Nicolau, P. A. N. (2017). A crise migratória da Europa: A importância de Schengen para a convergência europeia e o contributo de Portugal [Dissertação de mestrado, Universidade Lusíada]. <http://repositorio.ulsiada.pt/handle/11067/3790>
- Nousiainen, D. & Haluskova, L. (2024). To be or not to be active in the EU non-legally binding policies? Comparing case studies from Slovakia and Finland. *Book of Abstracts* (p. 80-82). University of Helsinki.
- Oliveira, C. A. A. (2021). O novo pacto para a migração e o asilo: Uma realidade distante.
- Olsen, G. R. (2004). Changing European concerns: Security and complex political emergencies instead of development. In K. Arts & A. K. Dickson (Eds.), *EU development cooperation: From model to symbol* (pp. 80–100). Manchester University Press.

- Oxford: Mayer, F. C., & Thies, S. P. (2019). European Union, Historical Evolution. Max Planck Encyclopedia of Public International Law.
- Ozcurumez, S. (2021). The EU's effectiveness in the Eastern Mediterranean migration quandary: challenges to building societal resilience. *Democratization*, 28(7), 1302–1318. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1918109>
- Pais, S. O. (2023). Direito da União Europeia.
- Paltridge, Brian. (2021) Discourse Analysis: An Introduction
- Parlamento Europeu. (s.d.). Política comum de segurança e defesa. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>
- Parlamento Europeu. (s.d.). Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de Fevereiro de 2008, sobre o Tratado de Lisboa. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0055_PT.html?redirect
- Parlamento Europeu. (s.d.). Tratado de Maastricht. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Parkes, R. (2017). Understanding the EU's migration diplomacy. In *NOBODY MOVE!: MYTHS OF THE EU MIGRATION CRISIS* (pp. 21–34). European Union Institute for Security Studies (EUISS). <http://www.jstor.org/stable/resrep17441.5>
- Pollack, M. A. (1997). Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. *International Organization*, 51(1), 99–134. <http://www.jstor.org/stable/2703953>
- Pravda. (2018, 3 de fevereiro). Fico: Sme bezpečná krajina, nevidím dôvod na to, aby sme sem navozili tisícky moslimov. Pravda. <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/456245-fico-sme-bezpecna-krajina-nevidim-dovod-na-to-aby-sme-sem-navozili-tisicky-moslimov/>
- Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. In: K. Featherstone & C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*
- Rehák, Š., Rafaj, O., & Černěnko, T. (2020, December 23). EU integration, regional development problems and the rise of the new radical right in Slovakia. *Regional Science Policy & Practice*, 13. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12385>

- Reslow, N. (2011). Deciding on EU external migration policy: The member states and the mobility partnerships. *Journal of European Integration*, 34(3), 223–239. <https://doi.org/10.1080/07036337.2011.584346>
- Reus-Smit, C. (2020). *International relations: A very short introduction* (p. 36).
- Rocha, António M.Leão. (2011) A PCSD como componente operacional da acção externa da UE: enquadramento institucional e procedimentos
- SANAHUJA, José Antonio. La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y 'diplomacia de chequera.
- Schimmelfennig, F., & Rittberger, B. (2006). Chapter 4 Theories of European integration Assumptions and hypotheses.
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & Rittberger, B. (2015). The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *Journal of European Public Policy*, 22(6), 764–782. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>
- Seeberg, P., & Zardo, F. (2020). From Mobility Partnerships to Migration Compacts: Security implications of EU-Jordan relations and the informalization of migration governance. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1345–1362. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851465>
- Silveira, J. A. (2015). EU NAVFOR Atalanta: O Compromisso da União Europeia com a Segurança Global.
- Simon J. Bulmer & Claudio M. Radaelli. (2004). "The Europeanisation of National Policy?", *Queen's Papers on Europeanisation* p0042, Queen's University Belfast.
- Slovenská republika. (2018a). Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov. Slov-Lex. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/18/>
- Slovenská republika. (2018b). Zákon č. 68/2018 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s používaním údajov o cestujúcich. Slov-Lex. <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/68/>

- Slovenská republika. (2024). Zákon č. 160/2024 Z. z. o spracúvaní osobných údajov na účely trestného konania a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Slov-Lex. <https://www.slovlex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2024/160/>
- Smith, K. E. (2003). The European Union: A Distinctive Actor in International Relations. *The Brown Journal of World Affairs*, 9(2), 103–113. <http://www.jstor.org/stable/24590469>
- Söderbaum, F. (2015). Early, old, new and comparative regionalism: The scholarly development of the field. Kolleg-Forschergruppe "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin.
- Stachowitsch, S., & Sachseder, J. (2019). The gendered and racialized politics of risk analysis. The case of Frontex. *Critical Studies on Security*, 7(2), 107–123. <https://doi.org/10.1080/21624887.2019.1644050>
- Statewatch. (2015). Explanatory note on the "Hotspot" approach.
- Stephen, E. (2024, December 3). Migrants and integration: Is it towards a more pragmatic Finland? *SN Social Sciences*, 4. <https://doi.org/10.1007/s43545-024-01026-0>
- Strnad, V. (2022) Les enfants terribles de l'Europe? The 'Sovereigntist' Role of the Visegrád Group in the Context of the Migration Crisis, *Europe-Asia Studies*, 74:1,72-100, DOI: 10.1080/09668136.2021.1976730. <https://doi.org/10.1080/09668136.2021.1976730>
- Suomi. (2021). Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (393/2021). *Finlex*. <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2021/393>
- Tabosa, C. (2020). Constructing Foreign Policy vis-à-vis the Migration Crisis: The Czech and Slovak Cases. *Czech Journal of International Relations*, 55(2), 5–23. <https://doi.org/10.32422/mv.1687>
- Tagliapietra, A. (2019). The European Migration Crisis: A Pendulum between the Internal and External Dimensions. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. <http://www.jstor.org/stable/resrep19673>
- Talani, L. S. (2020). The 2014/2015 Refugee Crisis in the EU and the Mediterranean Route. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(3), 448–464. <https://doi.org/10.1080/19448953.2020.1752561>
- Thomson, R., Torenvlied, R., & Arregui, J. (2007). The paradox of compliance: Infringements and delays in transposing European Union directives. *British Journal of Political Science*, 37(4), 685–709. <http://www.jstor.org/stable/4497318>

- Uhma, P. (2023). The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples. *Rocznik Administracji Publicznej*, 9, 309–329. <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.23.018.18314>
- UNHCR. (2015). Global report 2015.
- União Europeia. (2016). Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj?locale=pt>
- União Europeia. (2021). Diretiva (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho,. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32021L1883>
- União Europeia. (2020). Plano de ação sobre integração e inclusão 2021-2027. Recuperado de <https://epale.ec.europa.eu/pt/content/plano-de-acao-sobre-integracao-e-inclusao-2021-2027>
- União Europeia. (2016). Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj?locale=pt>
- União Europeia. (2021). Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho, EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32021R1147>
- Versluis, E. (2004). Explaining variation in implementation of EU directives. *European Integration Online Papers (EloP)*, 8(19).
- Wahlbeck, Ö. (2018). To Share or Not to Share Responsibility? Finnish Refugee Policy and the Hesitant Support for a Common European Asylum System. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(3), 299–316. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1468048>
- Wallace, H., Pollack, M. A., Roederer-Rynning, C., & Young, A. R. (Eds.). (2020). *Policy-making in the European Union* (8th ed.). Oxford University Press.
- Werz, M., & Hoffman, M. (2016). Europe's Twenty-first Century Challenge: Climate Change, Migration and Security. *European View*, 15. <https://doi.org/10.1007/s12290-016-0385-7>
- Wiener, A., Börzel, T. A., & Risse, T. (2018). **European integration theory** (3ª ed.). Oxford University Press.

Zincone, G., Penninx, R., & Borkert, M. (Eds.). (2011). Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present. Amsterdam University Press.
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt46n178>



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE

upt.pt