Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Nicolau, Paulo Alexandre Nunes, 1965-

A crise migratória da Europa : a importância de Schengen para a convergência europeia e o contributo de Portugal

http://hdl.handle.net/11067/3790
https://doi.org/10.34628/0an3-ep29

Metadados

Data de Publicação 2017

Resumo A crise migratória da Europa de 2015, expôs a União Europeia a desafios que colocaram em crise os seus pilares estratégicos de desenvolvimento, deixando a descoberto a ausência de mecanismos comuns eficazes em matéria de protecção internacional e capacidades de resposta imediata em termos de gestão comum da fronteira externa, com padrões humanistas e de segurança aceitáveis, para enfrentar situações de elevada pressão migratória e exposição mediática. Um primeiro exame dos progressos realizados...

The migratory crisis in Europe in 2015 has exposed the European Union to challenges that have put its strategic development pillars in crisis, exposing the absence of effective common mechanisms for international protection and immediate response capabilities in terms of common management of border, with acceptable humanist and security standards, to face situations of high migratory pressure and media exposure. A first review of the progress made in the implementation of the European Migration...

Palavras Chave Refugiados - Países da União Europeia, Liberdade de circulação - Países da União Europeia, Países da União Europeia - Emigração e imigração - Política governamental

Tipo article

Revisão de Pares Não

Coleções [ULL-FCHS] LPIS, n. 15 (2017)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T03:33:54Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

A CRISE MIGRATÓRIA DA EUROPA:
A IMPORTÂNCIA DE SCHENGEN PARA A CONVERGÊNCIA EUROPEIA E O CONTRIBUTO DE PORTUGAL

Paulo Alexandre Nicolau
Professor auxiliar da Universidade Lusíada
Centro Lusíada de investigação em Política Internacional e Segurança (CLIPIS)

Resumo: A crise migratória da Europa de 2015, expôs a União Europeia a desafios que colocaram em crise os seus pilares estratégicos de desenvolvimento, deixando a descoberto a ausência de mecanismos comuns eficazes em matéria de protecção internacional e capacidades de resposta imediata em termos de gestão comum da fronteira externa, com padrões humanistas e de segurança aceitáveis, para enfrentar situações de elevada pressão migratória e exposição mediática.

Um primeiro exame dos progressos realizados na execução da Agenda Europeia da Migração de 2015, dois anos volvidos, revelou que a UE centrou os seus esforços no processo de envolvimento solidário dos Estados membros com a Grécia e com a Itália, em termos de apoio aos refugiados que se encontram naqueles territórios em situações de particular vulnerabilidade, na avaliação da actual política de vistos e da necessidade de a actualizar, e por fim, no impulso para o retorno de nacionais de Estados terceiros em situação ilegal, por parte dos Estados membros.

A crescente mobilidade internacional de milhares de pessoas, originou fluxos migratórios mistos compostos por imigrantes ilegais e refugiados, que utilizam cada vez mais as mesmas vias e meios de transporte para chegar a um destino final.

No papel de controlo das fronteiras europeias desempenhado pelos Estados membros, a autoridade do Estado e a sua função de gestão têm sido reconfigurados, de forma a beneficiar dos instrumentos e recursos disponibilizados pelas instâncias europeias. Na implementação de uma política nacional de retorno, as questões políticas centram-se na responsabilidade e na capacidade dos Estados membros cumprirem a sua obrigação de retornar nacionais de Estados terceiros em situação ilegal de forma harmonizada com os procedimentos da UE, para os seus países de origem, sendo Portugal, até ao momento, um dos Estados membros parte neste processo de convergência europeia ao nível do controlo de fronteiras externas europeias e da política de retorno.

Palavras-chave: União Europeia, Migrações, Fronteiras, Retorno e Portugal.

Abstract: The migratory crisis in Europe in 2015 has exposed the European Union to challenges that have put its strategic development pillars in crisis, exposing the absence of effective common mechanisms for international protection and immediate response capabilities in terms of common management

of border, with acceptable humanist and security standards, to face situations of high migratory pressure and media exposure.

A first review of the progress made in the implementation of the European Migration Agenda of 2015, two years later, showed that the EU focused its efforts on the Member States solidarity with Greece and Italy, in terms of support for refugees which are located in those territories in situations of particular vulnerability, in assessing the current visa policy and the need to update it, and finally, in the promotion of the return of illegally staying third-country nationals by member states.

The growing international mobility of thousands of people has led to mixed migratory flows of illegal immigrants and refugees, who are increasingly using the same means of transport to reach a final destination.

In the role of the Member States to control the European borders, the State authority and its management function have been reconfigured, in order to benefit from the instruments and resources made available by the European authorities. In implementing a national return policy, those issues focus on the responsibility and ability of Member States to fulfill their obligation to return illegally staying third-country nationals to their countries of origin with harmonized procedures in line with UE. Portugal is one of the Member States involved in this process of European convergence in the control of European external borders and the return policy.

Keywords: European Union, Migration, Borders, Return and Portugal.

Introdução

A Europa enfrentou em 2015 a maior crise de refugiados desde o fim da segunda guerra mundial. Os seus efeitos testaram os alicerces da União Europeia (UE), incluindo uma das suas principais realizações, o espaço Schengen enquanto área de livre circulação de pessoas sem fronteiras internas, com uma única fronteira externa comum. Como estão a UE e os Estados membros, a responder aos desafios da migração dois anos após a primeira resposta e por que motivo continua a ser necessária uma abordagem europeia concertada? Qual a relevância dos papéis das dimensões interna e externa das políticas europeias, levando em consideração o contexto internacional mais amplo?

A UE tem sido criticada por manifesta falta de liderança e de formulação política coerente e coordenada, para enfrentar a crise dos migrantes, assente em fluxos mistos compostos por imigrantes e refugiados. Acresce o facto de ser evidente que a resposta aos desafios que se colocaram, revelou e existência de mecanismos e capacidades reduzidas para enfrentar situações de elevada pressão técnica e exposição mediática, os quais previligiam soluções conjunturais e de difícil implementação efectiva a nível da UE. As abordagens de curto prazo falharam e não foi possível, até ao momento, abordar as causas e a natureza do problema no longo prazo, dadas as diferentes visões entre os Estados membros, no que respeita às questões da imigração ilegal e dos refugiados.

Existem razões de diversa índole para o fracasso no delinear de uma abordagem abrangente e eficaz da UE para a a crise dos migrantes, das quais se podem destacam-se: por um lado, o sistema de paralelo de competências que permitem aos Estados membros prosseguirem políticas próprias com as políticas da UE; por outro, um ambiente de coexistência de múltiplos actores que ambicionam influenciar as políticas da UE, os quais pertencem a diferentes famílias políticas, com modelos de sociedade diversos por vezes com posições e interesses conflituantes entre si; por fim, e não menos importante, a sobreposição de instrumentos de financiamento entre a UE e os Estados terceiros de origem e trânsito dos migrantes.

Assim, há um conjunto de novas etapas que a UE terá de vir a empreender, havendo a necessidade de construir pontes entre a dimensão externa e interna, entre as políticas de migração e asilo em todo o sistema da UE, e entre as instituições da UE e os Estados membros. Para a UE ser eficaz, as medidas propostas exigem

um maior reconhecimento político do facto de que uma resposta conjunta, é do efectivo interesse dos Estados membros e da UE.

A Europa tem os seus alicerces em três vetores estratégicos: o mercado comum, o Euro e o Espaço Schengen. Uma crise num dos pilares tem efeitos directos e imediatos nos outros dois pilares. No caso da liberdade circulação de pessoas num espaço comum sem fronteiras internas, este é cada vez mais um pilar fundamental da construção europeia, apesar das distorções verificadas em alguns Estados membros, no que respeita à imposição de restrições à livre circulação. Importa assim discutir o papel e o contributo das fronteiras, no aprofundamento da convergência europeia, em especial no que respeita ao seu modelo comum de controlo e gestão.

A resposta europeia: um primeiro balanço dois anos depois

No seu discurso anual sobre o Estado da União[1], o Presidente Jean-Claude Juncker anunciou que a Comissão Europeia iria apresentar em Setembro de 2017 um novo conjunto de propostas com ênfase no retorno de nacionais de Estados terceiros, na solidariedade para com África e na abertura de vias de imigração através de canais legais.

A Comissão examinou os progressos realizados na execução da Agenda Europeia da Migração de 2015 e apresentou novas iniciativas a adoptar, de modo a construirem os elementos para tornar as actuais políticas europeias sobre migração e asilo mais efectivas, nos seus propósitos globais.

Com base nos progressos já realizados, a Comissão Europeia propõe uma série de novas iniciativas em domínios fundamentais: um novo regime de reinstalação para cerca de 50,000 refugiados, projetos-piloto no domínio da imigração legal que a Comissão irá financiar e coordenar, bem como novas medidas destinadas a tornar mais eficaz a política de retorno de nacionais de Estados terceiros em situação ilegal na UE.

Neste particular, a Comissão adoptou uma Comunicação sobre a execução da Agenda Europeia da Migração[2], acompanhada de uma recomendação que visa assegurar vias legais de acesso efectivas à Europa de pessoas com necessidade de protecção internacional, através do mecanismo de reinstalação, e uma Recomendação que estabelece uma nova versão do manual prático sobre retorno, adiando a revisão da Directiva de Retorno 2008/115/CE relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação ilegal. Esta é uma Directiva da União Europeia (UE) aprovada a 18 de Junho de 2008, que estabelece procedimentos harmonizados

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pt.htm
[2] http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55f22451e015f26ef61dd02d6.do

para com os imigrantes que não têm autorização legal para permanecer ou residir na União Europeia. A Diretiva está em vigor desde 24 de Dezembro de 2010, data limite estipulada por essa norma para que fosse incorporada na legislação nacional dos Estados membros.

A Comissão Europeia instou igualmente os Estados membros a avançarem urgentemente com a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, e a envidarem esforços para colaborar com os países de origem e de trânsito dos migrantes, em especial através de contribuições adicionais para o Fundo Fiduciário da UE para África.

No que respeita a pedidos de asilo na UE, o actual panorama revela em termos de dados mensais sobre as últimas tendências – volume de pedidos e de menores desacompanhados com as respectivas nacionalidades mais representadas, entre Maio de 2016 e Julho 2017, segundo dados do escrit**ór**io europeu de asilo do European Asylum Support Office (EASO), uma realidade preocupante quanto ao *modus faciendi* das redes criminosas organizadas, ao expôrem cada vez mais menores desacompanhados a situações de elevado risco nas tentativas de chegar à UE. O sistema de alerta precoce e preparação (Early Warning and Preparedness System - EPS) da EASO é um sistema de recolha de dados que reúne as informações sob indicadores que se concentram em todas as etapas-chave do Sistema Comum de Asilo Europeu (Common European Asylum System - CEAS), com os contributos mensais dos Estados membros da UE, da Noruega e da Suíça.

Reporting period	Number of asylum applications filed in EU+ countries	Number of asylum applications filed by unaccompanied children (self-declared)	% of all applications filed by unaccompanied children	Top nationalities of unaccompanied children asylum applicants
Jul 2017	58.779	2.351	4%	15% - Afghans 9% - Pakistani 9% - Gambian
Jun 2017	58.403	1.752	3%	19% - Afghans 10% - Pakistani 8% - Gambian 7% - Guinean
May 2017	59.128	1.774	3%	17% - Afghans 8% - Gambian
Apr 2017	49.916	1.497	3%	14% - Afghans 12% - Gambian
Mar 2017	66.908	2.007	3%	13% - Afghans 11% - Gambian
Feb 2017	59 036	1771	3%	19% - Afghans 10% - Pakistani 10% - Gambian

Reporting period	Number of asylum applications filed in EU+ countries	Number of asylum applications filed by unaccompanied children (self-declared)	% of all applications filed by unaccompanied children	Top nationalities of unaccompanied children asylum applicants
Jan 2017	61 697	1851	3%	20% - Afghans 10% - Eritreans 8% - Gambian
Dec 2016	64 513	2580	4%	18% - Afghans 13% - Eritreans 8% - Pakistani
Oct 2016	82 914	---	3%	26% - Afghan 10% - Eritrean
Sept 2016	125 809	2516	2%	27% - Afghan 12% - Syrian 9% - Eritrean
Aug 2016	137 688	2753	2%	32% - Afghan 13% - Eritrean 7% - Syrian 7% - Somalian 6% - Pakistani
May 2016	99 000	2633	2.7%	42% - Afghan 8% - Somalian 7% - Syrian

A Comissão apelou ainda aos Estados membros que continuem a dar provas de solidariedade para com a Itália e a Grécia, e defende que seja atribuída prioridade imediata à recolocação das pessoas elegíveis que chegaram à Grécia e a Itália até 26 de setembro de 2017, prevendo que no total, ao abrigo desse mecanismo, sejam efectivamente recolocadas cerca de 37,000 pessoas. Avança ainda com a disponibilidade da Comissão para financiar os Estados membros que prossigam, numa base voluntária, os seus esforços de recolocação para além do previsto nos mecanismos atuais.

No sentido de melhorar as vias legais de admissão, a Comissão recomenda a criação de um novo regime na UE que preveja a reinstalação na Europa nos próximos dois anos de cerca de 50,000 pessoas, entre as mais vulneráveis e que necessitam de protecção internacional, disponibilizando, para o efeito, 500 milhões de euros ao apoio aos esforços de reinstalação dos Estados membros.

A Comissão Europeia considera que, se, por um lado, a reinstalação de pessoas provenientes da Turquia e do Médio Oriente deve ser prosseguida, por outro, deverá ser dada maior atenção à reinstalação das pessoas mais vulneráveis provenientes de África e do Corno de África, em especial, da Líbia, do Egipto, do Níger, do Sudão, do Chade e da Etiópia. A Comissão entende ainda que estes esforços de reinstalação contribuirão para uma maior estabilização dos fluxos migratórios ao longo da rota do Mediterrâneo Central e, em especial, para apoiar

o ACNUR na criação de um mecanismo de evacuação de emergência a partir da Líbia, e servirão para assegurar a transição até à adopção do novo quadro permanente de reinstalação da UE.

Neste contexto, conforme anunciado oportunamente em Setembro, a Comissão prolongou o prazo para a apresentação de ofertas de reinstalação até 31 de Outubro 2017, convidando os Estados membros, inclusivamente os que já apresentaram ofertas, a reforçarem as mesmas até final do prazo indicado.

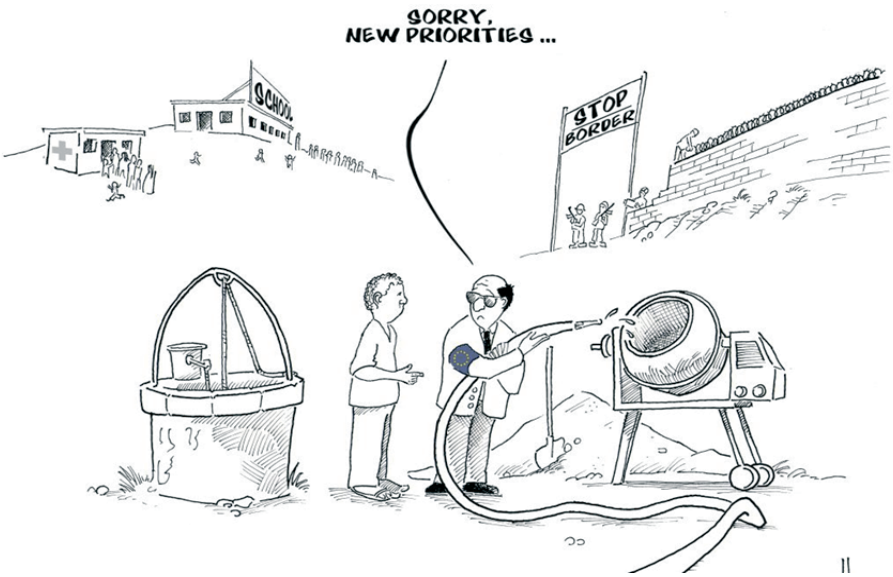
Além disso, a Comissão Europeia encorajou os Estados membros a instituírem regimes que envolvam o sector privado que permitam a grupos ou a organizações da sociedade civil organizarem e financiarem a reinstalação de migrantes em conformidade com a legislação nacional, tendo, para o efeito, convidado o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo a coordenar um projecto-piloto nesta matéria com os Estados membros interessados.

Portugal acolheu refugiados no âmbito da implementação da Agenda Europeia da Migração, tendo estabelecido um mecanismo para proceder à identificação e localização dos recursos disponíveis no território nacional – administração central, autarquias locais e sociedade civil – de modo de aferir a capacidade instalada e concluir o plano nacional de acolhimento e integração de refugiados e pessoas sujeitas à protecção internacional. Os indicadores actualizados revelam que de acordo com os dados apresentados a 7 de Fevereiro de 2017, Portugal tinha acolhido 690 pessoas vindas da Grécia, de um total de 1230 pedidos, e 267 pessoas vindas de Itália, de um total de 388 pedidos. Face aos restantes países, Portugal apresenta-se como o 4.º país com mais recolocações.[3] Esta situação não deixa de ser preocupante, na medida que "fugiram de Portugal 798 dos 1419 migrantes recolocados. Cerca de 40% foram detectados mas desapareceram", conforme relata a imprensa sobre esta sensível questão, no passado dia 10 de Setembro deste ano.[4]

Em matéria de migração legal, a Comissão propõe coordenar e apoiar financeiramente projectos-piloto com países terceiros, inicialmente centrando-se naqueles que tenham dado provas de empenhamento político na procura de soluções conjuntas para combater a imigração ilegal e a readmissão de imigrantes em situação ilegal.

[3] http://www.acm.gov.pt/-/ce-publica-9-relatorio-de-acompanhamento-para-a-recolocacao-e-reinstalacao-de-refugiados-portugal-e-o-4-pais-com-mais-recolocacoes

[4] http://expresso.sapo.pt/sociedade/2017-09-10-350-refugiados-tem-de-regressar-a-Portugal



No respeitante à política comum de vistos da UE a Comissão adiantou que irá avaliar se a actual política de vistos continua a ser adequada aos desafios e pretende reflectir sobre a necessidade de a actualizar.

Em matéria de retorno, a Comissão não propõe a criação de uma política comum de retorno, baseada, designadamente num Regulamento retorno que substituiria a atual Directiva, centrando antes as suas medidas no reforço das capacidades da Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira, para que a agência possa adoptar uma abordagem verdadeiramente proactiva em matéria de gestão do retorno de nacionais de países terceiros em situação ilegal, e orientar e coordenar a gestão dos regressos a nível da UE, de acordo com o seu mandato renovado.

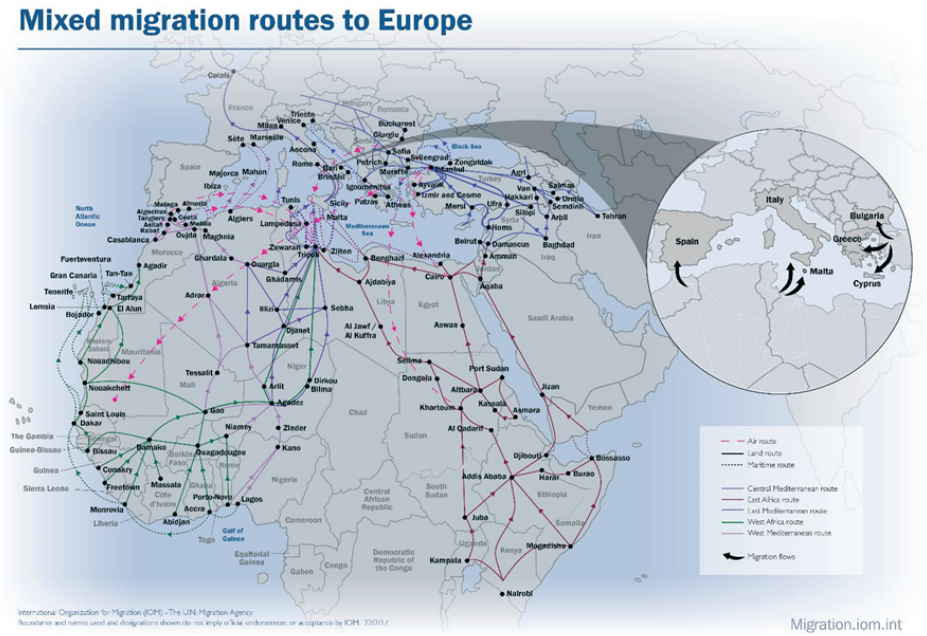
A Comissão convidou ainda os Estados membros a adaptar as suas políticas nacionais de retorno de nacionais de países terceiros, em conformidade com a Recomendação da Comissão de 2017 e com o Plano de Acção revisto em matéria de regresso aos países de origem, em estreita cooperação com a Agência Europeia de Fronteiras Guarda e Costeira, adoptando, para o efeito, uma versão revista do manual do regresso que integra todas estas recomendações.

A gestão das migrações para a União Europeia: a *governance* possível

As interligações complexas que se estabelecem entre as migrações e a segurança, num mundo global, permanecem uma questão central no quadro da

União Europeia. A globalização trouxe associada uma alteração sem precedentes do fenómeno migratório e uma profunda alteração dos diversos perfis que compõem os fluxos migratórios, nomeadamente com o aparecimento de fluxos migratórios mistos compostos por imigrantes ilegais e refugiados, que utilizam cada vez mais as mesmas vias e meios de transporte para chegar a um destino final.

A crescente mobilidade internacional de milhares de pessoas, originou movimentos migratórios que têm na sua génese motivações muito diversas. Actualmente, a complexidade do fenómeno migratório acentuou-se significativamente ao deixar de se centrar numa migração eminentemente laboral, para passar a representar uma rede mais complexa de circulação de pessoas nas fronteiras dos Estados.



Apesar da crescente globalização e interdependência, a legitimidade e a integridade do regime de controlo de fronteira dos Estados membros continuam a depender da sua capacidade para garantir a segurança dos seus cidadãos. A segurança nas fronteiras, em toda a sua complexidade, deixou de ser apenas uma questão de segurança interna, desempenhando, hoje em dia, um papel importante na construção de uma base de confiança para a participação em organizações internacionais.

Os Estados são hoje cada vez mais confrontados com a necessidade estrutural de adaptar os seus tradicionais mecanismos de controlo das fronteiras

à natureza e magnitude das migrações inerentes a um novo ambiente estratégico internacional. O desafio consiste em compreender a natureza destes novos desafios de segurança, porque escapam à lógica bipolar e de confrontação entre potências. Acresce a dificuldade de ajustamento à importância e permanente dinâmica de mudança deste fenómeno das migrações, pelo seu volume e volatilidade, porque este apresenta uma configuração celular e uma natureza transnacional. Os Estados deparam-se com uma crescente dificuldade em lidar com novos actores e com processos de natureza imprecisa, que desafiam a sua soberania.

Se no plano das relações internas, o Estado é cada vez mais uma estrutura de rede, no plano das relações internacionais, onde tem de se inserir abrangendo a prática diplomática, torna-se cada vez mais evidente que o seu poder se expõe a um conjunto de cooperações bilaterais e multilaterais.

Os diferentes aspectos da governação global têm, muitas das vezes, particularidades comuns. A segurança e a sua promoção são consideradas um dos bens públicos essenciais das sociedades contemporâneas, permitindo o desenvolvimento de outros campos de actuação política. Sem um mínimo de segurança, a estrutura do sistema político altera-se por completo. As economias, para além das questões económico-financeiras, são elas próprias constituídas por necessidades de mão-de-obra que possibilitam o seu desenvolvimento, nem sempre satisfeitas pelas populações nacionais. À semelhança de muitos outros recursos essenciais para a nossa existência, a segurança e a mobilidade das pessoas é apenas perceptível quando falham, por interrupção dos equilíbrios estabelecidos ou pela politização das migrações.

Uma das semelhanças entre os domínios da segurança e das migrações está nas limitações dos mecanismos de governação global. Neste quadro, atendendo aos limites conhecidos da capacidade de governação e reconhecendo que a cooperação multilateral é difícil de alcançar, devido às constantes mudanças de configuração do poder geopolítico, importa saber de que forma as actuais organizações de carácter regional são soluções adequadas para os interesses dos Estados nacionais, quando se trata de abordar a natureza evolutiva de riscos globais.

Em termos de segurança, a globalização tem importantes efeitos tanto para a emergência de novas ameaças, através de novas formas de expressão, como para novos equilíbrios de poder resultantes das mudanças a que temos assistido.

Se atentarmos nas alterações ocorridas no quadro das relações políticas internacionais, desde o final da Guerra Fria, constatamos uma multiplicação de intervenientes nas Relações Internacionais, uma acentuada participação de actores não estatais no sistema internacional, um reposicionamento da autoridade do Estado e uma perda da natureza monolítica dos riscos, com consequências sobre as políticas de segurança dos Estados, e sobre os processos de decisão e acção dos seus organismos internos.

Um dos objectivos fundamentais da UE é a criação de um espaço sem fronteiras internas, no qual as pessoas possam circular, residir e trabalhar livremente, sabendo que os seus direitos são plenamente respeitados e que a sua segurança é garantida.

As decisões sobre as condições de chegada de pessoas e as medidas aplicadas nas fronteiras, são formalmente da responsabilidade dos Estados membros a quem é solicitada a entrada, estando, no entanto, as políticas internas dos governos nacionais no quadro da UE sujeitas a procedimentos de actuação comuns e às dinâmicas de outros Estados membros – com o surgimento de movimentos secundários dentro da própria UE, assim como a condicionantes que resultam de factores externos à Europa.

O enquadramento para governar as fronteiras externas da UE pode, em termos sintéticos, ser entendido como o objectivo de regular o acesso de nacionais de países terceiros através da legislação para as fronteiras e das técnicas de controlo suportadas por documentos de viagem com elementos de segurança comuns, vistos e informação disponível em bases de dados de segurança partilhadas.

A natureza multilateral da UE significa que as competências nestas matérias estão repartidas entre a Comissão e os governos nacionais dos Estados membros, assim como através da Frontex, que tem como missão a coordenação operacional entre os Estados membros no controlo das fronteiras externas, a avaliação de risco e o treino das polícias de fronteira.

Justamente porque os Estados se encontram limitados pela eficácia dos seus tradicionais instrumentos de política de segurança, a busca de alternativas dentro de estruturas de relacionamento de níveis múltiplos de decisão, num espaço de liberdade de circulação como a UE, oferecem não só o acesso a instrumentos preventivos e repressivos, como promovem a mobilização de apoios e a harmonização de regras e procedimentos comuns – assentes no Código de Fronteiras Schengen (CFS), no Código de Vistos Schengen (CVS) e no programa fronteiras inteligentes, com os projectos de registo de entrada e saída, de registo de passageiro frequente, e o ETIAS (O European Travel Information and Authorisation System) que se encontra em fase de testes, e é semelhante ao sistema de controlo que existe nos Estados Unidos, Canadá e Austrália. Realizado online e anterior à data da viagem, o registro funcionará como uma triagem, indicando se o requerente é elegível ou não para entrar na UE e, inclusive, identificar se ele representa algum tipo de ameaça – um recurso adicional para controle da entrada de viajantes em toda a Europa. Este espaço de segurança regional com uma fronteira externa comum, permite assim estabelecer uma forte ligação a parceiros com os mesmos interesses, em termos de solidariedade e cooperação – através do anterior Fundo de Fronteiras Externas e do actual Fundo de Segurança Interna, da Frontex e do Eurosur, sistema europeu de vigilância marítima, e da partilha de informação, com o Sistema de Informação Schengen (SIS) e do Visa Informacion System (VIS).

Esta nova lógica de relacionamento multilateral na UE resulta na partilha de uma cultura de segurança, baseada na comunhão de interesses e na solidariedade, salvaguardada dentro de uma estrutura política complexa ao nível do seu processo de decisão, na qual os Estados reposicionam a sua autoridade num equilíbrio instável.

Embora a autoridade política dos Estados se reparta por sistemas de autoridade sobrepostos, em contextos de relacionamento político integrado com a UE, tal não significa que o papel de gestão de segurança nas fronteiras se tenha transferido automaticamente dos Estados membros para as instituições europeias, enfraquecendo-os. Pelo contrário, a autoridade do Estado e o seu papel de gestão foram reconfigurados, de forma a beneficiar dos instrumentos, recursos e métodos de decisão disponibilizados pelas instâncias europeias.

A criação do espaço Schengen, um amplo espaço de livre circulação que abrange quase a totalidade da UE, é uma das conquistas mais notáveis e concretas da União. Este desenvolvimento conduziu a um aumento sem precedentes da mobilidade de cidadãos europeus e de cidadãos nacionais de Estados terceiros, os quais podem viajar livremente em todo este território, sendo também um factor importante para o crescimento e a prosperidade dos Estados-membros.

Em termos políticos, a UE continua a procurar facilitar o acesso legal ao território dos seus Estados membros, tomando simultaneamente medidas para enfrentar os desafios da imigração ilegal, combater o terrorismo islâmico e a criminalidade organizada transfronteiriça, que continuam a ser uma ameaça para a segurança interna da União, e a exigir uma resposta integrada e abrangente. A acção da UE ao reforçar a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados membros, torna a Europa mais segura apesar do limitado consenso relativo à análise conjunta das dinâmicas e vulnerabilidades, inerentes aos desafios e ameaças enfrentados nas fronteiras externas.

A UE detém um acervo - legal, judicial, policial e administrativo, que lhe permite dar resposta aos desafios colocados à segurança comum e se traduz já, de alguma forma, num espaço alargado de cidadania. O aprofundamento da agência Frontex, em especial a revisão do seu mandato, constitui um tópico essencial para o desenvolvimento da política europeia de gestão integrada de fronteiras.

Para que essa gestão integrada seja uma realidade é preciso que a informação circule, que as polícias e as autoridades judiciárias cooperem e que haja práticas, instrumentos e regimes legais comuns. No fio do horizonte perfilou-se em tempos a ideia de um serviço europeu de fronteiras, para a qual contribuíam todos os Estados membros por duas razões: em primeiro lugar, porque todos sem excepção dão fronteiras à Europa, sejam elas terrestres, marítimas ou aéreas; em segundo lugar, porque da segurança das fronteiras de cada Estado membro depende, afinal, o bem-estar de todos os restantes. Tal ideia, no entanto, veio a desvanecer-se com o passar do tempo, tendo variadas situações conjunturais de tensão entre

Estados membros sobre o modelo a adoptar contribuído para o abandono desse propósito – neste particular a gestão europeia do acesso da Roménia e da Bulgária ao espaço Schengen, levando em conta a posição da Alemanha, da Holanda e da França, revelou um procedimento técnico longamente utilizado como meio de impedir a respectiva adesão destes dois Estados membros. Recentemente, o Presidente da Comissão, dirigindo-se ao Parlamento Europeu, argumentou que uma Europa com fronteiras externas robustas, também tem que ser inclusiva, e sustentou que é chegada a altura de dar acesso ao espaço Schengen à Roménia e à Bulgária.

Na implementação de um sistema europeu de controlo de fronteira, as questões políticas centram-se na responsabilidade e na capacidade dos Estados membros com fronteiras externas de gerar confiança nos Estados membros da UE, que para a sua segurança dependem da boa vontade e da capacidade de outros Estados. Este assunto é delicado, em especial, quando se delega alguns aspectos da soberania a outros Estados membros da UE que contam com sectores de gestão da segurança com visões e enquadramentos operativos distintos, sem uma tradição ou capacidade de resposta adequada aos actuais desafios nas fronteiras externas. Para ultrapassar este problema é necessária uma ideia de confiança mútua enquanto suporte no desenvolvimento equilibrado de um sistema de segurança na fronteira entre os actores e organismos responsáveis.

Todavia, é necessário continuar o esforço diário no combate à imigração ilegal, que surge associada a gravíssimas discriminações e violações dos direitos humanos. A exploração do trabalho dos migrantes ilegais e o tráfico de pessoas constituem fenómenos a combater sem hesitações. Para além das pessoas envolvidas, é necessário combater as redes criminosas envolvidas. A UE tem dado passos significativos neste domínio, incluindo a harmonização legislativa, que compreende uma vertente repressiva de combate ao tráfico de pessoas e, em concreto, à sua exploração laboral e sexual, mas também uma importante dimensão de protecção das vítimas.

Neste contexto, a natureza transnacional dos fluxos migratórios reclama respostas concertadas, ao nível global, regional e local. A UE assume um papel privilegiado no desenvolvimento de parcerias internacionais, cabendo-lhe mobilizar vontades e criar um clima de confiança entre países de origem, de trânsito e de destino.

Actualmente, as duas principais preocupações europeias em termos de fronteiras estão reunidas na pressão migratória no Mediterrâneo Central e Oriental, e na questão do regresso dos combatentes estrangeiros - *foreign fighters*, dos palcos da *jihad*. Estes acontecimentos determinaram uma reacção da Comissão Europeia através de uma nova agenda de segurança europeia para as migrações.

Combate à imigração ilegal na UE: linhas de força da política europeia

O fluxo de migrantes que entraram na UE de forma ilegal atingiu níveis sem precedentes em 2015, e manteve-se alto no decorrer do ano de 2016, com um ligeiro abrandamento registado em 2017, resultado, em parte, do acordo estabelecido com a Turquia enquanto país de trânsito. Em 2016, os Estados membros reportaram dados relativos a novos migrantes recém-chegados de África, do Oriente Médio e da Ásia, muitos dos quais pagaram a redes organizadas de auxílio à imigração ilegal para chegar à Europa.

O tráfico de migrantes é uma actividade criminosa global. A pobreza, a instabilidade social e política nos países de origem, bem como a disponibilidade limitada de canais legais de migração legal, empurraram as pessoas para redes criminosas com vista a facilitar a sua entrada, trânsito ou permanência no território da UE. A jornada para a UE pode ser ela própria extremamente perigosa e as redes criminosas frequentemente expõem os migrantes a riscos que ameaçam a sua vida. Os indicadores conhecidos de mortes no Mar Mediterrâneo, demonstra a necessidade de uma resposta assertiva e urgente da UE.

TOTAL ARRIVALS BY SEA AND DEATHS IN THE MEDITERRANEAN 2016-2017				
	1 JANUARY – 2 AUGUST 2017		1 JANUARY – 2 AUGUST 2016	
Country of Arrival	Arrivals	Deaths	Arrivals	Deaths
Italy	95,215	2,232 (Central Med. route)	97,892	2,713 (Central Med. route)
Greece	11,353	45 (Eastern Med. route)	160,515	383 (Eastern Med. route)
Cyprus	358 (as of 8/07)		345	
Spain	8,183	120 (Western Med. route)	2,476 (as of 30/06/16)	97 (Western Med. route)
Estimated Total	115,109	2,397	261,228	3,193
Data on deaths of migrants compiled by IOM's Global Migration Data Analysis Centre. All numbers are minimum estimates. Arrivals based on data from respective governments and IOM field offices.				

A luta contra o tráfico de migrantes faz parte das políticas da UE que abordam a imigração ilegal há mais de uma década. Em 2002, a UE adoptou um quadro jurídico sobre a imigração ilegal, composto por uma Directiva que define a facilitação de entrada, trânsito e residência não autorizadas e uma decisão-quadro que reforça o quadro penal para estas infracções. Para evitar a exploração de migrantes pelas redes criminosas e para reduzir os incentivos à migração ilegal, a Agenda Europeia de Migração e a Agenda Europeia de Segurança identificaram a luta contra o tráfico de migrantes como prioridade. Em Maio de 2015, a Comissão adoptou um Plano de Acção contra a Imigração

Ilegal[5] destinado a transformar esta actividade, numa prática de alto lucro e baixo risco para um negócio de alto risco e baixo lucro, assegurando ao mesmo tempo o pleno respeito e protecção dos direitos humanos dos migrantes

Em alguns casos, os migrantes continuam a depender das redes criminosas depois de terem chegado à UE. As redes criminosas podem facilitar a residência irregular, inclusive através da produção e fornecimento de documentos falsificados e permitindo que os migrantes usem os documentos genuínos de outras pessoas, o que passou a ser ilegal em toda a UE ao abrigo da Directiva de 2002.

Os migrantes em situação ilegal também são mais vulneráveis às diversas formas de exploração, sejam elas de natureza laboral, mendicidade ou sexual. O tráfico de seres humanos é um crime grave contra as pessoas, de natureza transnacional, para o qual a UE estabeleceu regras rígidas no combate à acção dos criminosos envolvidos neste tipo de crime. As regras da UE garantem também que as vítimas do tráfico tenham acesso a assistência, incluindo a possibilidade de obtenção de uma autorização de residência temporária na UE quando cooperarem com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. A UE também continua a monitorizar de perto a implementação da Directiva de Sanções dos Empregadores a partir de 2009, assegurando que os empregadores que tenham imigrantes ilegais ao serviço sejam devidamente sancionados.

O controlo comum da fronteira externa: um desafio permanente

As frequentes imagens de imigrantes e requerentes de asilo amontoados em frágeis embarcações sem quaisquer condições de navegação em segurança e que realizam perigosas travessias com destino à Europa, trouxeram para o espaço público esta discussão pois vieram simbolizar a trágica realidade do fenómeno da migração ilegal. O tráfico de migrantes pelo mar é uma das formas mais perigosas de imigração ilegal e que, frequentemente, requer sérios esforços de assistência humanitária no quadro de operações de busca e salvamento no mar. Para salvar a vidas humanas em dificuldade no mar, os serviços de guarda-costeira e os serviços navais militares continuam a fazer esforços, com a assistência da Agência Europeia de Fronteiras e Guarda Costeira, a Frontex.

Além desta realidade, sabemos que, num passado recente, a maioria dos migrantes entrou na UE de forma legal ao abrigo de vistos de curta duração ou ao abrigo do regime de isenção de visto, acabando por permanecer por razões económicas, uma vez que os vistos ou as autorizações para a permanência temporária expiraram, realidade que se alterou a partir da crise migratória de 2015, com chegadas massivas de migrantes que entraram ilegalmente na UE. A

[5] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=PT

gestão eficaz e credível das fronteiras externas é, por conseguinte, essencial em termos da sua credibilidade face à finalidade a que se propõe – controlar quem por ela circula, bem como prevenir e impedir a imigração ilegal. Por conseguinte, a UE desenvolveu uma estratégia integrada de gestão das fronteiras que visa manter elevados níveis de segurança, utilizando, por exemplo, tecnologia da informação, como o Sistema de Informação de Vistos, e características biométricas, por exemplo, impressões digitais ou o reconhecimento facial para a identificação de pessoas.

No caso de Portugal, foi aprovado recentemente a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, que visa em síntese salvaguardar a segurança interna em prol da salvaguarda do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, consolidar a gestão das fronteiras externas de Portugal e da UE, facilitando e controlando os fluxos de fronteira de acordo com os padrões e procedimentos UE/Schengen, e reforçar a coordenação e a cooperação entre todas as entidades envolvidas no controlo e na vigilância de fronteiras.[6] Esta aprovação resultou dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interministerial estabelecido pelo Ministério da Administração Interna, coordenado pelo SEF e que juntou todas as outras entidades e autoridades nacionais com competências e responsabilidades em matéria de gestão de fronteiras (GNR – Guarda Nacional Republicana, PSP – Polícia de Segurança Pública, PJ – Polícia Judiciária, AT – Autoridade Tributária, AMN/PM - Autoridade Marítima Nacional/Polícia Marítima, AAN-FAP - Autoridade Aeronáutica Nacional/Força Aérea Portuguesa, ANAC - Autoridade Nacional da Aviação Civil, DGPDN - Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, DGAM - Direcção-Geral da Autoridade Marítima , DGPJ - Direcção-Geral da Política de Justiça, DGRM - Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos , SSI - Sistema de Segurança Interna e SGMAI – Secretaria Geral Ministério Administração Interna), que elaborou um Plano de Gestão Integrada de Fronteiras. Esse documento é a base da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, e do qual resulta o associado plano de acção nacional 2017-2018.

A Comissão Europeia adoptou medidas para prevenir a migração ilegal, de modo a procurar garantir que cada Estado membro da UE controle eficazmente a sua própria parte das fronteiras externas da UE, crie confiança na eficácia do sistema de gestão da migração da UE e assegure que os direitos fundamentais dos migrantes sejam plenamente respeitados.

Tal, incluiu medidas legislativas, algumas das quais já foram adoptadas e estão presentemente a ser implementadas, enquanto outras encontram-se a ser discutidas pelos legisladores, ou seja, pelo Conselho e Parlamento Europeu. Estas incluem:

[6] https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/107693728/details/maximized

- A implementação do reforço o mandato da Frontex (European Border and Coast Guard Agency), para que possa agir de forma mais eficaz na fronteira externa;
- O estabelecimento e implementação de um renovado mecanismo de avaliação dos Estados membros, para verificar a aplicação correta das regras comuns de Schengen;
- A intensificação da coordenação entre as autoridades de vigilância das fronteiras, através do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras – EUROSUR;
- E o estabelecimento de regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas, no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex.

A política de retorno de nacionais de países terceiros em situação ilegal: a necessidade de uma readmissão humana e eficaz

Uma política de retorno de nacionais de países terceiros em situação ilegal para os seus países de origem, de uma forma humana e eficaz - em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da UE e baseada no princípio da preferência ao retorno voluntário - é essencial para uma política de migração abrangente e sustentável. A UE procura harmonizar e apoiar os esforços nacionais para gerir melhor os retornos e facilitar a reintegração. Para tal, aprovou a Directiva Retorno 2008/115/CE[7], que estabelece normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros que permanecem na UE, bem como com o Fundo de Asilo, e o Fundo Migração e Integração. A cooperação eficaz com países terceiros não pertencentes à UE, com base em acordos de readmissão, também é necessária para assegurar que a política de retorno seja eficiente. Até agora, a Comissão negociou acordos de readmissão da UE com a Rússia, Marrocos, Paquistão, Sri Lanka, Ucrânia, as Regiões Administrativas Especiais da China em Hong Kong e Macau, Argélia, Turquia, Albânia, China, Antiga República Jugoslávia da Macedónia - Fyrom, Sérvia, Montenegro, Bósnia-Herzegovina, República da Moldova, Geórgia, Cabo Verde, Tunísia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia e Nigéria.

Os acordos com as duas Regiões administrativas especiais chinesas, Sri Lanka, Rússia, Ucrânia, países dos Balcãs Ocidentais, República da Moldávia, Geórgia Turquia, Arménia, Azerbaijão, Cabo Verde e Paquistão já entraram em vigor, tendo sido, em alguns casos negociados protocolos de implementação, onde se procura assegurar a correcta aplicação ao nível técnico, do instrumento político assinado entre a UE e as autoridades dos Estados terceiros, procurando-se

[7] https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/Legislacao/Comunitaria/DiretivaUE2013_34.pdf

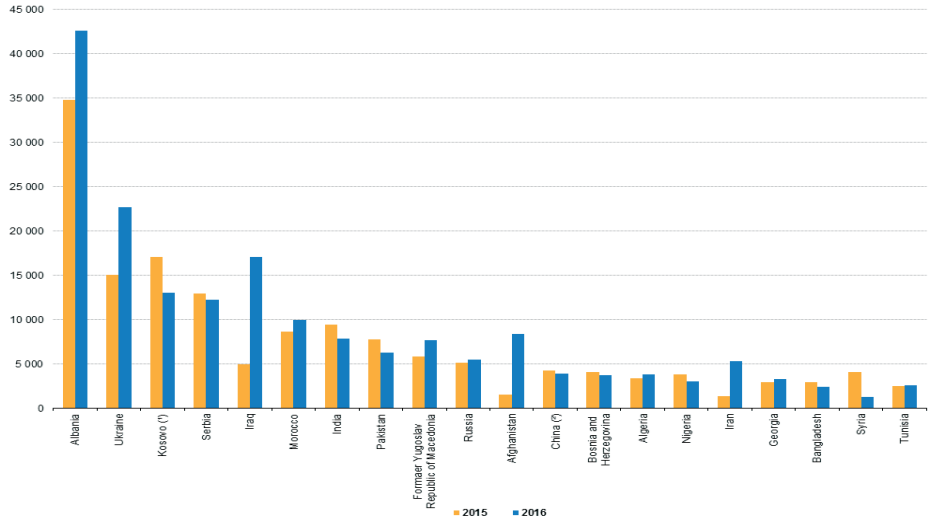
assim ultrapassar as diferentes dificuldadesexperienciadas ao nível dos Estados membros, por exemplo, ao nível da colaboração para identificar de nacionais de Estados terceiros indocumentados para efeitos de retorno.

Segundo dados Eurostat[8], em 2016, 226.150 cidadãos não comunitários a que tinham sido emitidas decisões de retorno, com vista a deixarem o território de um Estado membro da UE, foram afastados para os seus países de origem, fora da UE. Este foi o segundo ano consecutivo em que houve um aumento no número de retornos, contudo, houve alterações modestas observadas nos últimos anos segundo os dados disponíveis online, com flutuações relativamente menores, uma vez que o número de cidadãos não comunitários retornados variou de um mínimo de 167.150 retornos em 2011, para um pico relativo em 2016.

Em 2016, os albaneses com 42.640 cidadãos, encabeçaram a lista de cidadãos não pertencentes à UE retornados para o seu Estado terceiro, mantendo sua posição de destaque a partir de 2015 quando havia 34.780 cidadãos albaneses retornados de territórios da UE. Em 2016, os seguintes números mais altos foram registados para cidadãos da Ucrânia com 22.635, para os nacionais do Iraque com 17.065 cidadãos retornados, 13.040 do Kosovo e 12.245 da Sérvia, não havendo outros Estados terceiros para os quais mais de 10 mil dos seus cidadãos fossem retornados.

Uma comparação entre 2015 e 2016 mostra que houve um aumento considerável no número total de cidadãos retornados para o Iraque, Albânia, Ucrânia e Afeganistão em 2016, enquanto houve reduções consideráveis no número de cidadãos retornados para a Síria e para o Kosovo.

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Almost_230.C2.A0000_non-EU_citizens_were_returned_to_their_country_of_origin_in_2016



Note: coverage changes over time. 2015: excluding Austria. Ranking based on the average for 2015 and 2016.
(*) Under United Nations Security Council Resolution 1244/99.
(*) Including Hong Kong.

Nos últimos anos, registou-se um aumento da necessidade de informações mais detalhadas sobre a aplicação da legislação de imigração no que respeita ao retorno, o que resultou do aumento do interesse e consciencialização da importância da evolução das estatísticas sobre o retorno de nacionais de Estados terceiros em situação ilegal na UE.

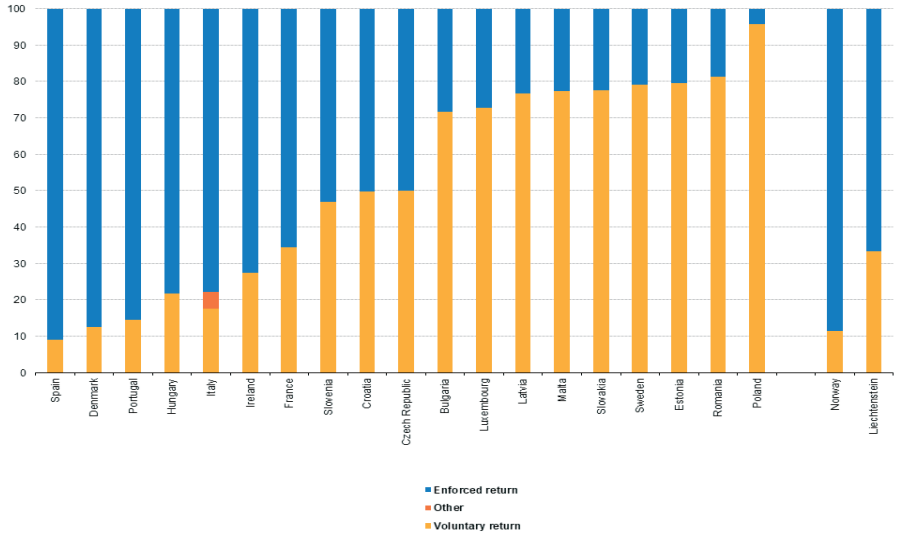
A Comissão Europeia com o projecto IRMA, configurou um sistema de partilha de informação restrito, denominado Aplicação de Gestão de Migração Irregular (IRMA), sendo uma plataforma digital segura que interconecta a nível operacional os Estados membros e os Estados Schengen (denominados países IRMA), a Comissão Europeia (DG HOME), e a Frontex, a fim de criar sinergias. A componente de recolha de dados operacionais é projectada para ser disponibilizada uma visão de conjunto da situação operacional na área de retorno na UE, a fim de facilitar a gestão e o retorno de migrantes irregulares. Com esta recolha de dados operacionais de retorno, os Estados membros, a Comissão e a Frontex passam a poder identificar e analisar de imediato, quais desafios que os os Estados membros enfrentam na implementação das suas decisões de retorno.

Por outro lado, a Comiss**ão** Europeia continua a desenvolver esforços para levar ao Parlamento Europeu (PE) três instrumentos relativos a um novo pacote legislativo relativo ao Sistema de Informação Schengen II – composto por propostas de Regulamento de cooperação policial e judiciária, de *Regulamento* de fronteiras, e em especial um novo Regulamento de retorno, o que acontecerá após a aprovação no Comité dos Representantes Permanentes ou Coreper (estrutura encarregue de preparar os trabalhos do Conselho da União Europeia, composta por representantes

dos países da UE com nível de embaixadores e presidido pelo país da UE que assegura a Presidência do Conselho), de modo a procurar tornar mais efectiva a política da UE para as migrações. Os Estados membros da UE continuam a fornecer estatísticas sobre retorno na UE ao Eurostat, com os indicadores disponíveis sobre os cidadãos nacionais de Estados terceiros, sendo esta informação baseada num conjunto de diretrizes acordadas, para conhecer esta realidade.

O conjunto de dados disponibilizado, em regra, engloba uma estítistica limitada sobre o retorno forçado e o retorno voluntário assistido, em termos de decisões tomadas e retornos realizados. Esses dados estão disponíveis para 21 Estados membros da UE, em 2016: Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estónia, Irlanda, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Suécia, Liechtenstein e Noruega. Entre 19 Estados membros da UE, foram alcançados 73,665 retornos em 2016, dos quais 56,2% deixaram o território voluntariamente, enquanto 43,5% foram retornos forçados; Havia também um pequeno número de retornos não classificados na Itália, menos de 1% do total.

Confirmou-se, em 2016, uma grande variação na proporção dos retornos contabilizados pelos retornos voluntários e forçados em cada um dos Estados membros da UE, já que os retornos voluntários representaram menos de 9% de todos os retornos de Espanha, mas quase 96% de todos os retornos da Polónia. No entanto, deve notar-se que há dificuldades consideráveis no registo de casos de retorno voluntário e que a comparabilidade pode, portanto, ser limitada.



Note: Belgium, Germany, Greece, Cyprus, Lithuania, the Netherlands, Austria, Finland and the United Kingdom, not available.
Source: Eurostat (online data code: migr_eirt_vol)

A legislação relativa ao retorno de nacionais de países terceiros em situação ilegal na UE faz parte do acervo de Schengen. A sua correcta implementação nos Estados membros da UE é verificada através de visitas de avaliação lideradas pela Comissão Europeia, juntamente com peritos designados pelos Estados membros da UE e de outros países que participam em Schengen.

Portugal foi alvo deste procedimento entre os dias 20 e 24 de Setembro de 2017, contando com a presença, para além, de representantes da Comissão, com peritos dos Estados membros, daFrontex e de uma representante da Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) da UE. Esta Agência presta serviços de aconselhamento fundamentado e independente aos responsáveis políticos nacionais e da UE, contribuindo assim para alimentar o debate, as políticas e a legislação em matéria de direitos fundamentais e torná-los mais eficazes. No quadro das competências, aconselha as instituições da UE e os governos nacionais sobre questões relacionadas com direitos fundamentais, em especial no que diz respeito a:

- discriminação;
- acesso à justiça;
- racismo e xenofobia;
- protecção de dados;
- direitos das vítimas;
- direitos das crianças;

A agência visa melhorar a eficácia das acções de promoção e protecção dos direitos fundamentais na UE. Para isso, consulta os seus parceiros e colabora em domínios como:

- a recolha e a análise de informações no âmbito de trabalhos de investigação de cariz sociojurídico;
- a assistência e a consultoria especializada;
- as ações de divulgação e sensibilização;

Neste momento encontram-se a decorrer as discussões bilaterais com a Comissão Europeia no que respeita ao relatório final a aprovar a curto prazo, o qual na sua primeira versão torna claro que o sistema de retorno em Portugal, o ponto de vista legal e operacional, permite assegurar o retorno efectivo de nacionais de países terceiros, levando em conta que Portugal não se encontra presentemente a experienciar uma pressão migratória significativa e a maioria das situações de permanência ilegal de nacionais de Estados terceiros, revela que os mesmos se encontram documentados.

As recentes alterações legislativas à Lei de Estrangeiros[9] entretanto operadas, facilitam a legalização de cidadãos estrangeiros por meio de contrato de trabalho

[9] https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=40393

ou por actividade profissional independente, e impulsionam novos limites às decisões de retorno administrativo e de expulsão judicial em Portugal. Neste contexto, é expectável que os indicadores de Portugal, em matéria de afastamento de nacionais de países terceiros em situação ilegal, passem a curto/médio a estar em contra-ciclo com a realidade europeia, que converteu as questões das políticas nacionais de retorno numa prioridade para UE, em resultado da crise migratória vivida na UE desde o ano de 2015.

Os dois Projectos de Lei que tramitaram em conjunto na Assembleia da República foram aprovados no dia 5 de Julho de 2017, após mais de um ano de discussões, tendo seguido o seu curso para promulgação, a qual veio a confirmar-se posteriormente. Apresentados pelo Partido Comunista Português e pelo Bloco de Esquerda, os projectos de Lei 240/XIII e 264/XIII, alteraram o quadro legal vigente relacionado as decisão de retorno e com as decisões de expulsão judicial por questões de segurança nacional, e com o chamado procedimento de manifestação de interesse, dedicado aos cidadãos estrangeiros com contrato de trabalho ou enquanto profissional independente, podendo passar a solicitar a autorização de residência em Portugal, sem visto prévio requerido junto aos consulados de Portugal.

No que respeita aos limites às decisões de afastamento de Portugal e do Espaço Schengen, levando em consideração que a medida de interdição de entrada a aplicar ao cidadãos estrangeiro alvo desta medida tem um carácter temporal e um âmbito territorial aplicável a todos os Estados membros parte de Schengen – ou seja aplicável pelos Estados membros em qualquer fronteira externa em caso de um HIT (descoberta) positivo, o artigo 135º da Lei de Estrangeiros previa limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial, fazendo menção a determinadas situações em que o estrangeiro em situação ilegal encontra um quadro de protecção especial, não podendo ser expulso. Pelo anterior texto do artigo, estavam protegidos os que:

a) Tenham nascido em território português e aqui residam habitualmente;
b) Tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa ou estrangeira, a residir em Portugal, sobre os quais exerçam efectivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;
c) Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam habitualmente.

Porém o mesmo quadro legal permitia que o regime de protecção fosse retirado por questões de segurança nacional e ordem pública, mais precisamente se fosse constatado que o estrangeiro representava uma ameaça aos interesses de Portugal e dos portugueses, ou se existissem fortes indícios de que tivesse cometido crimes graves, ou que os pretendesse cometer na União Europeia.

Sendo estes conceitos jurídicos indeterminados, abria-se, na visão das propostas políticas, uma grande margem de interpretação às autoridades judiciárias e administrativas, que vinham apreciando a questão do retorno do condenado ao país de origem, por conta da prática de crimes com base em critérios como a moldura da pena e o facto de existir reincidência.

O projecto de Lei 240/XIII do PCP sustentou que a expulsão de estrangeiros nestas condições penalizava os filhos menores e devolvia os criminosos expulsos para países com os quais, na realidade, não tinham quaisquer relações para além da condição legal de nacional daqueles Estados terceiros.[10]

Segundo a justificação do projecto, «não faz qualquer sentido que, com a invocação discricionária de razões securitárias, o Estado Português se arrogue o direito de expulsar cidadãos para países com que estes não têm qualquer outra relação que não seja um vínculo formal de nacionalidade que não corresponde à realidade da vida.».

Com a alteração aprovada, o artigo 135.º foi ajustado para impedir que a expulsão fosse conduzida com base nos conceitos indeterminados, passando a ser permitida a decisão de retorno apenas para os casos de condenação ou suspeita fundada de prática de crimes de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional, ficando assim melhor delimitadas as noções de ordem pública e segurança nacional para fins de expulsão.

Na prática, um estrangeiro que beneficie da protecção do artigo 135.º, passa a poder permanecer em Portugal mesmo que condenado criminalmente a penas pesadas, por crimes graves, excepto se o crime se relacionar ao terrorismo, à sabotagem e ao atentado à segurança nacional. Vale a pena relembrar que a protecção contra a expulsão, para aqueles que exercem responsabilidades sobre filhos em Portugal, não é uma novidade trazida pelo projecto de Lei.

A novidade é que o cidadão estrangeiro poderá manter-se no país mesmo que condenado por um Tribunal, por crimes muito graves, como sejam, o crime de homicídio, de roubo, de violação, de rapto, de sequestro, de pedofilia ou de tráfico de droga.

O interesse nacional no contexto de implementação da Agência Europeia das Migrações

No caso de Portugal, face à evidente carência de recursos, terá de procurar

[10] A este propósito o estudo "EMIGRANTES DEPORTADOS NOS AÇORES", do Centro de Estudos Sociais da Universidade dos Açores, que revela ao "equacionar a problemática da deportação pode ter-se em conta processos de desenraizamento cultural ou até de exclusão social nos países de acolhimento por parte dos cidadãos aos quais é aplicada esta penalização.", em https://www.azores.gov.pt/NR/rdonlyres/D4606442-408E-4E66-9E19-6A5AD2EF4CF8/651098/Relatorio_protected.pdf

a melhor afectação possível dos meios disponíveis promovendo a sua eficaz utilização. Como consequência, validada a sua aceitação, o esforço desenvolvido deve assegurar um caminho que permita ao país dispor de informações de qualidade, a produção de pensamento estratégico e de elaboração teórica própria sobre áreas de interesse para o país.

Este trajecto deve ser desenvolvido em Portugal, com o seu enquadramento geopolítico assente no trabalho inovador de portugueses, pois ninguém mais pode tratar correctamente as nossas questões senão nós próprios. Deve ainda promover o estabelecimento de um processo consistente de criação progressiva de uma consciência nacional de segurança, em articulação com o conjunto da sociedade civil. Para além de ser necessário compreender que tudo o que seja feito é limitado, e requerer constantes reconfigurações, o único factor permanente deve ser o interesse de Portugal.

Quando procuramos entender as dimensões internacionais nas quais Portugal procura exercer, por direito próprio, a sua influência e magistério, cruzam-se diferentes interesses e motivações as quais necessitam de um amplo esforço conciliatório interno, para um país com os recursos limitados e a herança universalista que dispõe. Numa tentativa de agregação sintética, expomos alguns dos vectores estruturantes directamente ligados à geopolítica das actuais fronteiras nacionais.

Sem ambicionar estabelecer qualquer critério de ordem ou importância, começamos por um Portugal iminentemente Europeu, no quadro multilateral da UE. Neste contexto, contribui objectivamente o volume da sua população e a dimensão do seu território, concorrendo ainda de forma condicionante os valores conhecidos do seu frágil PIB, para além de outros importantes indicadores económicos de referência que, em regra, atribuem graus de importância no protagonismo das decisões e na agenda europeia. Neste contexto a fronteira económica é a União.

No contexto europeu, a política externa portuguesa tem salvaguardado de forma permanente o reconhecimento de competência conquistado junto dos outros Estados-membros e das instituições europeias, aprofundando o empenho e envolvimento nacional em questões político diplomáticas relevantes, na procura de conjugar o interesse nacional com os cenários estratégicos da UE.

Por outro lado, temos um Portugal parte da fachada Norte do todo Mediterrâneo, integrado no grupo de Estados do Mediterrâneo Ocidental, sendo os portugueses a deter a fronteira mais antiga da Europa, datada do século XIII, não correspondendo esta a qualquer acidente natural. Presentemente existem outros desafios que Portugal terá de enfrentar, por si mesmo e na UE, que são os avanços do radicalismo islâmico a partir do Norte de África, a migração ilegal africana, a Leste e a Oeste do estreito de Gibraltar e através do arquipélago de Cabo Verde, que conta com relações estreitas com Lisboa, para além dos diversos

tráficos crescentes provenientes das costas da África Ocidental e da América do Sul. Tendo a fronteira geográfica evoluído para um apontamento administrativo de soberania partilhada e ameaças comuns devido à livre circulação no espaço europeu, a fronteira da segurança reorientou-se, após o 11 de Setembro de 2001, para a realidade atlântica em especial na relação estratégica com os EUA, e a partir de 2010, com a chamada Primavera Árabe, para a proximidade africana no Mediterrâneo.

Em termos de política externa, Pavia e Monteiro referem que "No quadro da vizinhança regional, a bacia do Mediterrâneo, em especial, e o Magreb, em particular, também devem ser destinatários privilegiados da acção externa de Portugal. É do interesse nacional Portugal afirmar-se como interlocutor privilegiado para uma nova política de vizinhança com a região mediterrânica" (2013, p. 187).

Por fim, a médio prazo, Portugal procura jogar uma carta geopolítica no tabuleiro internacional com o espaço da língua portuguesa, levando em conta as suas relações privilegiadas com os países lusófonos com os quais tem uma fronteira civilizacional inclusiva no quadro de cooperação da CPLP, podendo este vir a constituir-se como um potencial eixo de desenvolvimento do país.

Sendo o nosso actual potencial estratégico residual, senão mesmo insignificante, com Portugal fora das grandes decisões estratégicas mundiais, ao fazermos parte da UE e ao estarmos integrados na CPLP, para além da centralidade atlântica e proximidade do Mediterrâneo que detemos, o país conta com uma importante posição geográfica de articulação intercontinental, por onde se cruzam muitas das rotas aéreas e marítimas mundiais. Para além do valor geoestratégico existem vulnerabilidades ligadas à sua exposição a fluxos migratórios, e tráficos ilícitos de natureza variada que importa detectar em termos de cooperação entre Estados da CPLP, na medida que valoriza o papel da comunidade lusófona em termos de contributo para a segurança internacional.

Conclusão

São claras as diversas dimensões da incerteza quanto ao futuro da UE, e é também evidente a complexidade do fenómeno das migrações, aliada à forte dinâmica de mudança. Estes factores revelam-se críticos para tentar compreender o futuro.

O impacto directo na capacidade dos governos e das autoridades policiais dos Estados membros para lidarem com alterações permanentes de situação migratória, conduz à necessidade de serem desenvolvidos mecanismos céleres para antecipar e identificar desafios emergentes, adaptando desta forma a capacidade de resposta. O sector público necessita de se preparar para lidar

com novos dilemas, para os quais não tem tido uma resposta imediata e clara – uma nova perspectiva de política pública, que permita compreender a natureza a dimensão do problema, ao mesmo tempo que é solicitada uma resposta. Obviamente, estes requisitos emergentes são decisivos para o futuro da gestão de fronteiras e do trabalho das polícias de fronteira na Europa.

O desenvolvimento de cenários prospectivos permite abordar algumas das questões centrais que emergem quando se procura planear acções, para prevenir ou combater fluxos migratórios ilegais, quando à sua origem, natureza e volume. O desenho de cenários, baseados na análise de risco, são ferramentas essenciais para o planeamento da operação diária das polícias de fronteira, levando em conta que na sua actuação quotidiana no controlo de fronteira existe uma probabilidade relativamente elevada de se instalarem rotinas.

Nos últimos anos, a personalização do risco tem emergido como factor essencial, à medida que as políticas da UE e dos governos dos Estados membros se têm tornado mais centradas nos passageiros do que nos seus países de origem. O tratamento diferenciado nas fronteiras, com base em programas de pré-registo de viajantes antes de chegarem às fronteiras, veio alterar a forma como os passageiros são actualmente processados, sendo cada vez menos importante a nacionalidade exibida, em detrimento de aspectos da gestão da identidade pessoal. Esta alteração necessita objectivamente da disponibilização de serviços expeditos para confirmação da informação e de medidas de reforçar a segurança – nomeadamente as que previnam a usurpação de identidades e permitam impedir a emissão indevida de documentos de identificação, as quais permitem explorar as vulnerabilidades da intervenção humana no controlo das fronteiras.

A cooperação na UE, pontualmente, tem vindo a demonstrar ser um factor geometria variável e não um factor de consolidação para a estabilidade interna. O caso do fecho temporário de algumas fronteiras internas, ocorrido na Dinamarca e em França, e mais recemtemente na Austria, na Hungria e na Alemanha, demonstram a necessidade de serem desenvolvidos os actuais mecanismos de cooperação, com o estabelecimento de procedimentos de contingência de modo a melhorar a capacidade de resposta coordenada. Em determinadas circunstâncias, chegou-se mesmo a constatar um défice na eficácia da cooperação europeia em matéria de implementação de mecanismos uniformes, e de reacção atempada a ameaças e situações inopinadas.

Face à evolução em curso na UE, Portugal não pode deixar de fazer uma avaliação permanente das políticas comuns e do seu impacto na vida interna do país, de modo a reformular, sempre que se justifique, as orientações na salvaguarda dos interesses nacionais relevantes, pois, a título de exemplo, uma maior pressão no controlo de fronteira por parte das autoridades de Estado-membros vizinhos potencia a deslocalização da actividade das redes criminosas organizadas.

As novas ameaças globais encaminham os países europeus como Portugal, que pela geografia está na frente atlântica, para promoção da centralidade dos interesses ocidentais através da valorização das fronteiras, de modo a procurar mitigar o risco de agravamento da condição de periférico e a preocupação de ser irrelevante.

Relativamente aos princípios atinentes às normas do sistema de segurança global do século XXI, as noções de segurança interna terão de dar lugar, progressivamente, a noções de segurança mais abrangente.

De modo a melhor antecipar e prevenir impactos negativos em termos de fluxos migratórios transnacionais e desafios de segurança associados nas fronteiras externas da UE, deve ser aprofundado o esforço de harmonização e coerência no tratamento estatístico de dados nacionais da migração ilegal detectada, com base num modelo integrado e certificado entre os diferentes organismos e agências europeias, de modo a mitigar os desvios identificados constatadas nos dados tratados. Em Portugal este esforço tem sido consolidado através da produção anual do Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo (RIFA) do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras[11], através do relatório anual do Observatório das Migrações[12], criado em 2002, integra uma equipa de projecto do Alto Comissariado para as Migrações que tem por missão o estudo e acompanhamento estratégico e científico das migrações e a recolha, análise e difusão de informação estatística acerca das migrações, para além dos dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística[13].

Os diversos estudos sobre as migrações ilegais em Portugal, revelam como as dinâmicas migratórias são complexas e de difícil previsão em termos de evolução. Enquanto Estado membro da UE, uma das principal preocupação de Portugal é não ser irrelevante no quadro das decisões estratégicas europeias. Face à volatilidade dos fluxos migratórios transnacionais, deve haver uma avaliação nacional permanente por parte das autoridades responsáveis pela segurança e pelas universidades através de trabalhos científicos, enquanto barómetros do Estado na definição de limites preventivos, promovendo transformações graduais e evitando mudanças resultantes de choques ou impactos inesperados.

O caminho para uma centralidade ou perifericidade crescente no sistema europeu de gestão das migrações, está relacionado com a capacidade de adaptação da resposta de Portugal à mudança dos novos perfis migratórios transnacionais e aos novos desafios de segurança associados, assegurando a manutenção da credibilidade conquistada junto dos nossos parceiros internacionais.

Portugal, por via da UE, deve continuar a procurar promover diálogos multilaterais inter-regionais, ao nível dos modelos e infra-estruturas de

[11] https://sefstat.sef.pt/relatorios.aspx
[12] http://www.om.acm.gov.pt/
[13] https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt

transporte, e da sua ligação com questões de base da segurança nas fronteiras nomeadamente na prevenção e no combate dos diversos tráficos ilegais. De um modo geral, Portugal deveria afirmar-se no seio da UE como um país que ajuda a implementar a agenda europeia, no quadro das migrações internacionais.

Bibliografia

Alto Comissariado para as Migrações - http://www.acm.gov.pt/acm
European Commission, DG Home, European Agenda on Migration (including information on legislation, relocation, implementation etc.).
European Commission, DG Echo, Civil Protection Mechanism.
Eurostat (main tables on asylum and migration).
Fundamental Rights Agency (including monthly overviews).
IOM (Migration portal).
MDM (European network portal).
Pavia, José Francisco; MONTEIRO, Manuel (2013) – A política externa nos programas de governo do Portugal democrático (1974-2013). Edição anotada e comentada. Lisboa: Universidade Lusíada. (Colecção Manuais).
Serviço de estrangeiros e fronteiras – http://www.sef.pt/portal/v10/PT/aspx/page.aspx
UNHCR (Mediterranean Portal).
UNICEF (Situation reports).