

**ENTRE NORMAS E FRONTEIRAS:
A POLÍTICA DE ASILO NA PENÍNSULA IBÉRICA
(2008–2024)**
**BETWEEN NORMS AND BORDERS:
ASYLUM POLICY IN THE IBERIAN PENINSULA
(2008–2024)**

NATACHA RODRIGUES
Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras
nanirodrigues5@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1064-8719>

Texto recebido em / Text submitted on: 30/09/2026
Texto aprovado em / Text approved on: 26/02/2026

Resumo

Este artigo apresenta uma análise qualitativa comparativa das práticas de gestão do asilo em Portugal e Espanha entre 2008 e 2024, com base na análise de quadros legislativos, programas governamentais, dados estatísticos e relatórios institucionais. Analisa-se a forma como as dinâmicas de europeização e de externalização foram internalizadas em dois contextos nacionais contrastantes. Embora a União Europeia promova a harmonização normativa, os resultados mostram que a diversidade nacional persiste em função da posição geográfica, da pressão migratória e das capacidades institucionais. Em Portugal, a europeização assumiu sobretudo um caráter formal, marcado pela transposição rápida, mas com limitada consolidação administrativa e externalização de baixa intensidade. Em contraste, a Espanha enfrentou pressão migratória sustentada, adotando uma abordagem mais operacional e securitária, centrada em estratégias robustas de

externalização. O artigo argumenta que estas trajetórias expõem fragilidades estruturais do Sistema Europeu Comum de Asilo.

Palavras-chave

Asilo; Europeização; Externalização; Migrações; União Europeia.

Abstract

This article provides a comparative qualitative analysis of asylum management practices in Portugal and Spain from 2008 to 2024. It draws on an examination of legislative frameworks, government programs, statistical data, and institutional reports. The analysis explores how the dynamics of European integration and externalization have been adopted within these two distinct national contexts. Despite the European Union's aim for regulatory harmonization, the findings reveal that national variations continue to exist, influenced by geographical location, migration pressures, and institutional capabilities. In Portugal, the process of European integration has been largely formal, characterized by rapid adoption of regulations but limited administrative consolidation and low levels of externalization. In contrast, Spain has experienced ongoing migration pressure and has opted for a more operational and security-focused approach, emphasizing strong externalization strategies. The article concludes that these differing trajectories highlight structural weaknesses within the Common European Asylum System.

Keywords

Asylum; Europeanization; European Union; Externalization; Migration.

Introdução

As migrações e o asilo assumem atualmente um lugar central no debate público europeu e na agenda mediática internacional. A região mediterrânica consolidou-se como um dos principais espaços de entrada na União Europeia (UE), concentrando diversas rotas migratórias e uma forte pressão sobre os Estados-membros (EM) de fronteira externa, como Espanha, quer através das rotas mediterrânicas e atlânticas, quer das fronteiras terrestres de Ceuta e Melilla. Portugal, embora integrado no espaço peninsular, apresenta uma exposição distinta, sobretudo atlântica e menos intensa, não desempenhando um papel estrutural de

país de primeira linha na gestão das chegadas irregulares. Ainda assim, os conflitos armados e as crises humanitárias no sistema internacional contribuíram para o aumento dos fluxos migratórios e para a crescente complexidade da governação do asilo no espaço europeu. Neste contexto, torna-se relevante analisar comparativamente as respostas de Espanha e Portugal à proteção internacional, atendendo às suas diferentes posições geográficas e níveis de pressão estrutural.

Quando analisamos a temática do asilo, duas grandes correntes tomam as posições centrais neste estudo. São elas: a europeização, estudada por autores como Ladrech (2010); Radaelli (2004); Tsardanidis e Stavridis (2005); Börzel e Risse (2012); Chryssogelos (2019); Bürkner (2020), entre outros, que a definem como um processo de adaptação nacional, que pode ocorrer sob formas de ação política, adaptações das instituições domésticas e a implementação e execução das políticas europeias; e a externalização, estudada por autores como Monar (2010); Frelick et al., (2016); Dessel (2019); Stock, Üstübici e Schultz (2019); Cantor et al. (2022), que a entendem como uma associação a vários aspetos no âmbito da dimensão extraterritorial.

Em termos gerais, o objetivo do estudo centra-se em comparar processos de gestão de asilo, com um especial enfoque na Península Ibérica, que, pela sua localização geográfica, é mais exposta a tendências e fluxos migratórios, ainda que não necessariamente coincidentes entre si. Assim, a pergunta de investigação à qual se visa dar resposta é: De que forma as políticas de asilo em Portugal e Espanha se ajustam às dinâmicas de europeização e externalização da UE?

Posto isto, pretende-se que este artigo contribua para a temática com um novo ponto de vista, nomeadamente através da associação dos países estudados a correntes de europeização ou de externalização. Por outro lado, a análise destes países trará contributos práticos, na medida em que ajudará a compreender, em concreto, o impacto das políticas de asilo em Portugal e Espanha sobre os pedidos efetuados pelos requerentes.

Para alcançar os objetivos aqui propostos, o artigo seguirá a forma mais tradicional. Numa fase primária, procurar-se-á, por meio de uma revisão de literatura, entender os conceitos principais que se associam a esta temática, sendo os mesmos, como referido anteriormente, a europeização e a externalização. Em seguida, na vertente mais prática do estudo, pretende-se, por meio de análise documental, comparar as políticas de asilo definidas por Portugal e Espanha. A análise será

qualitativa, com o objetivo de recolher dados que orientem a atuação dos países nesta matéria. Ao analisar documentos oficiais de cada um dos países, nomeadamente programas governamentais e relatórios diretamente relacionados com a matéria de asilo, será possível compreender quais as mecânicas e táticas adotadas por Portugal e por Espanha nesta matéria. Espera-se, no final, alcançar determinadas conclusões, onde se esclareçam as posições de ambos os países, de forma comparada, bem como compreender se as práticas de gestão de asilo que estão a ser levadas a cabo no presente têm algum objetivo específico, seja ele restringir o número de pedidos de asilo que são efetuados, ou, por outro lado, dar uma maior liberdade para a receção de requerentes de asilo nos países em questão.

Revisão de literatura

A trajetória europeia da política de asilo

A génese e o desenvolvimento da política de asilo na UE constituem um campo paradigmático da tensão entre soberania estatal e integração supranacional. O enquadramento normativo internacional, consagrado pela Convenção de Genebra de 1951, estabeleceu o princípio da não repulsão e compromissos jurídicos comuns, mas preservou a prerrogativa soberana dos EM na definição dos critérios de elegibilidade e na gestão dos pedidos de asilo, originando um quadro normativo fragmentado (Goudappel, Raulus 2011). Desde o início, a proteção internacional foi marcada por uma tensão estrutural entre universalismo normativo e autonomia estatal.

No contexto europeu, este quadro foi progressivamente moldado pela integração comunitária. O Tratado de Maastricht (1992) reconheceu o asilo como matéria de interesse comum, mas manteve-o no âmbito intergovernamental, refletindo a relutância dos EM em ceder soberania numa área sensível à segurança interna. O Tratado de Amesterdão (1997), contudo, constituiu um marco qualitativo ao transferir as competências em matéria de asilo para o pilar comunitário e ao consagrar o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) como objetivo autónomo (Kaunert, Léonard 2012). Este processo traduziu o alargamento do campo de ação

da UE e a progressiva autonomização do asilo enquanto política europeia (Bendel, Servent 2017).

Foi neste quadro que se consolidou o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), concebido como instrumento de harmonização normativa e institucionalização supranacional. Entre os seus pilares centrais destaca-se o Regulamento de Dublin, que, ao atribuir ao Estado de primeira entrada a responsabilidade pela análise do pedido, visou evitar a duplicação de processos (*asylum shopping*). Contudo, este regulamento cristalizou uma lógica assimétrica que recai de forma desproporcionada sobre os EM fronteiriços (Bendel, Servent 2017), evidenciando a contradição entre a retórica da solidariedade europeia e a prática de transferência de responsabilidades.

A trajetória europeia da política de asilo pode ser entendida como um processo ambivalente, marcado pela crescente institucionalização supranacional e pela persistência de desigualdades estruturais entre EM, decorrentes da forma como o sistema distribui encargos e responsabilidades.

Dinâmicas estruturantes do Sistema Europeu Comum de Asilo

A literatura identifica três forças motrizes que têm configurado a evolução do SECA: securitização, solidariedade limitada e judicialização (Bendel, Servent 2017).

- **Securitização:** desde a institucionalização do Espaço Schengen, o asilo foi progressivamente enquadrado no paradigma da segurança interna. Kaunert (2005) mostra como a gestão do asilo foi associada ao controlo fronteiriço e à vigilância, convertendo fluxos de proteção humanitária em questões de ordem pública. Por sua vez, Gattinara (2017) sublinha que esta transformação discursiva contribuiu para a reconfiguração do asilo, deixando de ser visto como um direito fundamental e passando a ser representado como risco social e político, legitimando políticas de triagem célere, detenção em fronteira e reforço da cooperação policial.
- **Solidariedade limitada:** o princípio da solidariedade, inscrito nos Tratados, não se traduziu em prática material, revelando-se insuficiente para corrigir as desigualdades do sistema. Servent e

Trauner (2014) sustentam que as tentativas de criar mecanismos obrigatórios de redistribuição de requerentes de asilo foram sistematicamente bloqueadas, evidenciando a persistência de lógicas estatais de autoproteção. Zaun e Servent (2021) acrescentam que prevalece uma dinâmica de transferência de responsabilidades, na medida em que os EM menos expostos às pressões migratórias atuam como *veto players*, perpetuando o desequilíbrio, enquanto os mais pressionados recorrem a soluções *ad hoc* para aliviar encargos, frequentemente em tensão com o enquadramento jurídico europeu.

- Judicialização e reforço institucional: a comunitarização do asilo ampliou substancialmente o papel das instituições europeias. Kaunert e Léonard (2012) evidenciam o reforço do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça da União Europeia, que adquiriram competências para supervisionar e condicionar práticas nacionais. O efeito cumulativo foi, portanto, a constituição de um espaço jurídico-político no qual o controlo supranacional limita práticas nacionais restritivas, embora não consiga eliminar a heterogeneidade decorrente da margem de transposição normativa, limitando o potencial harmonizador.

Estas três dinâmicas revelam a natureza paradoxal do SECA: quanto mais a União constrói normas e instituições comuns, mais se acentuam as tensões com os interesses estatais, gerando um equilíbrio precário entre integração formal e fragmentação substantiva.

O impacto da crise de 2015 e a reforma inacabada

A «crise migratória» de 2015 revelou dramaticamente as falhas estruturais do SECA. Autores apontam que a crise resultou das tentativas falhadas da UE em regulamentar todos os processos de migrantes ilegais (Carlier et al. 2020). O aumento súbito de mais de um milhão de chegadas irregulares pressionou fortemente os EM de fronteira e expôs a inadequação do Regulamento de Dublin em cenários de sobrecarga (Bendel, Servent 2017), evidenciando a incapacidade da UE de ativar mecanismos eficazes de partilha de responsabilidades (Mouzourakis 2014).

Nesse mesmo ano (2015), a resposta da Comissão Europeia, via Agenda Europeia da Migração, introduziu medidas emergenciais como *hotspots* e esquemas de recolocação obrigatória. Contudo, a resistência de vários EM comprometeu a eficácia da estratégia (Hintjens 2019). Gladysz e Sychov (2020) mostram como governos contestaram e impugnam judicialmente a proposta, evidenciando a fragilidade do princípio da solidariedade. A crise de 2015 também revelou, segundo Scipioni (2018), que fenómenos migratórios tendem a ser cíclicos, refletindo a evolução da integração na UE e não apenas causas externas.

O Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, apresentado pela Comissão Europeia em 23 de setembro de 2020, procurou redesenhar o sistema e superar o bloqueio político que marcou as tentativas anteriores de reforma. Embora tenha introduzido inovações procedimentais, como triagem célere, interoperabilidade de bases de dados e mecanismos de solidariedade flexível, manteve a lógica da primeira entrada (Matera 2020). Ao permitir que os EM substituam a recolocação por contributos financeiros ou logísticos, o Pacto cristaliza uma solidariedade seletiva, dependente da vontade política e da capacidade económica dos EM, perpetuando a fragmentação (Cafiero 2019).

A tentativa de mudança suscitou críticas da sociedade civil, sobretudo quanto à solidariedade, pois nem todos os EM estavam dispostos a que, ao atingir um país o limite de acolhimento, outro assumisse a responsabilidade (Häkli et al. 2024). Gazi (2021) alerta para a possibilidade de estas medidas conduzirem à restrição dos direitos dos grupos mais vulneráveis, em vez de os proteger, contrariando um dos pilares basilares do início das políticas nesta área.

A literatura crítica assinala que, ao invés de consolidar um regime humanitário robusto, estas reformas reforçam a tendência securitária, ao transferir a gestão de responsabilidades complexas para países com capacidades institucionais desiguais, criando dependências políticas e assimetrias de poder. Organizações como a Amnistia Internacional, a *Refugees International* e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR) alertam para retrocessos, destacando que os novos procedimentos podem restringir o acesso ao asilo, normalizar expulsões sumárias e fragilizar o princípio da não repulsão (Tsourdi 2019; Conte, Yavcan 2024; Schacher 2024). A reforma permanece inacabada: avança em eficiência administrativa, mas recua em proteção humanitária.

Quadro teórico e conceitual

A Europeização

O conceito de europeização tornou-se central nos Estudos Europeus. Ladrech (2010) sublinha que a emergência da UE como sistema político autónomo implica abordá-la enquanto ordem comparável a outras e analisar os impactos sobre os sistemas nacionais. Autores como Ladrech (1994, citado em Ladrech 2010), Radaelli (2004) e Radaelli e Pasquier (2007) destacam como a construção europeia condiciona as trajetórias institucionais nacionais, enfatizando mecanismos de adaptação normativa e institucional. Assim, a europeização é entendida como um processo de adaptação progressiva das estruturas políticas domésticas às dinâmicas comunitárias (Ladrech 1994; 2010).

O debate teórico posterior propôs leituras mais dinâmicas da europeização, que deixou de se limitar à transposição de diretivas ou ao alinhamento formal das legislações nacionais, abrangendo também reconfigurações cognitivas, discursivas e institucionais, condicionadas pela densidade das estruturas domésticas e interesses em jogo (Olsen 2002, citado em Ladrech 2010). Radaelli (2002) alerta que a europeização não se deve confundir com as suas consequências, como convergência ou harmonização, mas entendida como difusão, institucionalização e incorporação de regras e práticas europeias nos contextos nacionais. Assim, pode ser lida simultaneamente como processo, causa e efeito (Chrysogelos 2019), captando pressões «de cima para baixo» e as reconfigurações internas que provocam.

Börzel (1999), por sua vez, interpreta a europeização sobretudo como uma dinâmica *top-down*, em que áreas de política doméstica se tornam cada vez mais compelidas à formulação de políticas de matriz europeia. Tsardanidis e Stavridis (2005) acrescentam que o conceito abrange também dimensões de reconfiguração societal e discursiva, ultrapassando a mera transposição normativa. Assim, a europeização não se limita ao alinhamento formal: implica mudanças cognitivas, institucionais e, em certos casos, estruturais.

Europeização – um processo de adaptação

A literatura desenvolveu modelos para identificar os fatores que explicam a diversidade de respostas nacionais às pressões europeias. Börzel e Risse (2003, citados em Ladrech 2010) propõem o modelo do *goodness of fit*, segundo o qual, quanto maior for a discrepância entre estruturas europeias e domésticas, maior será a pressão adaptativa. Essa pressão é, porém, mediada por variáveis nacionais, que incluem instituições formais, culturas políticas e capacidades administrativas (Börzel, Risse 2003; 2012).

Os autores distinguem ainda diferentes resultados de adaptação: (i) inércia, quando não se verifica mudança; (ii) resistência, quando há retrocesso; (iii) absorção, em que as normas europeias são integradas sem alteração estrutural significativa; (iv) acomodação, que implica ajustes parciais; e (v) mudança substancial, quando ocorre transformação profunda (Börzel 2005). Ladrech (2010) sistematiza esta abordagem em três dimensões (*politics, polity e policy*) permitindo observar impactos que vão desde os padrões de competição política até à arquitetura institucional e ao desenho de políticas públicas.

Antunes e Loughlin (2020) reforçam esta leitura ao sublinhar que fatores como normas e valores, trajetórias históricas e contextos específicos podem condicionar a forma como os EM acomodam pressões externas. Assim, a europeização não deve ser concebida como processo linear de convergência, mas como uma dinâmica contingente, sujeita a mediações e a variações nacionais.

Para efeitos deste estudo, a europeização é analisada a partir de cinco dimensões principais:

- I. A transposição normativa do acervo europeu;
- II. O grau de contestação política associado a essa transposição;
- III. A capacidade administrativa do sistema nacional de asilo;
- IV. O nível de transformação institucional induzido;
- V. A coerência entre o enquadramento jurídico e a prática administrativa.

Estas dimensões são observadas por meio de indicadores empíricos, como a rapidez e a completude da transposição das diretivas, os tempos médios de decisão, a existência de congestionamento sistémico, a

criação ou reforma de estruturas administrativas e a presença de tensões recorrentes entre norma e implementação.

Com base nestes elementos, o estudo distingue dois padrões de adaptação, como se vê no Quadro 1.

Quadro 1 – Europeização – Categorias de Adaptação

Europeização predominantemente formal ou passiva	Ocorre quando a transposição célere e pouco contestada do acervo europeu não é acompanhada de investimento estrutural nem de transformação institucional significativa, gerando desfasamento entre conformidade jurídica e execução prática.
Europeização tensionada	Utiliza-se a categoria para contextos em que, apesar da transposição formal das normas, a elevada pressão operacional e política gera tensões entre compromissos jurídicos e práticas efetivas, incluindo o recurso a mecanismos excepcionais ou restritivos.

Fonte: autoria própria.

A externalização como eixo da política europeia de migrações e asilo

Se a europeização procura captar os processos de adaptação interna aos imperativos da integração, a externalização remete para a deslocação, parcial ou total, das responsabilidades em matéria de migração e asilo para além das fronteiras da UE (Cantor et al. 2022).

Embora menos consolidado teoricamente, o conceito ganhou relevo nos anos 2000, em resposta ao crescente enquadramento securitário das migrações e do asilo (Monar 2010; Geddes 2005). Tornou-se central na governação migratória e de asilo da UE, abrangendo práticas como *pushbacks* e *pullbacks* extraterritoriais, parcerias de *capacity-building* com países de origem e trânsito, e delegação de responsabilidades de acolhimento a terceiros. Tan (2021) nota que a externalização passou a englobar contenção à distância, dissuasão e proteção em «locais alternativos».

A lógica subjacente é instrumental: ao deslocar a fronteira para fora do espaço europeu, busca-se reduzir fluxos irregulares e aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo. Assim, a externalização está ligada à securitização, pois o asilo passa de obrigação humanitária a risco para a ordem e estabilidade internas (Lavenex 2006; Boswell 2003; Triandafyllidou 2014; Reslow 2019). Guiraudon e Lahav (2000) assinalam que este enquadramento legitima práticas como triagem precoce, devoluções

sumárias e transferência de responsabilidades para países terceiros, muitas vezes com instituições frágeis e histórico problemático em direitos humanos.

A externalização ganhou expressão concreta em instrumentos como a Declaração UE–Turquia de 2016, que previa a devolução, para território turco, de migrantes irregulares intercetados na Grécia em troca de financiamento europeu e avanços no diálogo político bilateral. Este modelo foi replicado em múltiplas parcerias com países africanos, frequentemente apresentadas como cooperação para o desenvolvimento, porém destinadas sobretudo à contenção dos fluxos antes da chegada às fronteiras da União (Comissão Europeia 2014; Ferreira 2022).

Em paralelo, assistiu-se à difusão destas práticas a nível nacional. Vários EM recorreram a acordos bilaterais de readmissão (Dimitriadi 2016; Moreno-lax 2017; Rizzo 2018; Fontana, Rosina 2024a; 2024b), operações conjuntas de vigilância e barreiras físicas, enquadrando tais medidas na narrativa da proteção da segurança interna (Tsourdi 2019; Punzo, Scaglione 2024). Como demonstram Petracou et al. (2018) e Fontana e Rosina (2024a), estas medidas nacionais não divergem substancialmente das iniciativas supranacionais, representando antes uma descentralização da externalização, adaptada a contextos domésticos específicos.

Apesar da eficácia imediata na contenção de fluxos, a externalização tem sido alvo de críticas normativas persistentes. Frelick et al. (2016) apontam que as medidas extraterritoriais frequentemente impedem requerentes de asilo de aceder ao procedimento, sem avaliação individual, comprometendo o princípio da não repulsão. Tsourdi (2019) acrescenta que a delegação de responsabilidades gera dependências políticas assimétricas, tornando a UE refém de parceiros externos. Bergmann e Müller (2023) alertam ainda para o risco de fragilização do sistema internacional de proteção, incluindo compromissos da Convenção de Genebra, dado que muitos destes países carecem de capacidade institucional adequada.

A externalização é analisada, neste estudo, a partir de quatro dimensões principais:

- I. O tipo de instrumentos utilizados (cooperação técnica, acordos de readmissão, parcerias operacionais);
- II. A centralidade estratégica da externalização na política nacional de asilo;
- III. O grau de delegação efetiva de funções de controlo e contenção a países terceiros;

IV. A existência de práticas que afetam diretamente o acesso ao procedimento de asilo, como interceções extraterritoriais ou devoluções sumárias.

A observação destes critérios distinguirá duas vertentes de externalização, como é visível no Quadro 2.

Quadro 2 – Categorias de Externalização

Externalização discreta	Refere-se a contextos em que a dimensão externa é marginal, limitada a instrumentos multilaterais e cooperação técnica, sem papel estruturante na política nacional nem práticas coercivas de contenção.
Externalização robusta	Refere-se a situações em que a externalização é pilar central da governação migratória e do asilo, manifestando-se em acordos bilaterais operacionais, delegação de funções de controlo e práticas que afetam diretamente o acesso à proteção internacional.

Fonte: autoria própria.

Interseções entre europeização e externalização

Embora frequentemente analisadas separadamente, europeização e externalização estão interligadas. A europeização gera pressões normativas que moldam as políticas nacionais de asilo, enquanto a incapacidade do SECA em assegurar solidariedade leva os EM a buscar soluções externas para aliviar encargos. Assim, a europeização pode resultar, por força de vontade política, em externalização dos problemas e/ou das soluções, na medida em que os EM podem alinhar-se formalmente com as normas europeias, porém recorrer a soluções externas para gerir os custos políticos e sociais desse alinhamento.

A política de asilo europeia mantém uma tensão constante: normas de harmonização coexistem com externalização, compromissos humanitários com estratégias de contenção e integração formal com fragmentação substantiva. Esta ambiguidade serve de enquadramento analítico para mostrar como os EM, ao conformarem-se com as normas europeias, recorrem a estratégias externas para gerir constrangimentos internos e pressões de fronteira.

Metodologia

Esta investigação adota um desenho comparativo qualitativo, centrado em Portugal e Espanha, para analisar como estes EM incorporaram, adaptaram ou tensionaram o quadro europeu de asilo. A escolha justifica-se por razões geográficas e político-institucionais. Geograficamente, ambos se situam no Sul da Europa, constituindo fronteira externa marítima da UE, portas do Mediterrâneo e próximos do Norte de África, região de origem e passagem de rotas migratórias, conferindo-lhes relevância estratégica. Politicamente, estão vinculados ao SECA e sujeitos às mesmas obrigações jurídicas, mas diferem quanto à intensidade da pressão migratória, capacidade administrativa e organização institucional. Esta combinação permite explorar como um mesmo quadro supranacional pode gerar respostas diferenciadas em função de variáveis nacionais.

O recorte temporal da análise abrange o período 2008-2024. O ano de 2008 marca o início de uma série estatística coerente do Eurostat sobre pedidos de proteção internacional, garantindo comparabilidade dos dados. A delimitação inclui marcos críticos, como a crise migratória de 2015, que expôs fragilidades do SECA e aumentou a pressão sobre os EM da fronteira sul. A extensão até 2024 permite integrar dados recentes e captar os desdobramentos imediatos, num contexto de intensos debates sobre a reforma do Pacto Europeu em Migração e Asilo.

A abordagem qualitativa comparativa apoiou-se na análise documental sistemática e na reconstrução das trajetórias nacionais de adaptação às dinâmicas de europeização e externalização no asilo. O objetivo não foi testar hipóteses causais por via de modelos quantitativos, mas sim identificar padrões de convergência normativa, variações na implementação administrativa e alterações no enquadramento político ao longo do tempo.

A recolha de dados baseou-se na triangulação de fontes legislativas, regulamentares, estratégicas e estatísticas. Entre as fontes primárias, analisaram-se sete programas de governo portugueses (2005-2026), segundo uma lógica longitudinal para mapear a evolução da saliência política do asilo e das orientações governativas, e a *Estrategia de Acción Exterior de Espanha* (2021-2024), enquanto documento estruturante da projeção externa da política migratória espanhola. Para o período 2008-2021, a análise do caso espanhol foi sustentada pelos relatórios anuais

do *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) no âmbito da AIDA – *Asylum Information Database*, pelos dados harmonizados do Eurostat e por artigos de imprensa, permitindo reconstruir longitudinalmente a evolução normativa, administrativa e operacional do sistema de asilo antes da adoção da estratégia de ação externa. Embora o período empírico principal seja 2008-2024, a análise dos programas portugueses abrange 2005-2026 por motivos documentais: o programa iniciado em 2005 permaneceu em vigor em 2008, e o de 2022 projeta-se até 2026. Ora, não sendo metodologicamente possível fragmentá-los por anos civis, foram ambos analisados integralmente.

No âmbito dos relatórios anuais do ECRE / AINDA foram analisados dezasseis – nove relativos a Espanha (2016-2024) e sete a Portugal (2017-2023). Estes documentos foram examinados comparativamente, por meio de uma categorização temática, com o objetivo de identificar regularidades nos padrões de implementação, constrangimentos administrativos recorrentes, práticas institucionais problemáticas e tensões entre o quadro normativo e sua aplicação prática.

No plano estatístico, analisaram-se dados oficiais do Eurostat sobre requerentes de asilo (2008-2024), para identificar tendências temporais, variações de escala e momentos de rutura, bem como contextualizar diferenças estruturais entre Portugal e Espanha. Estes dados não foram usados para inferência estatística, servindo apenas de apoio à análise qualitativa. Complementarmente, recorreu-se a estudos académicos e artigos de imprensa, num exercício de triangulação destinado a reforçar a robustez interpretativa. O conjunto das fontes oferece a base para interpretar a evolução das políticas de asilo nos dois países, garantindo coerência temporal e diversidade de perspetivas sobre europeização e externalização no contexto peninsular.

Análise empírica

Portugal

A política de asilo em Portugal é um caso particular na UE, com procura historicamente baixa e adaptação predominantemente normativa. Entre 2008 e 2024, os pedidos de proteção internacional subiram de 105 para

2.849 (Eurostat), mantendo o país entre os EM menos pressionados. Esta posição periférica tornou o asilo relativamente marginal nas prioridades nacionais, colocando Portugal mais como recetor residual do que como destino relevante no sistema europeu de proteção internacional.

Do ponto de vista jurídico, a trajetória portuguesa revela uma convergência célere e pouco contestada com o quadro europeu. A Lei n.º 27/2008 estabeleceu a base legislativa do asilo e da proteção subsidiária, sendo posteriormente revista para incorporar as diretivas que estruturam o SECA. A transposição das Diretivas de Procedimentos (2013/32/UE), de Condições de Acolhimento (2013/33/UE) e de Qualificação (2011/95/UE) ocorreu sem grandes resistências, ilustrando o que a literatura tem descrito como «europeização passiva», isto é, a adoção formal de normas comunitárias sem que tal corresponda a um investimento estrutural equivalente na capacidade de implementação.

Os programas de governo confirmam esta tendência. Até 2015, o asilo aparecia esparsa e diluído em políticas mais amplas de imigração e integração. Com a crise dos refugiados, o discurso sobre a solidariedade europeia e a participação em mecanismos de recolocação intensificou-se. Contudo, entre 2015 e 2017, Portugal acolheu apenas algumas centenas de requerentes, muito aquém das metas inicialmente definidas.

A convergência normativa não eliminou fragilidades administrativas. Relatórios do AIDA/ECRE (2017-2023) apontam atrasos na análise de pedidos, insuficiência de estruturas de acolhimento e forte dependência de organizações da sociedade civil para integração. A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (2023) procuraram responder, mas a transição revelou problemas de coordenação, carência de recursos especializados e dificuldades na digitalização processual. Assim, a europeização portuguesa é mais profunda no plano jurídico-formal do que na consolidação administrativa, mostrando um desfasamento entre adesão normativa e execução prática.

Em termos de externalização, Portugal não recorre a medidas securitárias diretas, como *pushbacks* ou devoluções sumárias, participando de forma discreta e cooperativa na dimensão externa da política europeia de migração e asilo. Esta participação concentra-se em três eixos: (i) envolvimento em instrumentos europeus de cooperação externa e reforço de capacidades em países de origem e trânsito; (ii) integração da migração na política portuguesa de cooperação para

o desenvolvimento, especialmente na África Ocidental e no espaço lusófono; e (iii) colaboração técnico-administrativa na gestão documental, controlo de fluxos e formação institucional.

Portugal participa em programas financiados por instrumentos europeus, como o Fundo Fiduciário de Emergência para África, visando o reforço das capacidades administrativas e institucionais de EM parceiros na gestão da migração. A cooperação bilateral e multilateral com países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e da África Ocidental foca-se em modernização administrativa, formação de quadros, reforço de registos civis e sistemas de identificação e capacitação de serviços públicos ligados à mobilidade e migração. Paralelamente, associa-se a iniciativas europeias e internacionais técnico-operacionais, incluindo formação e assistência técnica na governação migratória, gestão de fronteiras e organização de sistemas de acolhimento. Estas iniciativas não têm carácter coercivo, mas visam gestão preventiva e estrutural «a montante», configurando uma externalização difusa, tecnocrática e de baixa visibilidade política.

Estas práticas cumprem dupla função: alinham a política externa portuguesa com as prioridades da UE em governação migratória e controlo indireto de fluxos, e reforçam a imagem internacional de país cooperante, comprometido com multilateralismo, desenvolvimento e direitos humanos. No caso português, a externalização é indireta, incremental e largamente despolitizada, distinta dos modelos de contenção robusta adotados por EM sob maior pressão migratória.

Em suma, Portugal é um caso de europeização predominantemente formal, em que a transposição normativa se sobrepõe à transformação estrutural. A externalização é discreta, cooperativa e essencialmente reputacional, servindo mais para consolidar a posição internacional do país do que para responder a pressões internas. Esta posição periférica coloca Portugal como seguidor no SECA, com adaptação centrada no cumprimento formal e na manutenção de credibilidade junto da UE, sem alterações substantivas da realidade doméstica.

Espanha

Não obstante o seu estatuto de fronteira externa da UE (condição que partilha com Portugal), a política de asilo em Espanha segue uma

trajetória contrastante quanto ao grau e à natureza da sua exposição às rotas migratórias. A combinação de uma fronteira terrestre em África nas cidades autónomas de Ceuta e Melilla, a proximidade às rotas mediterrânicas e a intensificação das chegadas pela via atlântica (Ilhas Canárias) coloca Espanha numa posição de contacto direto e recorrente com fluxos de elevada magnitude. Entre 2008 e 2024, os pedidos de proteção internacional subiram de 4.325 para mais de 165 mil (Eurostat), colocando o país entre os principais destinos europeus. Este crescimento tornou-se evidente a partir de 2015, com a crise migratória e a intensificação das rotas atlânticas e mediterrânicas, colocando Espanha no centro do debate europeu.

No plano jurídico, o país assegurou a transposição das diretivas do SECA, garantindo convergência formal. Contudo, a prática revelou tensões persistentes entre a letra da lei e a execução concreta. A *Ley de Extranjería* e a reforma introduzida pela Lei Orgânica 4/2015 instituíram os chamados *rechazos en frontera*, aplicados sobretudo em Ceuta e Melilla, que permitiram a devolução imediata de migrantes. Apesar de validados pelo Tribunal Constitucional em 2020, esses mecanismos suscitaram críticas consistentes de organizações internacionais, que os consideram incompatíveis com os princípios da Convenção de Genebra e com os compromissos europeus de proteção. A pressão sobre o sistema espanhol de asilo evidenciou-se administrativamente. Relatórios do ECRE/AIDA (2016-2024) documentam atrasos superiores a dois anos na análise de pedidos e colapsos recorrentes no acolhimento, sobretudo em 2019-2020. Em resposta, criaram-se estruturas temporárias, insuficientes para suprir a pressão. Enquanto em Portugal a debilidade resulta da escassez de recursos em contexto de baixa procura, em Espanha deriva do desequilíbrio entre a magnitude da pressão e a capacidade institucional disponível.

A geografia é elemento determinante desta trajetória. As cidades autónomas de Ceuta e Melilla, situadas no Norte de África, constituem pontos críticos de entrada e símbolos de uma fronteira que é simultaneamente física e política. Ali, práticas securitárias como cercas, patrulhamento intensivo e cooperação direta com forças marroquinas tornaram-se centrais. Para além disso, a costa atlântica e mediterrânica consolidou-se como rota privilegiada de chegada, exigindo vigilância constante e reforço de meios marítimos. Neste contexto, a externalização

é pilar da política espanhola de migração e asilo. Desde os anos 2000, Espanha aprofundou a cooperação com Marrocos, parceiro central no controlo migratório, através de acordos de readmissão, patrulhas conjuntas e financiamento de infraestruturas, muitas vezes condicionados a contrapartidas políticas e financeiras. A cooperação estendeu-se à Mauritânia e ao Senegal, reforçando a vertente atlântica com apoio logístico, formação e infraestruturas para conter fluxos antes da chegada à UE.

Esta orientação ultrapassa clivagens partidárias. Tanto governos do Partido Popular quanto do Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) mantiveram estratégias consistentes de externalização, configurando-a como política de Estado e revelando um consenso alicerçado em fatores estruturais: pressão migratória persistente, condição geográfica de fronteira e necessidade de demonstrar compromisso europeu. Todavia, esta estratégia gerou tensões internas entre a dimensão humanitária da proteção internacional e a prevalência da lógica securitária. Embora Espanha tenha formalmente assegurado a transposição do quadro europeu, a prática das devoluções sumárias e a dependência da cooperação com países terceiros configuram uma interpretação restritiva das obrigações internacionais. As críticas de organizações de direitos humanos ilustram esta ambiguidade: a proteção tende a ser relativizada em nome da eficácia securitária e da estabilidade política.

Em síntese, Espanha é um caso de europeização tensionada: cumpre formalmente os compromissos comunitários, mas enfrenta estrangimentos internos e geopolíticos que levam à adoção de práticas de externalização robustas, impactando a política doméstica e a agenda europeia. Enquanto Portugal é seguidor periférico, Espanha afirma-se como ator central, cuja posição de fronteira lhe confere influência decisiva sobre o sistema europeu de asilo.

Discussão de resultados

A análise comparativa de Portugal e Espanha confirma que a europeização da política de asilo gera convergência normativa, mas não homogeneização substantiva das práticas nacionais. Ela funciona sobretudo como enquadramento jurídico comum, dentro do qual

persistem trajetórias nacionais distintas, condicionadas por posição geográfica, pressão migratória e capacidades institucionais.

Estes resultados corroboram a literatura que vê a europeização como processo mediado, dependente de fatores domésticos e do grau de *goodness of fit*. Em ambos os países, a transposição do SECA foi assegurada, mas o seu significado político-administrativo diverge. Portugal segue um padrão de baixa intensidade, com conformidade jurídica e impacto limitado na transformação institucional. Espanha exemplifica europeização sob elevada pressão, onde a centralidade do asilo e a intensidade dos fluxos conduzem a uma implementação tensionada, entre alinhamento formal e práticas de exceção.

A divergência entre os padrões tem implicações para a solidariedade europeia. Embora Portugal e Espanha sejam ambos EM fronteiriços, diferem quanto ao grau de exposição efetiva às rotas migratórias e à intensidade da pressão operacional que daí resulta. Estados sob menor pressão relativa, como Portugal, tendem a privilegiar a conformidade normativa, ao passo que Estados sujeitos a pressão direta e recorrente, como Espanha, recorrem com maior frequência a estratégias unilaterais e a instrumentos de externalização para compensar limitações estruturais do SECA. Esta constatação é relevante face ao Novo Pacto sobre Migração e Asilo. Ao institucionalizar solidariedade flexível e reforçar controlo fronteiriço e dimensão externa, o Pacto parece mais orientado para gerir assimetrias do que para superá-las estruturalmente. A comparação entre Portugal e Espanha sugere que a externalização corre o risco de funcionar como substituto funcional de uma partilha efetiva de responsabilidades.

Neste contexto, a externalização emerge menos como opção política e mais como resultado estrutural de uma europeização incompleta. Na ausência de solidariedade interna robusta, os incentivos deslocam-se para a contenção extraterritorial e a cooperação com países terceiros. As diferenças entre a externalização discreta portuguesa e a robusta espanhola refletem não estratégias opostas, mas posições distintas num sistema estruturalmente desequilibrado. Os resultados indicam que o SECA permanece um regime de integração jurídica sem plena integração política. As divergências nas práticas nacionais, apesar da densidade normativa, evidenciam os limites de uma governação dependente da exposição desigual dos EM aos fluxos migratórios. A análise peninsular ilustra claramente as tensões estruturais no projeto europeu de asilo,

entre harmonização normativa, fragmentação prática e crescente externalização de responsabilidades de proteção.

Conclusão

As conclusões permitem identificar três contributos centrais. Primeiro, a europeização das políticas de asilo é eficaz normativamente, mas produz resultados diferenciados conforme posição geográfica, pressão migratória e capacidades institucionais dos EM. Segundo, a externalização não é marginal, mas consequência estrutural da fragmentação do SECA e da ausência de mecanismos robustos de partilha interna. Terceiro, a persistência de trajetórias nacionais divergentes compromete a coerência da política comum e fragiliza o princípio da solidariedade europeia.

A análise comparativa do espaço ibérico é elucidativa para o debate europeu. Portugal e Espanha, apesar da proximidade geográfica e do mesmo quadro jurídico, configuram fronteiras distintas: periférica e de baixa pressão migratória, no caso português, e externas sob pressão intensa, no caso espanhol. Esta clivagem mostra como a europeização pode gerar simultaneamente adaptação formal de baixo impacto e um padrão tensionado, marcado por securitização e externalização. O caso ibérico funciona como laboratório comparativo, evidenciando dinâmicas menos visíveis noutros contextos.

O estudo apresenta algumas limitações. O recorte em dois EM não permite generalizações automáticas, embora ofereça um quadro analítico sólido para compreender dinâmicas estruturais mais amplas. A delimitação até 2024 não capta plenamente os efeitos da implementação do Novo Pacto sobre Migração e Asilo, cujo impacto poderá reconfigurar parcialmente os equilíbrios descritos.

Para investigação futura, seria relevante alargar a análise a outros EM fronteiriços sob diferentes pressões migratórias, testando a robustez do contraste entre fronteiras periféricas e altamente expostas. Uma exploração mais detalhada da dimensão bilateral da externalização permitiria avaliar sistematicamente os efeitos políticos e institucionais das parcerias com países terceiros. A incorporação de perspetivas de atores institucionais e operacionais contribuiria para compreender melhor como a europeização se traduz, ou não, em mudança efetiva nas práticas nacionais.

Bibliografia

- Antunes, Sandrina, Loughlin, John (2020). “The European Union, subnational mobilization and state rescaling in small unitary states: a comparative analysis”, *Regional and Federal Studies*, 30, 2, 121-136.
- Bendel, Petra, Servent, Ariadna Ripoll (2017). “Asylum and refugee protection”, in A. Servent, F. Trauner (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Londres: Routledge, 59-69.
- Bergmann, Julian, Müller, Patrick (2023). “Spillover dynamics and inter-institutional interactions between CSDP and AFSJ: moving towards a more joined-up EU external migration policy?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49, 12, 3005-3023.
- Börzel, Tanja, Risse, Thomas (2012). “From europeanisation to diffusion: introduction”, *West European Politics*, 35, 1, 1-19.
- Bürkner, Hans-Joachim (2020). “Europeanisation versus Euroscepticism: do borders matter?”, *Geopolitics*, 25, 3, 545-566.
- Cafiero, Camilla (2019). “The Dublin III Regulation: critiques and latest attempts of reform”, *Law Review* 2, 9, 1, 2-22.
- Cantor, David et al. (2022). “Externalisation, access to territorial asylum, and international law”, *International Journal of Refugee Law*, 34, 1, 120-156.
- Carlier, Jean-Yves, Crépeau, François, Purkey, Anna (2020). “From the 2015 European “Migration Crisis” to the 2018 Global Compact for Migration”, *McGill Journal of Sustainable Development Law/Revue de droit du développement durable de McGill*, 16, 1, 37-81.
- Chrysogelos, Angelos (2019). “Europeanisation as de-politicisation, crisis as re-politicisation: the case of Greek foreign policy during the Eurozone crisis”, *Journal of European Integration*, 41, 5, 605-621.
- Comissão Europeia (2015). “The European Union’s cooperation with Africa on migration”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_15_4832 (acesso em 12/09/2025).
- Conte, Carmine, Yavcan, Başak (2024). “Reflection Paper on the new EU Pact on migration and asylum, Migration Policy Group”. Disponível em: <https://www.migpolgroup.com/index.php/2024/04/23/reflection-paper-on-the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum/> (acesso em 16/09/2025).
- Dessel, Julia Van (2019). “International delegation and agency in the externalization process of EU migration and asylum policy: the role

- of the IOM and the UNHCR in Niger”, *European Journal of migration and law*, 21, 435-458.
- Dimitriadi, Angeliki (2016). “Policy deals without borders: Europe’s foreign policy”, *European Council on Foreign Relations, Policy Brief* 165. Disponível em: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-165-DEALS_WITHOUT_BORDERS.pdf (acesso em 17/09/2025).
- Ferreira, Susana (2022). “A externalização das fronteiras europeias e os efeitos indesejados de uma fronteira dinâmica”, *Relações Internacionais*, 75, 29-044.
- Fontana, Iole, Rosina, Matilde (2024a). “The external dimension of Italian migration policy in the wider Mediterranean”, *Mediterranean politics*, 1-32.
- « — » (2024b). “The tools of external migration policy in the EU Member States: the case of Italy”, *Journal of Common Market Studies*, 1-27.
- Frelick, Bill, Kysel, Ian Matthew, Podkul, Jennifer (2016). “The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants”, *Journal on Migration and Human Security*, 4, 4, 190-220.
- Gattinara, Pietro Castelli (2017). “The “refugee crisis” in Italy as a crisis of legitimacy”, *Contemporary Italian Politics*, 9, 3, 318-33.
- Gazi, Theodora (2021). “The new pact on migration and asylum: Supporting or constraining rights of vulnerable groups?”, *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 1, 167-175.
- Gladysz, Marianna, Sychov, Viktor (2020). “The influence of the migration crisis of 2015 on the EU migration policy”, *Studies in European Affairs*, 9-23.
- Goudappel, Flora, Raulus, Helena (2011). “The future of asylum in the European Union”. Haia: Asser Press.
- Häkli, Jouni, Kudžmaitè, Gintarè, Kallio, Kirsi Pauliina (2024). “Devaluing personhood: The framing of migrants in the EU’s new pact on migration and asylum”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 49, 4, 1-15.
- Hintjens, Helen (2019). “Failed securitisation moves during the 2015 ‘migration crisis’”, *International migration*, 57, 4, 181-196.
- Kaunert, Christian (2005). “The Area of Freedom, Security and Justice: the construction of a ‘European Public Order’”, *European Security*, 14, 4, 459-483.
- Kaunert, Christian, Léonard, Sarah (2012). “The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective”, *Journal of European Public Policy*, 19, 9, 1396-1413.

- Ladrech, Robert (2010). “Europeanization and national politics”, *Macmillan International Higher Education*, 32, 576-589.
- Matera, Amelia Martha (2020). “The steps from Dublin III to Dublin IV”, in M. Harwood, S. Moncada, R. Pace (eds.), *The future of the European Union Demisting the Debate*. Msida: Institute for European Studies, 212-229.
- Monar, Jorg (2010). “The EU’s externalisation of internal security objectives: perspectives after Lisbon and Stockholm”, *International Spectator*, 45, 2, 23-39.
- Mouzourakis, Minos (2014). “We need to talk about Dublin’ responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union”, *Refugee Studies Centre Working Paper Series 105*. Disponível em: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf> (acesso em 14/09/2025).
- Moreno-Iax, Violeta (2017). “Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24, 5, 740-762.
- Petracou, Electra et al. (2018). “Towards a common European space for asylum”, *Sustainability*, 10, 9, 1-17.
- Punzo, Valentina, Scaglione, Attilio (2024). “Beyond borders: exploring the impact of Italian migration control policies on Mediterranean smuggling dynamics and migrant journeys”, *Trends in Organized Crime*, s.p.
- Radaelli, Claudio (2002). “The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research”, *Politique européenne*, 1, 5, 105-136.
- « — » (2004). “Europeanization: solution or problem?”, *Palgrave Advances in European Union Studies*, 8, 56-76.
- Rizzo, Alfredo (2018). “The twofold (internal and external) dimension os European Union’s migration and asylum policies: recent cases and future scenarios”, *Centre for European Studies*, 103-119.
- Schacher, Yael (2024). “EU pact will not improve reception of asylum seekers, must come with expanded pathways”, *Refugees International*, 11 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.refugeesinternational.org/statements-and-news/eu-pact-will-not-improve-reception-of-asylum-seekers-must-come-with-expanded-pathways/> (acesso em 16/09/2025).
- Scipioni, Marco (2018). “Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis”, *Journal of European Public Policy*, 25, 9, 1357-1375.

- Stock, Inka, Üstübcü, Ayşen, Schultz, Susanne (2019). "Externalization at work: responses to migration policies from the Global South", *Comparative Migration Studies*, 7, 48, 1-9.
- Tan, Nikolas (2021). "Conceptualising externalisation: still fit for purpose?", *Forced Migration Review*, 68, 8-9.
- Tsardanidis, Charalambos, Stavridis, Stelios (2005). "The Europeanisation of Greek foreign policy: A critical appraisal", *Journal of European Integration*, 27, 2, 217-239.
- Tsourdi, Evangelia (2019). "The emerging architecture of EU asylum policy: insights into the administrative governance of the Common European Asylum System", in F. Bignami (ed.), *EU Law in Populist Times, Crises and Prospects*. Cambridge University Press, 191-226.
- Zaun, Natascha, Servent, Ariadna Ripoll (2021). "One step forward, two steps back: the ambiguous role of Germany in EU Asylum policies", *Journal of European Integration*, 43, 2, 157-174.