

**Universidades Lusíada**

Nicolau, Paulo Alexandre Nunes, 1965-

**Fluxos migratórios e desafios de segurança :  
a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas  
portuguesas**

<http://hdl.handle.net/11067/2456>

**Metadata**

<b>Issue Date</b>	2016-06-09
<b>Abstract</b>	O presente trabalho versa sobre a operacionalização do controlo do movimento de pessoas em larga escala nas fronteiras nacionais, que surge da dinâmica de construção de um ambiente de segurança no espaço de livre de circulação na União Europeia. Este processo de transformação dos fluxos migratórios para o espaço europeu comum, num desafio de segurança ligado à migração ilegal, tem início com os Acordos Schengen, assinados em 1985, e desenvolve-se com a criação da agência europeia de fronteiras F...
<b>Keywords</b>	Emigração e imigração, Imigrantes ilegais - Portugal, Imigrantes ilegais - Países da União Europeia, Segurança internacional - Século 21, Portugal - Emigração e imigração, Países da União Europeia - Emigração e imigração
<b>Type</b>	doctoralThesis
<b>Peer Reviewed</b>	No
<b>Collections</b>	[ULL-FCHS] Teses

This page was automatically generated in 2025-04-23T15:27:31Z with information provided by the Repository



**UNIVERSIDADE LUSÍADA DE LISBOA**  
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais  
Doutoramento em Relações Internacionais

**Fluxos migratórios e desafios de segurança:  
a circulação de pessoas nas fronteiras  
aéreas portuguesas**

**Realizado por:**  
Paulo Alexandre Nunes Nicolau  
**Orientado por:**  
Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia

**Constituição do Júri:**

Presidente:	Prof. Doutor Afonso Filipe Pereira d'Oliveira Martins
Orientador:	Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia
Arguente:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Teresa Maria Ferreira Rodrigues
Arguente:	Prof. <sup>a</sup> Doutora Maria Francisca Alves Ramos Gil Saraiva
Vogal:	Prof. Doutor Carlos César Lima da Silva Motta
Vogal:	Prof. Doutor Luís Eduardo Marquês Saraiva
Vogal:	Prof. Doutor Luís Manuel Brás Bernardino

Tese aprovada em: 7 de Junho de 2016

Lisboa

2015



**U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A D E L I S B O A**

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Doutoramento em Relações Internacionais

**Fluxos migratórios e desafios de segurança:  
a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas  
portuguesas**

Paulo Alexandre Nunes Nicolau

Lisboa

Novembro 2015



**U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A D E L I S B O A**

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais

Doutoramento em Relações Internacionais

**Fluxos migratórios e desafios de segurança:  
a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas  
portuguesas**

Paulo Alexandre Nunes Nicolau

Lisboa

Novembro 2015

Paulo Alexandre Nunes Nicolau

**Fluxos migratórios e desafios de segurança:  
a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas  
portuguesas**

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa para a obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia

Lisboa

Novembro 2015

## Ficha Técnica

**Autor** Paulo Alexandre Nunes Nicolau  
**Orientador** Prof. Doutor José Francisco Lynce Zagalo Pavia  
**Título** Fluxos migratórios e desafios de segurança: a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas  
**Local** Lisboa  
**Ano** 2015

### Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa - Catalogação na Publicação

NICOLAU, Paulo Alexandre Nunes, 1965-

Fluxos migratórios e desafios de segurança : a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas / Paulo Alexandre Nunes Nicolau ; orientado por José Francisco Lynce Zagalo Pavia. - Lisboa : [s.n.], 2015. - Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa.

I - PAVIA, José Francisco Lynce Zagallo, 1967-

#### LCSH

1. Emigração e imigração
2. Imigrantes ilegais - Portugal
3. Imigrantes ilegais - Países da União Europeia
4. Segurança internacional - Século 21
5. Portugal - Emigração e imigração
6. Países da União Europeia - Emigração e imigração
7. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Teses
8. Teses - Portugal - Lisboa

1. Emigration and immigration
2. Illegal aliens - Portugal
3. Illegal aliens - European Union Countries
4. Security, International - 21st Century
5. Portugal - Emigration and immigration
6. European Union Countries - Emigration and immigration
7. Universidade Lusíada de Lisboa. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Dissertations
8. Dissertations, Academic - Portugal - Lisbon

#### LCC

1. JV8261.N53 2015

## ERRATA

NICOLAU, Paulo Alexandre Nunes (2015) – Fluxos migratórios e desafios de segurança: a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas. Lisboa : [s.n.]. Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada de Lisboa para obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais.

Página	Linha	Onde se lê	Deve ler-se
25	7	e as conclusões	e a conclusão
25	24	demonstra	procura demonstrar
29	10	contribuir	conferir
29	11	para os	aos
32	16	hipóteses	premissas
41	15	governos_ e	governos e
46	20	questões	premissas
47	10	2007 <sup>a</sup> ;	2007 <sup>a</sup> ;
51	23	e metodológica	... metodológica
56	9	ameaças	potenciais ameaças
56	25	,Gena	, Gena
60	18	enquanto as	... as
67	5	internacionalmente_	internacionalmente...
72	20	Europeus	européus
75	5	Ocidentais	ocidentais
75	31	A	43 A
75	32	não vai	não ...
75	40	possível. 43.	possível. ...

Página	Linha	Onde se lê	Deve ler-se
76	19	ao	no
78	8	em 2012,	... ,
80	9	e	, de
81	16	num	numa
82	26	origem	origem e
88	26	Albaneses	albaneses
88	26	Búlgaros	búlgaros
88	26	Georgianos	georgianos
88	26	Russos	russos
88	27	Albaneses	albaneses
88	27	Ucranianos	ucranianos
88	27	Georgianos	georgianos
88	28	Russos	russos
90	28	nação	Nação
108	6	ainda ser	ainda ...
108	16	Estado	um Estado
111	22	migratórias	migrações
133	18	comendo	comando
134	21	3	três
159	15	e	em
180	33	, Listenstaine,	, ...
180	34	e o	, Liechtenstein e o
180	34	serem enclaves e	...



Página	Linha	Onde se lê	Deve ler-se
183	2	: disposições ordem geral	: ...
202	4	será	foi
202	9	irão decorrer	decorreram
218	8	Imigração llegal	imigração ilegal
224	34	a ser	...
227	10	pode	podem
229	17	llegal	ilegal
230	33	singulares envolvidas	singulares ...
232	23	Islâmico	islâmico
235	3	migratórios	migratório
240	22	bilhões	biliões
245	13	nação	Nação
247	31	EU	UE
255	19	decepção/engano	falsas promessas
263	2	1993	1992
264	16	Imigração llegal	imigração ilegal
270	16	como	com
270	17	as	das
284	21	e a	e da
285	6	verificar	constatar
286	1	parece	admite
286	6	contribui	poderá contribuir
302	17	américa do sul	América do Sul

Página	Linha	Onde se lê	Deve ler-se
307	10	comprovam	poderão comprovar
313	15	Europa	Europa,
318	10	américa do sul	América do Sul
320	7	américa do sul	América do Sul
324	5	hipóteses	premissas
327	3	contribui	contribuirá
327	23	EU	UE
329	17	diz	dizem
330	13	está a ser	foi
332	13	é	são
332	13	perceptível	perceptíveis
332	13	quando	que
341	20	trabalhono	trabalho no

“[...] o verdadeiro caminho do conhecimento reside em examinar as próprias coisas.”  
(Sanches, apud Pinto, 2013, p. 10)

Pinto, Manuel (2013) – Prefácio. In SÁ, Alberto [et al.] – 112i dicas para investigar em ciências sociais e humanas. Vila Nova de Famalicão : Húmus. ISBN 978-989-8549-24-2. p. 8-11.



## **AGRADECIMENTOS**

A realização de uma tese de doutoramento não é uma obra que se possa realizar de forma isolada, sem a colaboração de pessoas que, quer pelas qualidades técnicas que possuem ou pela relação afectiva que têm com o autor, dão preciosas indicações e um apoio incomensurável à concretização da mesma.

Ao longo do tempo em que realizei este trabalho de pesquisa, beneficiei de inúmeros apoios ao nível pessoal bem como da instituição que me acolheu e me formou, aos quais é, agora, chegado o momento de lembrar e agradecer.

O meu primeiro agradecimento pessoal vai para o meu orientador, o Prof. Doutor José Francisco Pavia pelo apoio prestado, pelos esclarecimentos e sugestões, e pela atenção dispensada no processo final de revisão da tese.

Em segundo lugar, a todos os professores que contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal e intelectual um sentido bem hajam.

Por outro lado, quero igualmente expressar o meu agradecimento à Universidade Lusíada de Lisboa, enquanto estabelecimento de ensino superior que contribuiu para a minha formação pessoal e possibilitou a minha formação académica nesta área do saber, ao Dr. Hélder Machado da Mediateca da Universidade Lusíada de Lisboa pela sua colaboração na revisão formal da tese, bem como ao Prof. Doutor Paulo Bessa e à Dra. Isabel Burke, que contribuíram directa ou indirectamente, com a sua crítica, discussão e estímulo para a realização deste trabalho.

Um agradecimento especial à Direcção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras por ter apoiado este trabalho académico desde o seu início, e autorizado o acesso às fontes.

Por fim, e não menos importante, à minha família pelo constante apoio e incentivo na realização deste trabalho, à minha mulher Ana pelo apoio que me foi dando ao longo de mais esta caminhada, e aos meus filhos Guilherme, Margarida e Luísa que, mais uma vez, tal se traduziu em muitas horas em que se viram privados da minha companhia, atenção e carinho.

A todos, os meus agradecimentos.



## **APRESENTAÇÃO**

### **Fluxos migratórios e desafios de segurança: a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas**

Paulo Alexandre Nunes Nicolau

O presente trabalho versa sobre a operacionalização do controlo do movimento de pessoas em larga escala nas fronteiras nacionais, que surge da dinâmica de construção de um ambiente de segurança no espaço de livre de circulação na União Europeia. Este processo de transformação dos fluxos migratórios para o espaço europeu comum, num desafio de segurança ligado à migração ilegal, tem início com os Acordos Schengen, assinados em 1985, e desenvolve-se com a criação da agência europeia de fronteiras Frontex, em 2004. Com a crescente afirmação da aviação civil como factor de integração global das migrações humanas, assiste-se a uma intensificação da transformação do fenómeno, que culmina com os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, de 11 de Março de 2004 e de 07 de Junho 2005 na Europa. Este trabalho das Relações Internacionais propõe-se estudar a relação entre modelos nacionais de controlo de fronteira, à medida que a interdependência cresce, e a nova abordagem que requer a participação em organizações internacionais que garantam mecanismos legais e cooperativos abrangentes. Para alcançar esse objectivo foi efectuada uma pesquisa das capacidades portuguesas de gestão dos fluxos migratórios e de operacionalização da protecção nas fronteiras externas aéreas. Para tal, realizou-se uma análise dos desafios de segurança identificados no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de forma a melhor compreender o contributo de Portugal na dinâmica de institucionalização do controlo nas fronteiras do continente europeu, na tentativa de obter mais segurança.

**Palavras-chave:** Portugal; Fluxos Migratórios; Controlo de Fronteira; Desafios de Segurança, União Europeia.





## **PRESENTATION**

### **Migration fluxes and security challenges: the movement of persons across Portuguese air borders**

Paulo Alexandre Nunes Nicolau

This thesis concerns the control operationalization of the large-scale movement of people across Portuguese national borders, arising from the dynamics of building a safe environment within the free circulation area of the European Union. This transformation process of migration fluxes to the common European area, as a security challenge linked to illegal migration, begins with the Schengen Agreement signed in 1985, and is further developed with the creation of the European border agency Frontex in 2004. The assertion of civil aviation as an increasing global integration factor of human migration has intensified this transformation phenomenon, culminating in the terrorist attacks of September 11, 2001 in the United States of America and of March 11, 2004 and June 7, 2005 in Europe. The present International Relations thesis proposes to study the relationship between national models of border control, as the interdependence intensifies, and the approach which requires international organizations membership guaranteeing comprehensive legal and cooperative mechanisms. To achieve this goal, Portuguese capacities to manage migration flows and operationalize the protection of external air borders were researched. Thus, in order to better understand the contribution of Portugal within the dynamics of border control institutionalization of the European continent, security challenges identified in the control of movement of persons across Portuguese air borders, by the Immigration and Borders Service, were analysed in an attempt to obtain additional security.

**Keywords:** Portugal, Migration Fluxes, Border Control, Security Challenges, European Union.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - As fronteiras enquanto objecto de estudo das Relações Internacionais. (Ilustração nossa) .....	37
Ilustração 2 - Sistematização do enquadramento teórico. (Ilustração nossa) .....	39
Ilustração 3 - Funções das fronteiras. (Ilustração nossa) .....	50
Ilustração 4 - Pedidos de asilo no mundo industrializado em 2010. (United Nations High Commissioner for Refugees, 2011) .....	63
Ilustração 5 - Pólos de atracção dos fluxos migratórios internacionais – os EUA e a Europa Ocidental. (Geo – Conceição, 2011) .....	64
Ilustração 6 - A estrutura organizativa do Department of Homeland Security. (United States. Department of Homeland Security, 2013c) .....	135
Ilustração 7 - Linha de fronteira terrestre dos EUA com o México. (Center for Strategic and International Studies, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004) .....	141
Ilustração 8 - Estrutura organizativa da agência Frontex. (Frontex, 2015b) .....	205
Ilustração 9 - Vistos requeridos para o espaço Schengen. (European Union. Commission. Migration and Home Affairs, 2015) .....	214
Ilustração 10 - Plataformas criminais na União Europeia. (European Union. European Union's law enforcement agency, 2011a, p. 50) .....	234
Ilustração 11 - Aeroportos com mais passageiros transportados em 2012. (European Union. Commission. Eurostat, 2013a) .....	241
Ilustração 12 - Crescimento no total do transporte aéreo de passageiros por Estado-membro registado em 2012 e 2013, em percentagem. (European Union. Commission. Eurostat, 2013b) .....	242
Ilustração 13 - Tipologia de passageiros do transporte aéreo na UE28 em 2013. (European Union. Commission. Eurostat, 2013b) .....	242
Ilustração 14 - Evolução mensal dos passageiros transportados no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa) .....	245
Ilustração 15 - Fluxos migratórios ilegais com destino à Europa nos anos 2008 e 2009. (Frontex, 2010, p. 26) .....	274
Ilustração 16 - Registos sistema PASSE nos anos 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa) .....	294
Ilustração 17 - Registos no sistema RAPID nos anos 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa) .....	294
Ilustração 18 - Estrutura organizativa do posto de fronteira do SEF no aeroporto de Lisboa de 2010 a 2012. (Ilustração nossa) .....	297
Ilustração 19 - Evolução mensal do volume de recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa) .....	302
Ilustração 20 - Principais destinos finais no espaço Schengen de nacionais de Estados terceiros em trânsito pelo aeroporto de Lisboa alvo de recusa de entrada em 2011 e	

2012. (Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira no aeroporto de Lisboa) .....	309
Ilustração 21 - Matriz <i>swat</i> da gestão na fronteira externa da UE no aeroporto de Lisboa. (Ilustração nossa) .....	321

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Matriz da tipologia das migrações em função da sua natureza e dos motivos da estadia pretendida nos países de destino .....	72
<b>Tabela 2</b> - Total da população, cidadãos nacionais e nacionais de Estados terceiros na UE .....	92
<b>Tabela 3</b> - Síntese das ameaças consideradas mais relevantes (Tabela nossa) .....	105
<b>Tabela 4</b> - Orçamento do Department of Homeland Security – 2005 .....	137
<b>Tabela 5</b> - Principais aspectos dos acordos sobre fronteiras inteligentes entre os EUA, o México e o Canadá .....	145
<b>Tabela 6</b> - Sistemas electrónicos de gestão de fronteiras nos EUA e na UE, de 1995 a 2013 .....	155
<b>Tabela 7</b> - Matriz das relações transatlânticas: A visão americana e europeia de segurança nas fronteiras (Tabela nossa) .....	161
<b>Tabela 8</b> - Acção plurianual da UE na gestão da segurança nas fronteiras do espaço europeu comum (Tabela nossa) .....	170
<b>Tabela 9</b> - Total dos passageiros transportados na UE em 2012 .....	243
<b>Tabela 10</b> - Aeroportos com maior volume de movimento de passageiros na UE em 2012 .....	244
<b>Tabela 11</b> - Componentes do processo de securitização da migração .....	247
<b>Tabela 12</b> - Instrumentos dos Estados-membros da UE para a identificação da migração ilegal no controlo das fronteiras externas aéreas (Tabela nossa) .....	249
<b>Tabela 13</b> - Recusas de entrada nas fronteiras externas da UE de 2009 a 2012 .....	273
<b>Tabela 14</b> - Recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas da UE de 2009 a 2012 .....	278
<b>Tabela 15</b> – Evolução das recusas de entrada de cidadãos nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas portuguesas da UE de 2000 a 2012 .....	278
<b>Tabela 16</b> – Nacionalidades dos cidadãos nacionais de Estados terceiros com recusa de entrada nas fronteiras externas aéreas da UE de 2009 a 2012 .....	279
<b>Tabela 17</b> - Recusas de entrada de cidadãos nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas portuguesas por nacionalidade no contexto da UE de 2009 a 2012 .....	280
<b>Tabela 18</b> - Motivos de recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras aéreas externas aéreas da UE de 2009 a 2012 .....	281
<b>Tabela 19</b> - Recusas de entrada por Estado-membro de cidadãos nacionais de Estados terceiros por uso de documentos de viagem, vistos e autorizações de residência falsificados nas fronteiras aéreas de 2009 a 2012 .....	285
<b>Tabela 20</b> – Recusas de entrada no contexto do controlo da circulação de cidadãos de Estados terceiros nas fronteiras aéreas dos EM da UE no ano de 2012 .....	286
<b>Tabela 21</b> - Volume de passageiros controlados nos postos de fronteira externa portuguesa .....	289
<b>Tabela 22</b> - Processos de contra-ordenação instaurados por companhia transportadora .....	295

<b>Tabela 23</b> - Escalas com mais intercepções de passageiros para controlo de segunda linha .....	297
<b>Tabela 24</b> - Recusas de entrada na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa por continente .....	303
<b>Tabela 25</b> - Recusas de entrada na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa por escalas mais representativas na América do Sul e África .....	304
<b>Tabela 26</b> - Principais nacionalidades dos passageiros alvo de recusa de entrada na fronteira externa aérea portuguesa em 2011 e 2012 .....	305
<b>Tabela 27</b> - Dados do Produto Interno Bruto (PIB) nominal e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2013, dos países com mais recusas de entrada na fronteira aérea externa lusa .....	307
<b>Tabela 28</b> – Evolução da população estrangeira em Portugal com estatuto de residente legal de 2010 a 2013 .....	308
<b>Tabela 29</b> - Recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros no aeroporto de Lisboa em função do destino final pretendido nos anos 2011 e 2012.....	309
<b>Tabela 30</b> - As principais rotas de risco por continente com destino ao espaço Schengen identificadas no aeroporto de Lisboa associadas a recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros em 2011 e 2012.....	311
<b>Tabela 31</b> - Perfil dos migrantes ilegais em trânsito para Espanha alvo de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012.....	312
<b>Tabela 32</b> - Perfil dos migrantes ilegais em trânsito para a Suíça alvo de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012.....	312
<b>Tabela 33</b> - Perfil dos migrantes ilegais em trânsito para França alvo de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012.....	313

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

- ADM - Armas de Destruição Massiva
- AGMM - Abordagem Global para as Migrações e Mobilidade
- APIS - Advance Passenger Information System
- ARA - Annual Risk Assessment
- ARI - Autorização de Residência para Investimento
- ASPAN - Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte
- ATA - Autoridade Tributária e Aduaneira
- CAAS - Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen
- CATSA - Canadian Air Transport Security Authority
- CBP - Customs and Border Protection
- CE - Comissão Europeia
- CEIFA - Comité Estratégico da Imigração Fronteiras e Asilo
- CFS - Código das Fronteiras Schengen
- CIA - Central Investigation Agency
- CIRAM - Common Integrated Risk Analysis Model
- CIREFI - Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration
- CISEN - Centro de Investigação e Segurança Nacional do México
- COSI - Comité Permanente de Segurança Interna
- CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
- CRATE - Centralised Record of Available Technical Equipment
- CSI - Container Security Initiative
- CSIC - Canadian Security and Intelligence Community
- CUE - Conselho da União Europeia
- DHS - Department of Homeland Security
- EAASP - European Association of Airport and Seaport Police
- EASO - European Asylum Support Office
- EBF - European Borders Found
- EBGT - European Border Guard Teams
- EDF-RAN - European Union Document-Fraud Risk Analysis Network
- EES - Entry-Exit System
- ELSJ - Espaço de Liberdade Segurança e Justiça
- ENP - European Neighbourhood Policy
- ENPI - European Neighbourhood Partner Instrument
- ESTA - Electronic System for Travel Authorization
- ETC - European Travel Commission

- EU-LISA - European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice
- EURODAC - European Dactyloscopy
- EUROJUST - European Agency for Cross-Border Judicial Cooperation in Organized Crime Matters
- EUROPOL - Serviço Europeu de Polícia
- EUROSTAT - Agência Estatística da União Europeia
- EUROSUR - European Border Surveillance System
- FAP - Força Aérea Portuguesa
- FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
- FBI - Federal Bureau of Investigation
- FRAN - Frontex Risk Analysis Network
- FRONTEX - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia
- GIO - Grupo de Informação Operacional
- GNR - Guarda Nacional Republicana
- GPD - Grupo de Peritagem Documental
- HIV - Human Immunodeficiency Virus
- HSDN - Homeland Security Data Network
- HSOC - Homeland Security Operations Center
- IATA - International Air Transport Association
- IBET - Integrated Border Enforcement Teams
- IBM - Integrated Border Management
- ICAO - International Civil Aviation Organization
- ICE - Infra-estruturas Críticas Europeias
- ICMPD - International Centre for Migration Policy Development
- IDH - Índice Desenvolvimento Humano
- ILO - Immigration Liaison Officer
- INS - Immigration and Naturalization Service
- IPRI - Instituto Português de Relações Internacionais
- IRGC - International Risk Governance Council
- JAI - Justiça e Assuntos Internos
- JO - Joint Operation
- MAI - Ministério da Administração Interna
- MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros
- MS - Member State
- NAFTA - North American Free Trade Agreement
- NATO - North Atlantic Treaty Organization



- NCS - National Security Agency
- NORAD - North American Aerospace Defense Command
- NSC - National Security Council
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OIM - Organização Internacional para as Migrações
- OIT - Organização Internacional do Trabalho
- OLI - Oficial de Ligação de Imigração
- OLP - Organização para a Libertação da Palestina
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONG - Organização não-governamental
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
- OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PASSE - Processo Automático Seguro de Saídas e Entradas
  - PE - Parlamento Europeu
  - PIB - Produto Interno Bruto
  - PJ - Polícia Judiciária
  - PM - Polícia Marítima
  - PNR - Passenger Name Record
  - PPE - Partido Popular Europeu
- PSEPC - Public Safety and Emergency Preparedness Canada
  - PSP - Polícia de Segurança Pública
  - PVR - Programa de Viajantes Registados
- RABIT - Rapid Border Guard Intervention Teams
- RAPID - Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente
  - RASI - Relatório Anual de Segurança Interna
  - RAU - Risk Analysis Unit
  - REM - Rede Europeia das Migrações
- REPER - Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia
  - RIFA - Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo
  - RTP - Registered Traveller Programme
- SARS - Severe Acute Respiratory Syndrome
  - SDI - Strategic Defense Initiative
  - SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
  - SIS - Schengen Information System
- SIVIC - Sistema Integrado de Vigilância Comando e Controlo

- SME - Serviço de Migração e Estrangeiros
- SRES - Sistema de Registo Entradas/Saídas
- SSI - Sistema de Segurança Interna
- TAP - Transportes Aéreos Portugueses
- TUE - Tratado da União Europeia
- UAR - Unidade Análise de Risco
- UCAT - Unidade de Coordenação Antiterrorista
- UCC - Unidade de Controlo Costeiro
- UE - União Europeia
- UIPD - Unidade de Identificação e Peritagem Documental
- UNHCR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
- UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime
- UNWTO - United Nations World Tourism Organization
- VEA - Visto Escala Aeroportuária
- VIS - Visa Information System
- VWP - Visa Waiver Program
- WTTC - World Travel & Tourism Council

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	25
1.1. Plano da tese .....	25
1.2. Enquadramento e justificação do tema: fundamentação teórica e metodologia da investigação .....	26
1.3. A migração ilegal identificada nas fronteiras nacionais enquanto contributo para mais segurança na fronteira externa da União Europeia .....	29
1.4. Os pressupostos iniciais .....	32
1.5. Concepção de segurança e operacionalização do controlo da fronteira lusa: o quadro analítico da Teoria da Interdependência Complexa .....	33
1.6. A teoria da securitização no pensamento europeu .....	40
1.6.1. A Escola de Paris .....	41
1.6.2. Estado, política e segurança nas fronteiras .....	43
1.6.3. Controlo da migração ilegal nas fronteiras aéreas portuguesas .....	45
1.7. Objectivos da pesquisa: compreender a emergência de um novo paradigma ..	50
1.8. Portugal em Schengen: metodologia e linhas de investigação .....	52
1.9. Estado da Arte .....	55
2. Migração internacional num mundo globalizado .....	59
2.1. O contexto da globalização .....	59
2.2. Factores de transformação da migração internacional .....	61
2.2.1. Novos fluxos migratórios transnacionais .....	61
2.2.2. A complexidade dos padrões migratórios internacionais .....	64
2.3. Desafios de uma gestão global das migrações: o nexu migração e desenvolvimento .....	66
2.3.1. A Comissão Mundial sobre a Migração Internacional .....	67
2.3.2. A gestão das migrações pelos Estados numa ordem global .....	70
2.4. A migração ilegal: causas e motivações emergentes .....	75
2.4.1. As dinâmicas da migração ilegal .....	77
2.4.2. A gestão nacional dos fluxos migratórios no período pós 2001 .....	78
2.5. Nexu migração e segurança .....	81
2.5.1. Perspectivas renovadas sobre a migração internacional e a segurança ...	82
2.6. A natureza dos sistemas migratórios regionais .....	88
2.6.1. Os fluxos migratórios regionais: a gestão das migrações nos dois lados do Atlântico .....	90
2.6.2. A gestão da segurança nas fronteiras dos EUA após o 11 de Setembro ..	96
2.6.3. O impasse dos EUA e as contradições Europeias .....	98
2.7. O conceito de segurança num sistema internacional em mudança .....	101
2.7.1. Novas ameaças no sistema internacional .....	102
2.8. Das forças da globalização às barreiras nacionais à mobilidade das pessoas .....	107
2.8.1. As políticas de imigração e relações internacionais .....	108

2.9. Síntese conclusiva .....	110
3. A nova ordem de segurança americana .....	115
3.1. A hegemonia norte-americana e a ordem internacional de Clinton a George W. Bush.....	115
3.1.1. A estratégia de segurança americana .....	116
3.1.2. O confronto ideológico e militar.....	117
3.1.3. A consolidação do momento unipolar americano .....	118
3.2. Prioridades da política de segurança norte-americana na transição de século....	118
3.2.1. Reacções aos atentados de 11 de Setembro de 2001 .....	124
3.2.2. Geopolítica da segurança: a retórica do terrorismo global .....	126
3.2.3. Os desafios da diplomacia .....	129
3.3. Securitização no pós - 11 de Setembro.....	130
3.3.1. Recomendações da Comissão 9/11: a reorganização interna .....	132
3.3.2. A missão do Department of Homeland Security .....	133
3.3.3. Recursos financeiros e mudança tecnológica.....	136
3.4. As fronteiras da vizinhança: a relevância do perímetro regional .....	140
3.4.1. Limites da segurança nas fronteiras da América do Norte .....	143
3.4.2. A revalorização estratégica das fronteiras da América do Norte .....	146
3.4.3. Interdependência regional, segurança e terrorismo.....	151
3.5. A matriz do <i>migration apparatus</i> na parceria transatlântica.....	153
3.5.1. Os EUA e as parcerias internacionais .....	159
3.6. Síntese conclusiva .....	162
4. Gestão europeia de fronteiras.....	167
4.1. O modelo de gestão integrada de fronteiras na UE.....	169
4.1.1. O processo de construção das fronteiras na Europa.....	173
4.1.2. A singularidade das fronteiras europeias.....	175
4.1.3. Perspectivas da gestão integrada de fronteiras.....	177
4.1.4. Concepções de gestão integrada .....	183
4.1.5. As dificuldades de implementação.....	187
4.2. Tipologia das fronteiras europeias .....	189
4.2.1. Pontos de controlo de fronteira .....	192
4.2.2. A deslocalização territorial .....	193
4.2.3. Alargamento funcional .....	195
4.3. Estratégia da UE para uma gestão integrada.....	197
4.3.1. Harmonização de regras e procedimentos .....	198
4.3.2. Solidariedade e cooperação: o fundo para as fronteiras externas e a Frontex .....	202
4.3.3. Partilha de informação: o SIS e o VIS.....	211
4.3.4. APIS, PNR e ESTA europeu.....	216

4.3.5. Os níveis de suporte .....	217
4.3.6. Fronteiras e novas tecnologias .....	221
4.3.7. Incremento tecnológico .....	224
4.4. Síntese conclusiva .....	227
5. O modelo português de controlo nas fronteiras aéreas no contexto da União Europeia .....	237
5.1. Transporte internacional de passageiros por via aérea na UE .....	240
5.1.1. Securitização da migração internacional .....	245
5.1.2. Instrumentos nacionais para a gestão da migração transnacional .....	248
5.1.3. Infra-estruturas críticas nacionais .....	250
5.1.4. A criminalidade associada aos fluxos migratórios e o desenvolvimento da economia portuguesa .....	252
5.1.5. Política de imigração em Portugal .....	257
5.1.6. Cronologia do regime admissão .....	262
5.1.7. Práticas de segurança nas fronteiras.....	270
5.2. Migração ilegal nas fronteiras externas da UE .....	272
5.2.1. Recusas de entrada nas fronteiras externas aéreas .....	274
5.2.2. Nacionalidades mais recusadas: o caso dos brasileiros em Portugal e em Espanha.....	279
5.2.3. Fundamentos das recusas de entrada.....	281
5.2.4. Uso de documentos falsos e falsificados .....	282
5.3. Gestão da fronteira no aeroporto de Lisboa .....	288
5.3.1. Movimentos migratórios com destino ao aeroporto de Lisboa e a actuação das operadoras de transporte aéreo.....	293
5.3.2. Controlo de segunda linha e apoio técnico-pericial no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa .....	295
5.3.3. Rotas e nacionalidades da migração ilegal nas fronteiras aéreas portuguesas .....	301
5.3.4. Migração ilegal em trânsito no aeroporto de Lisboa: composição e tendências dos fluxos .....	309
5.4. Síntese conclusiva .....	313
6. Conclusão .....	323
Referências.....	345
Bibliografia .....	383
Anexos.....	385
Lista de anexos.....	387
Anexo A .....	389
Anexo B .....	393
Anexo C .....	397
Anexo D .....	401
Anexo E .....	405



## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. PLANO DA TESE**

Fazendo um percurso pelo trabalho que se propõe apresentar, é pertinente referir que a estrutura está dividida em 6 capítulos: a introdução, a migração internacional num mundo globalizado, a nova ordem de segurança americana, a gestão europeia de fronteiras, o modelo português de controlo nas fronteiras aéreas no contexto da União Europeia (UE), e as conclusões.

Ao abordar a estrutura da tese, a introdução apresenta o objecto deste trabalho, na qual se pretende, para além da definição do enquadramento teórico e da metodologia de investigação, estabelecer os objectivos da pesquisa, o acesso à informação documental e a revisão do Estado da Arte.

De seguida, no segundo capítulo, abordar-se-á a evolução do fenómeno da migração e da segurança, os principais desafios internacionais das migrações bem como a natureza e dinâmica da migração ilegal em termos de gestão da segurança nas fronteiras.

O terceiro capítulo incidirá sobre a resposta dos Estados Unidos da América (EUA) aos novos desafios de segurança enfrentados no início do século XXI, abordando a transformação da política internacional de segurança, e os consequentes impactos na reorganização interna ocorrida ao nível do controlo das fronteiras.

No quarto capítulo equacionar-se-ão os mecanismos de prevenção e resposta da UE, no quadro de um plano de gestão integrada nas fronteiras dos Estados-membros, dado que se analisou a institucionalização do controlo nas fronteiras, e o esforço de harmonização das práticas de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, no quadro do aprofundamento de espaço europeu de livre circulação.

O capítulo quinto demonstra que o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas contribui para mais segurança na fronteira externa da UE, enquanto resposta à deslocalização e ao alargamento das actividades ligadas aos fluxos migratórios transnacionais – em que identificamos o perfil dos migrantes ilegais e das rotas com destino à Europa. Delimitando o contributo de Portugal, tal permitir-nos-á determinar o posicionamento do país no espaço europeu de livre circulação de pessoas sem fronteiras internas, na procura de mais segurança.

Nas conclusões, em resultado da nossa investigação, tendo em vista confirmar ou refutar as hipóteses colocadas na abertura deste trabalho, centrámo-nos na confirmação do objectivo identificado na fase inicial, ou seja, a demonstração que existe uma relação entre as políticas nacionais e a nova abordagem à segurança que requer instituições multilaterais como a UE, onde Portugal se insere como Estado-membro parte desse esforço comum, em termos de identificação de desafios de segurança no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, provando-se a interdependência complexa. Evidenciam-se os resultados alcançados pelas práticas administrativas das autoridades portuguesas, prevenindo a entrada da migração ilegal com destino à UE. Foi também demonstrado que o nexó entre migração e segurança pode ser operacionalizado na procura do justo equilíbrio entre mobilidade das pessoas e a segurança nas fronteiras, tal como demonstrado pelo regime de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas. A matriz tecnológica do modelo luso, com o desenvolvimento das fronteiras electrónicas com recurso à biometria, colocou Portugal na vanguarda internacional. Os resultados alcançados pelo sistema RAPID permitiram que as boas práticas nacionais fossem implementadas em diversos Estados-membros da UE, e em países de outros continentes fora da Europa, revelando benefícios directos para o prestígio de Portugal em matéria de inovação no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas.<sup>1</sup>

## **1.2. ENQUADRAMENTO E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO**

Desde o final do século XX, com a crescente consciencialização sobre o processo de globalização, o debate relativo aos impactos dos fluxos migratórios transnacionais na capacidade dos Estados para assegurarem o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras nacionais tornou-se central para o estudo das Relações Internacionais.

Com a análise centrada nos esforços dos Estados-membros no controlo de fronteiras externas<sup>2</sup> da UE, que tem acompanhado o processo de integração europeu de livre circulação num espaço sem fronteiras internas, e que contou com o aparecimento da

---

<sup>1</sup> Vide anexo A.

<sup>2</sup> São fronteiras externas, na acepção do Código das Fronteiras Schengen – Regulamento (CE) Nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Março de 2006, as fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos Estados-membros, desde que não sejam fronteiras internas. No caso português, apenas se verifica a existência de fronteiras externas aéreas (nos aeroportos nacionais e relativamente aos voos com proveniência ou destino em territórios dos Estados não pertencentes ao espaço Schengen), e marítimas (portos marítimos, exceptuando as ligações no território português e as ligações regulares de transbordo entre Estados parte de Schengen) (União Europeia. Parlamento Europeu, União Europeia. Conselho Europeu, 2006).



agência europeia Frontex<sup>3</sup> em 2004, pretendemos estudar neste trabalho a relação entre as políticas e as práticas operacionais no controlo das fronteiras aéreas portuguesas, e a nova abordagem à segurança que garante mecanismos legais e cooperativos abrangentes com a participação em organizações multilaterais.

O problema da investigação surge com a necessidade de explicar a posição de Portugal, na dinâmica de institucionalização do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras externas aéreas no espaço da UE, em busca de mais segurança, onde se insere como Estado-membro parte deste esforço comum. Em termos teóricos, a questão apresentada na investigação concorre para a afirmação do contributo das autoridades nacionais para a segurança do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça (ELSJ), enquanto factor chave para preservar a identidade da nação portuguesa e da sua individualidade enquanto Estado, com independência política e territorialidade bem definida.

Ao partir da posição periférica de Portugal no contexto europeu, as questões do modelo de controlo de fronteiras aéreas portuguesas, no combate a ameaças transnacionais<sup>4</sup> que condicionam os interesses dos Estados em assegurar as modernas funções de soberania<sup>5</sup> e com efeitos directos nas sociedades de destino, passaram assim a constituir uma prioridade interna. Para avaliar o resultado material desse processo, foi analisada a evolução da legislação portuguesa no que tange às suas políticas de

---

<sup>3</sup> O regulamento 2007/2004/CE do Conselho criou uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE, com sede em Varsóvia (Polónia), tendo em vista uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-membros. O seu objectivo consiste em promover, coordenar e desenvolver a gestão das fronteiras europeias, de acordo com a Carta dos direitos fundamentais da UE na aplicação do conceito de gestão integrada das fronteiras. Tendo em conta que recai sobre os Estados-membros a responsabilidade pelo controlo e vigilância das fronteiras externas, esta agência, denominada Frontex (provém do francês: *Frontières extérieures*), deverá reforçar a segurança nas fronteiras, facilitando a eficaz aplicação das disposições comunitárias em matéria de gestão das fronteiras externas, assegurando a coordenação das acções dos Estados-membros na aplicação dessas disposições e contribuindo, assim, para a eficácia, a qualidade e a uniformização do controlo de pessoas e da vigilância das fronteiras externas da UE, uma vez que a fraqueza no controlo num Estado terá efeitos inevitáveis de arrastamento na segurança de todos os demais Estados-membros. A Frontex é uma agência europeia, com personalidade jurídica e com autonomia operacional e orçamental. Os seus objectivos estratégicos são delineados pelo seu Conselho de Administração, do qual fazem parte responsáveis dos serviços nacionais de polícias de fronteiras e representantes da Comissão (União Europeia. Conselho Europeu, 2004).

<sup>4</sup> Para a finalidade deste trabalho é atribuída prioridade ao estudo da actuação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras nas fronteiras externas aéreas portuguesas da UE. Os temas das ameaças transfronteiriças do terrorismo, tráfico de pessoas, tráfico de droga e de saúde, apesar da sua importância, serão abordados de forma sintética neste estudo. Espera-se que venham a merecer uma atenção subsequente pela sua crescente importância nas fronteiras nacionais e europeias. Neste estudo serão analisados os desafios de segurança associados à prevenção e controlo da entrada de migrantes ilegais, nomeadamente os associados à circulação das pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas do aeroporto de Lisboa. A imigração ilegal está ligada com as políticas de migração legal e, neste trabalho, é tratada explicitamente como uma questão jurídica e das práticas de segurança ligadas ao seu controlo. O conceito ilegal é usado tal como na linguagem e documentos oficiais da UE, apesar das diferentes perspectivas para esta questão.

<sup>5</sup> Funções de soberania do Estado são aqui mencionadas no quadro da manutenção da integridade dos seus sistemas de controlo de imigração e fronteiras, que previnem e impedem a entrada de fluxos migratórios indesejados.

imigração decorrentes da transposição de normativos europeus, e examinadas as práticas administrativas e resultados alcançados na operacionalização do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas nacionais, em termos de detecção de desafios de segurança decorrentes da migração ilegal. Tal desiderato desenvolveu-se no início do segundo decénio do século XXI, nomeadamente identificando os dados operacionais consolidados no principal aeroporto nacional, o aeroporto de Lisboa. Em termos de fluxos migratórios ilegais com destino à UE, foram analisados os desafios de segurança identificados pela autoridade encarregue do controlo de fronteira em Portugal, nos anos de 2011 e 2012, através da delimitação de um conjunto de dimensões e de indicadores associados a recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros, em casos ligados à migração ilegal. Recorreu-se ao acesso a informação e à recolha de dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)<sup>6</sup> do Ministério da Administração Interna (MAI) (Portugal. Ministério da Administração Interna, 2014), enquanto organismo responsável pela implementação das políticas de imigração em Portugal, os quais, de forma a compreender a sua importância, foram comparados com os resultados operacionais de outros Estados-membros da UE, no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, através dos relatórios anuais de análise de risco da agência europeia Frontex, e dos relatórios da agência estatística europeia Eurostat.<sup>7</sup>

O papel das fronteiras nas Relações Internacionais, e no caso concreto deste trabalho, na análise de desafios de segurança identificados em Portugal, enquanto Estado-membro da UE, revela-se uma questão de interesse académico e científico pela sua actualidade. O desenvolvimento de diferentes racionalidades e práticas na gestão do controlo das pessoas nas fronteiras nacionais, as dimensões material e espacial da migração transnacional podem, no limite, gerar tensões com os Estados-membros da UE da vizinhança próxima e com os parceiros estratégicos de fora da Europa, com que o país se relaciona e que importa gerir de uma forma adequada face aos interesses em disputa.

---

<sup>6</sup> Missão do SEF é dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo.

<sup>7</sup> A Eurostat é a agência de estatísticas da UE. Foi criado em 1953 e tem como papel fundamental fornecer estatísticas à Comissão e às outras instituições europeias para que possam ser definidas, implementadas e analisadas as políticas comunitárias. Harmoniza as estatísticas provenientes dos vários Estados-membros através do European Statistical System (ESS) possibilitando a comparação dos dados estatísticos dos vários países. No portal da Eurostat encontram-se dados apurados especificamente para a Eurostat e dados que também são divulgados pelo organismo de cada país.

### **1.3. A MIGRAÇÃO ILEGAL IDENTIFICADA NAS FRONTEIRAS NACIONAIS ENQUANTO CONTRIBUTO PARA MAIS SEGURANÇA NA FRONTEIRA EXTERNA DA UNIÃO EUROPEIA**

O período pós-Guerra Fria começou com uma vaga de optimismo face à democracia, capitalismo e prosperidade para a humanidade. Muitos viram a globalização económica como uma forma irreversível para a qual havia imperativos de adaptação por parte dos Estados nacionais. O início do século XXI testemunhou significativos progressos no volume da mobilidade internacional, envolvendo movimentos migratórios com uma complexidade sem precedentes numa era marcada por enormes mudanças e incertezas a nível global. Porém, a partir de 2001 os fluxos migratórios passaram a contribuir definitivamente para os assuntos da segurança nas fronteiras, ligados ao controlo da circulação de pessoas, uma nova prioridade para os decisores políticos e para os serviços de segurança com responsabilidades de implementação nesta matéria. Os atentados em solo americano perpetrados por uma rede terrorista transnacional levaram a administração norte-americana a definir uma nova doutrina de segurança que pôs em causa os fundamentos do relacionamento internacional que vinha sendo construído no período de transição pós-Guerra Fria e à qual Portugal enquanto Estado-membro da UE, teve de responder e se adaptar.

A reacção europeia concretizou-se, num primeiro momento após o 11 de Setembro de 2001, com o desenvolvimento de uma política comum em matéria de imigração e asilo no quadro da UE. Num segundo momento, a partir de 2009 com o Programa de Estocolmo (União Europeia. Conselho Europeu, 2010), ao aprovar um novo quadro estratégico plurianual para o desenvolvimento da UE com base na solidariedade e responsabilidade, a Europa procurou aprofundar o recurso a todos os instrumentos adoptados, através da utilização intensiva de todas as agências entretanto criadas a operar no domínio da justiça e assuntos internos (JAI), entre elas a Frontex, a Europol<sup>8</sup> e a Eurojust<sup>9</sup>. Dez anos após o 11 de Setembro, a progressiva integração do espaço

---

<sup>8</sup> A Europol é um serviço de apoio às autoridades policiais dos Estados-membros da UE. Recolhe e analisa informações pessoais sobre indivíduos, informações estas relacionadas com os crimes acima mencionados e transmitidas pelas autoridades policiais de todos os Estados-membros. A Europol não tem quaisquer poderes executivos e os seus agentes não podem deter suspeitos ou agir sem a aprovação das autoridades nacionais. No entanto, o apoio prestado pela Europol consiste na disponibilização de instrumentos que contribuem para a acção levada a cabo pelas autoridades nacionais. Esses instrumentos são: um rápido intercâmbio de informação; uma sofisticada análise de informações; e coordenação, perícia e formação. O seu objectivo consiste em melhorar a eficácia e a cooperação entre os serviços competentes dos Estados-membros no domínio da prevenção e do combate a formas graves de criminalidade organizada internacional, tais como: tráfico de droga; redes de imigração ilegal; terrorismo; falsificação de moeda (do euro) e de outros meios de pagamento; tráfico de pessoas, incluindo a pornografia infantil; tráfico ilegal de veículos automóveis; e branqueamento de capitais.

<sup>9</sup> A Eurojust é um órgão da UE com competência em matéria de investigações e acções penais relativamente às formas graves de criminalidade que envolvam pelo menos dois Estados-membros. O seu papel consiste em promover a coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-membros, bem

continental europeu em termos de livre circulação e controlo comum de fronteiras, a par da articulação com a geopolítica dos interesses estratégicos nacionais, pressupôs a procura do estabelecimento de novos equilíbrios dentro dos Estados-membros. A autonomia dos Estados europeus para determinar as capacidades e formas de operacionalização da segurança nas suas fronteiras, nomeadamente quem as cruza e quais as finalidades dessa circulação de pessoas permaneceram ligadas às prioridades estratégicas de cada Estado-membro, no exercício pleno da sua soberania nacional, no respeito por uma bateria de regras comuns de actuação definidas no quadro da UE.

Existe assim uma transformação fundamental em curso no que respeita à posição da autoridade nacional face aos fluxos migratórios transnacionais, com diferentes consequências para os variados quadros regionais que compõem a Europa. As legislações nacionais dos Estados-membros e práticas das polícias de fronteiras europeias que controlam a circulação de pessoas, procuram garantir que essas arquitecturas das capacidades nacionais sejam uma fonte de vulnerabilidade para a migração ilegal em geral, e uma oportunidade para aqueles que fazem parte dos fluxos migratórios desejados.

No cenário europeu, o Acordo de Schengen eliminou as fronteiras internas e promoveu a livre circulação de pessoas, tendo reforçado os mecanismos de controlo da fronteira externa. Deste modo, ao longo das duas últimas décadas, constatou-se o aprofundar de uma abordagem política para as questões da segurança nas fronteiras, tendo esta passado a ser tratada como uma questão primordial da segurança interna dos Estados-membros. Com o abandono progressivo das questões clássicas da segurança ligadas às questões da defesa dos Estados na sua componente militar, assistiu-se a um despertar de dilemas de segurança de natureza diversa, dos quais se destacaram os sociais, económicos e ambientais. Entre estes sobressaiu a migração ilegal que, para além de passar a representar um desafio para as sociedades de destino em termos de segurança, passou a ser frequentemente considerada um risco para a identidade e

---

como em facilitar a sua cooperação judicial. É também chamada a desempenhar um papel essencial em matéria de luta contra o terrorismo. Cada Estado-membro deve nomear um membro nacional para a sede da Eurojust: um procurador, juiz ou oficial de polícia - este último deve ter competências equivalentes às de juiz ou de procurador, e estão sujeitos ao direito nacional do Estado-membro que os nomeou. A Eurojust é competente no que diz respeito às investigações e aos procedimentos penais, que envolvam pelo menos dois Estados-membros, relativos à criminalidade grave para promover a coordenação entre as autoridades competentes dos vários Estados-membros, nomeadamente através de equipas de investigação conjunta, e facilitar a execução de pedidos e decisões relacionados com cooperação judicial. A competência da Eurojust abrange designadamente os tipos de criminalidade relativamente às quais a Europol tem competência.

coesão nacional, bem como para a estabilidade e desenvolvimento económico dos Estados.

No contexto dos fluxos migratórios para a UE, a pressão da migração ilegal a partir dos anos 1990 foi progressivamente associada a práticas criminais organizadas, com um crescente impacto nas opiniões públicas das sociedades europeias. A migração ilegal vinda de Estados terceiros, ou seja, de Estados que não são membros da UE, assumiu uma relação directa com as questões de segurança, que persiste até hoje. Estas questões adquirem particular relevância após os atentados terroristas de 2001 nos EUA, de 2004 e 2005 na Europa. A partir desses factos, as políticas de imigração dos Estados-membros da UE e as práticas administrativas das polícias de fronteira dos Estados-membros adaptaram modelos de segurança nas fronteiras para enfrentar novos desafios, ao nível do controlo da circulação das pessoas.

No quadro europeu, uma fronteira externa comum sem fronteiras internas levou à concretização de medidas compensatórias instituídas pelo Acordo de Schengen. As novas ameaças migratórias passaram assim a compreender assim os desafios associados aos fluxos de migrantes de países de fora da Europa, em especial os que transportam a criminalidade associada à migração ilegal, aos diversos tráficos e ao terrorismo, apresentando um constante desafio ao estabelecimento de um modelo estável de organização e desenvolvimento nas sociedades de destino. Em concreto, estas medidas consistiram numa nova abordagem no controlo da fronteira aérea do fluxo de migrantes provenientes de Estados terceiros. No caso de Portugal, os fluxos migratórios são predominantemente da América do Sul e de África, registando-se um fluxo significativo da Europa Oriental e do Médio Oriente, os quais são submetidos de igual forma ao controlo padrão estabelecido. Porém, no respeito pelas especiais responsabilidades resultantes da geopolítica do interesse nacional, nomeadamente para com os países lusófonos, é levado em linha de conta o desenvolvimento dos sectores económico e financeiro do país, na segregação dos fluxos de passageiros para canais de controlo dedicados a estes fluxos migratórios.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Neste contexto, refira-se a existência de canais específico para controlo de passageiros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) no aeroporto de Lisboa – devidamente identificados na área de controlo de passaportes nas chegadas e partidas, apesar de em termos práticos não se atingir a finalidade de facilitação prevista, dada a magnitude do volume e intensidade dos fluxos migratórios lusófonos que facilmente ultrapassam a capacidade de processamento instalada para duas posições de controlo. No entanto, em termos de reciprocidade, não se comprova a existência de mecanismos idênticos nos principais aeroportos das capitais dos países da CPLP. O art.º 9º do Código das Fronteiras Schengen regula a questão da “Criação de corredores separados e sinalização”.

## 1.4. OS PRESSUPOSTOS INICIAIS

O objectivo de estabelecer um espaço de liberdade de circulação na UE, sem controlo de fronteiras internas, implica a adopção de regras comuns no quadro da gestão da fronteira externa, e da política de imigração. Neste estudo, tal conduziu a um trabalho de campo levado a cabo nos anos 2011 e 2012, que examinou as políticas e resultados operacionais no controlo da fronteira aérea portuguesa, num contexto de segurança na fronteira externa da UE.

Assumindo a progressiva importância do papel da segurança na fronteira externa da UE, em especial, a partir dos atentados de Madrid e Londres do início do milénio que colocaram em evidência os migrantes ilegais que chegam à Europa e a criminalidade associada como novos desafios migratórios, importa responder à seguinte questão de partida, que servirá de fio condutor de toda a tese: “O controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas contribui para mais segurança na fronteira externa da UE, através da identificação de desafios com os quais é confrontado?”

O nosso objectivo na questão de partida será verificado com recurso à pertinência e à viabilidade de duas hipóteses iniciais:

- Existe um impacto directo no regime nacional, resultante da transposição de normas europeias comuns;
- Em que medida os resultados operacionais, alcançados pela polícia de fronteira portuguesa no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, contribuem para a identificação de desafios de segurança ligados à migração ilegal<sup>11</sup> – nomeadamente através da recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros.

---

<sup>11</sup> Por migração entende-se o movimento de pessoas do país de origem para o país de destino com o objectivo de aí se estabelecerem. Este conceito tem duas dimensões: legal e ilegal. Para entender estas duas dimensões revela-se de particular importância levar em conta que “para a entrada ou a saída do território português os cidadãos estrangeiros têm de ser portadores de um documento de viagem reconhecido como válido, conforme previsto na Lei 23/2007, de 04 de Julho, encontrando-se, caso contrário, numa situação de ilegalidade. Os conceitos de migração ilegal e migração irregular são frequentemente confundidos. A migração legal compreende os imigrantes que entraram num território sem documentos de viagem legalmente previstos – passaporte ou visto, ou por um local de passagem não autorizado. A migração irregular refere-se aqueles imigrantes que entraram de forma legal num território e cuja permanência nesse mesmo território se tornou irregular quando ultrapassaram o período de validade do visto ou do passaporte. Os elementos que definem o auxílio à imigração ilegal (Art.º 183º da Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto - primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional) são:

1 – Quem favorecer ou facilitar, por qualquer forma, a entrada ou o trânsito ilegais de cidadão estrangeiro em território nacional é punido com pena de prisão até três anos; 2 – Quem favorecer ou facilitar, por qualquer forma, a entrada, a permanência ou o trânsito ilegais de cidadão estrangeiro em território nacional, com intenção lucrativa, é punido com pena de prisão de um a cinco anos; 3 – Se os factos forem praticados mediante transporte ou manutenção do cidadão estrangeiro em condições desumanas ou degradantes ou

Ao longo da investigação vamos procurar perceber se os resultados operacionais alcançados no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas, com vista à detecção e identificação de fluxos migratórios indesejados, têm um reflexo prático no posicionamento de Portugal face ao projecto europeu de integração regional de livre circulação, num espaço de segurança sem fronteiras internas. Ao procurar manter-se na centralidade do modelo de valorização da importância das fronteiras externas, no quadro dos novos desafios de segurança na UE, Portugal deve reconhecer ser “um Estado com assumida consciência da debilidade das capacidades disponíveis, talvez deva adoptar como primeiro objectivo estar sempre presente nos centros internacionais de decisão, para não ser apenas objecto dos efeitos das políticas” (Moreira 2011: 41).

No contexto da UE, examinando o modelo nacional de controlo de fronteiras, nomeadamente a legislação vigente, as práticas operacionalizadas e os resultados alcançados, e o papel dos meios tecnológicos de suporte – em concreto, os sistemas automatizados de controlo de fronteira e o emprego da biometria, este estudo evidencia a importância das relações entre as políticas de controlo de fronteira e as práticas administrativas de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras na procura de mais segurança, ao mesmo tempo que descreve os desafios de segurança associados à circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas.

### **1.5. CONCEPÇÃO DE SEGURANÇA E OPERACIONALIZAÇÃO DO CONTROLO DA FRONTEIRA LUSA: O QUADRO ANALÍTICO DA TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA**

A investigação tem por base fundamental a Teoria da Interdependência Complexa. Esta potencia a clarificação da pertinência do tema e a abordagem realizada, o levantamento das questões e das hipóteses de explicação, os conceitos mobilizados e a metodologia adoptada, nomeadamente o trabalho de terreno desenvolvido. A Teoria da Interdependência Complexa parte da questão central relativa ao comportamento do Estado, que pode ser determinado pelas suas instituições e pela distribuição de poder no sistema internacional. Num mundo interdependente, a Teoria Realista é considerada limitada para ajudar na compreensão das regras do jogo das Relações Internacionais. Enquanto para os teóricos realistas as Relações Internacionais são entendidas como uma luta pelo poder, na qual os Estados são unidades coerentes e os agentes políticos

---

pondo em perigo a sua vida ou causando-lhe ofensa grave à integridade física ou a morte, o agente é punido com pena de prisão de dois a oito anos; 4 – A tentativa é punível; 5 – As penas aplicáveis às entidades referidas no n.º 1 do artigo 182.º são as de multa, cujos limite mínimo e máximo são elevados ao dobro, ou de interdição do exercício da actividade de um a cinco anos.

os factores mais importantes, em que a força é um instrumento efectivo da política e em que existe uma hierarquia de assuntos da política mundial dominada por questões de segurança militar, para a interdependência complexa participam agentes que não são Estados e não existe uma hierarquia clara dos assuntos, assim como o facto de o uso da força não ser efectivo.<sup>12</sup>

A importância da escola realista e do neo-realismo no fim do período da Guerra Fria revelam o seu renovado interesse na delimitação da transformação sistémica emergente. Os autores neo-realistas que abordam a questão da segurança encontram-se ausentes neste estudo, pois não tratam os problemas relacionados com a migração contemporânea, nomeadamente a questão do controlo de fronteiras em termos das percepções sobre a ameaça da imigração ilegal e dos impactos do terrorismo nas políticas internas. Nesse sentido, embora tenham ocorrido mudanças significativas do ponto de vista sistémico, o panorama internacional e a relação entre os actores internacionais continuam a ser definidos a partir de uma relação de poder (Waltz 2002). A ruptura do sistema bipolar pode ser analisada como um reordenamento caracterizado por um novo equilíbrio de poder unipolar, derivado do desaparecimento de uma das superpotências, e da expectativa de afirmação da liderança hegemónica dos EUA.

No entanto, essa circunstância reforça a ideia da centralidade do Estado e distingue a sua importância, num contexto em que o Estado viu a sua capacidade de actuação internacional comprometida pelo surgimento de novos actores internacionais e pela porosidade das suas fronteiras, imposta pela nova dimensão transnacional de importantes questões como os desafios de segurança emergentes para as fronteiras.

O papel do Estado é pois um dos temas mais discutidos dentro do debate teórico das Relações Internacionais e aprofunda-se a partir da década de 80. Os Estados viram-se obrigados a redefinir o seu papel e o seu espaço no sistema internacional, disputado por actores da mesma natureza e por novos actores não estatais, como por exemplo organizações internacionais ou não-governamentais. Esta nova situação conduz à retoma dos conceitos realistas para poder explicar que, embora tenha havido um declínio do poder militar e os interesses se tenham diversificado num cenário de interdependência complexa envolvendo actores não estatais, a estrutura do sistema internacional continua sendo definida pelos Estados, ainda movidos pela maximização dos seus ganhos relativos a outros Estados.

---

<sup>12</sup> Vide anexo D.



Para encontrar uma explicação nas Relações Internacionais, a questão coloca-se em saber como o Estado português se posicionou na UE, na sua estruturação interna ao nível da sua dimensão material – na esfera política e jurídica, e da sua dimensão prática - ao nível da actuação dos seus organismos oficiais. Foi estudado o período temporal após 2001, no quadro da evolução político/jurídica, devido à sua especial influência na actual situação que estamos a viver, com especial caracterização dos resultados operacionais alcançados nos anos 2011 e 2012 em Portugal, na identificação de indicadores de migração ilegal no controlo nas fronteiras aéreas portuguesas, dez anos após o 11 de Setembro.

Na absoluta pertinência desta questão, recorreu-se à Teoria da Interdependência Complexa, no sentido de perceber a génese dos interesses que conduziram à estruturação dessas duas dimensões – internacional e nacional. Do ponto de vista das Relações Internacionais essas transformações na estruturação interna dos diferentes Estados, embora tenham vindo a evoluir num processo caracterizado pelo aprofundamento do que Keohane e Nye denominam de interdependência complexa, ganham uma efectiva dimensão com o fim da Guerra Fria (Keohane e Nye 2001). A mudança do modelo de sistema internacional obrigou, com a emergência do fenómeno da migração internacional e das novas questões de segurança, não apenas à reformulação das políticas externas dos Estados em relação ao mundo, mas à reformulação das teorias e dos conceitos que antes os definiam, dos quais destacamos a teoria da interdependência complexa elaborada por Keohane e Nye como uma tentativa de dar resposta mais satisfatória à realidade internacional contemporânea em rápida transformação. Para estes autores, apesar do papel central que o Estado ainda ocupa como actor principal das Relações Internacionais, a rede complexa de interesses e o declínio relativo do poder militar como poder determinante nas Relações Internacionais passam a conferir ao Estado um papel diferente do que até então desempenhava na realidade internacional.<sup>13</sup>

A acção do Estado, desde a situação de interdependência entre as nações resultantes dessa teia complexa de interesses de actores internacionais, estatais e não estatais, transformando-se em interdependência complexa, deve ser pautada pela racionalidade.

---

<sup>13</sup> Analisadas as mudanças proporcionadas pela acelerada globalização no mundo contemporâneo, que envolvem o surgimento de novos fenómenos de natureza transnacional, como o crescimento do comércio e a integração internacional, os autores defendem que a tomada de decisões por actores estatais e não-estatais tendem a ser recíprocas, isto é, trazem consequências para muitos outros agentes do sistema internacional. Uma das consequências desse processo de integração, segundo estes teóricos, é a redução do uso da força nas relações entre nações. Nessa perspectiva, a melhor maneira de solucionar conflitos gerados pela interdependência será, por exemplo, a instituição de instâncias supranacionais, como é o caso da UE.

Neste estudo de caso relativo a Portugal, refere-se à avaliação das chamadas lógicas de articulação de poder na procura de prestígio no contexto da UE, em termos de controlo dos fluxos migratórios transnacionais, pois Estados fracos não podem ter fronteiras fortes.

Ainda em relação ao objecto de estudo da política interna como elemento explicativo das Relações Internacionais, este encontra-se centrado nos interesses políticos e na forma como os diferentes interesses nacionais se articulam, inclusive externamente, em seu redor. O conhecimento dos fenómenos políticos actuais, nomeadamente a articulação das capacidades nacionais - estruturas e práticas, depende fundamentalmente da compreensão da arquitectura do regime para gerir as fronteiras e das acções dos actores da segurança. Deste modo, designamos por capacidade nacional o quadro político/legislativo e organismos estatais associados, dentro dos quais se movem os agentes da segurança que actuam, e cuja relevância depende da operacionalização que conseguem projectar em função das práticas adoptadas e dos resultados alcançados. Este é um sistema interno executado através de tensões colectivas e individuais, assegurando o desenvolvimento do país através da promoção da segurança e consequentemente aprofundando o processo de integração europeu, alicerçado no controlo nas fronteiras externas de um espaço de livre circulação de pessoas na UE.

A partir do quadro resumidamente traçado sobre a perspectiva da interdependência complexa e que destaca a relevância dessa abordagem teórica para a análise das Relações Internacionais na actualidade, resulta que a política continua a manter a sua centralidade e as Relações Internacionais continuam a pautar-se pela política de poder. Resulta ainda que o Estado-nação, tal como foi definido na sua formatação original – a partir dos conceitos de territorialidade e centralização do poder, continua a ser o actor principal e definidor do sistema internacional.

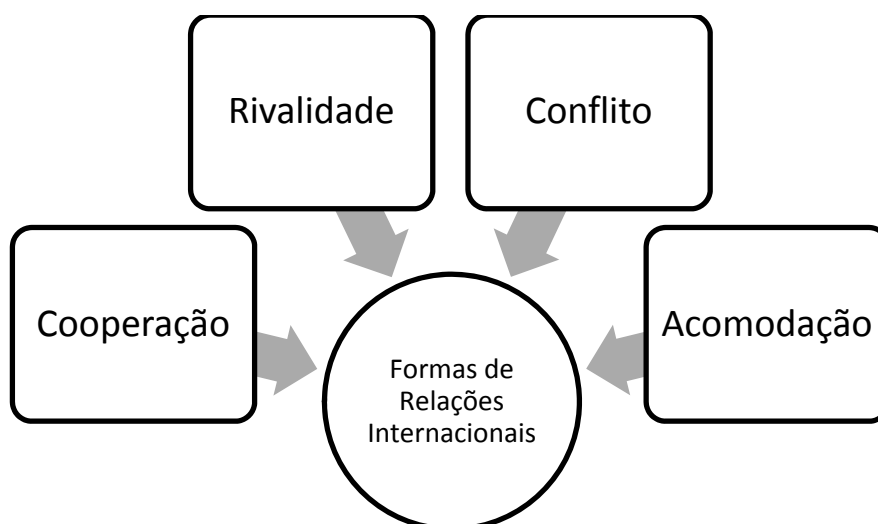


Ilustração 1 - As fronteiras enquanto objecto de estudo das Relações Internacionais. (Ilustração nossa)

Fica assim claro que, no âmbito das Relações Internacionais, a discussão sobre o papel das organizações multilaterais como a UE, ganha mais espaço à medida que as questões do controlo da migração ilegal nas fronteiras externas dos Estados-membros constituem prioridades estratégicas relacionadas com o projecto de integração regional de livre circulação. Para os autores da interdependência complexa, existe, para além da clássica relação dos Estados, um outro conjunto de ligações entre estes que vai desde a relação informal até ao papel das multinacionais ou organizações não-governamentais, defendendo que não há hierarquia entre os instrumentos postos à disposição dos actores nestas relações, não sendo a vertente militar a ferramenta prioritária das relações externas.

Os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, de 11 de Março de 2004 e de 07 de Junho de 2005 na Europa, representaram uma mudança internacional na abordagem das questões do controlo da circulação das pessoas nas fronteiras. O tema da participação de Portugal no projecto de integração europeu de livre circulação de pessoas surgiu pela necessidade de demonstrar que o sistema de controlo nas fronteiras aéreas portuguesas representa um contributo válido para a segurança na fronteira externa da UE. Esta é uma matéria que não foi ainda objectivamente estudada, que se saiba, nem em Portugal nem noutro país, e que reporta, concretamente para as Relações Internacionais, no encontro das relações de poder entre os Estados-membros que interagem no processo de segurança na fronteira externa da UE (Parkin, 2013). Descobrir essa realidade começa por ser a primeira razão – dizer o que não foi dito, ao transmitir a experiência prática dos actores na concepção e operacionalização da

segurança sem distorções, ou demonstrar o que passa despercebido nos relatos contabilísticos anuais da actividade policial.<sup>14</sup>

O fundamento teórico deste estudo encontra-se na validação pela Teoria da Interdependência Complexa que o modelo de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas de Portugal contribui para mais segurança na UE, enquanto Estado-membro com responsabilidade na fronteira externa comum.

A construção do modelo teórico realizou-se para possibilitar o ultrapassar das dificuldades metodológicas e conseguir uma correcta explicação para a questão e hipóteses levantadas. A forma do modelo é dada pela estruturação do enquadramento – demonstrar que o controlo nas fronteiras portuguesas representa um contributo para mais segurança na fronteira externa da UE, ou pelos resultados da componente prática que constitui o núcleo da estrutura de investigação, no caso particular deste estudo das práticas administrativas operacionalizadas no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas, face aos novos desafios migratórios enquanto questões de segurança. A capacidade nacional é assim constituída pelo binómio estrutura e práticas, que permite analisar o quadro político-legislativo e a operacionalização da concepção de segurança adoptada pelos actores envolvidos. A interpretação dessas unidades de análise terá de corresponder, por coerência, à temporalidade dos factos políticos no contexto nacional e europeu. Na verdade, o modelo analítico obedeceu às regras epistemológicas que determinaram, em primeiro lugar, a coerência dos elementos constituintes de cada quadro com o objectivo de estabelecer uma referência e a orientação da investigação para percorrer o caminho previsto em segurança, gerindo o tempo e a energia de modo a alcançar o objectivo previamente determinado.

O enquadramento teórico e metodológico da Teoria da Interdependência Complexa de Keohane e Nye (2001), pelo seu lado, une nesta tese a relação e delimitação dos conceitos de Portugal, Fluxos Migratórios, Controlo de Fronteira<sup>15</sup>, Desafios de Segurança<sup>16</sup>, e União Europeia, com especial atenção dedicada ao estudo das questões

---

<sup>14</sup> Sobre este assunto, artigo de opinião de José Braz – assessor de investigação criminal (aposentado) e ex-dirigente da PJ, no Diário de Notícias, de 09/04/2013 (Braz, 2013), e entrevista do Prof. Cândido Agra ao DN, de 19 de Junho de 2005, que ilustra a situação da ausência de políticas de segurança em Portugal, situação que se mantém, em nossa opinião e no que respeita à segurança das fronteiras nacionais, até à actualidade (Agra, 2005).

<sup>15</sup> Controlos de fronteira são os controlos efectuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objectos na sua posse, podem ser autorizadas a entrar no território dos países da UE ou autorizadas a abandoná-lo.

<sup>16</sup> Neste trabalho o conceito de risco é adoptado em vez do tradicional, e restrito, conceito de ameaça. Assim, considera-se que risco de segurança abrange um vasto leque de problemas que tenham em conta a possibilidade de gerar vulnerabilidades sociais e económicas, e a potencial capacidade para originar conflitos e actos terroristas. A análise com base no risco de segurança resulta em parte da correcta avaliação das próprias escolhas de um determinado país e das prioridades por ele estabelecidas.

das capacidades nacionais em termos da arquitectura das regras e práticas do Estado português na fronteira externa da UE, e seu enquadramento no processo de aprofundamento da integração regional de segurança através de um espaço comum de livre circulação de pessoas.

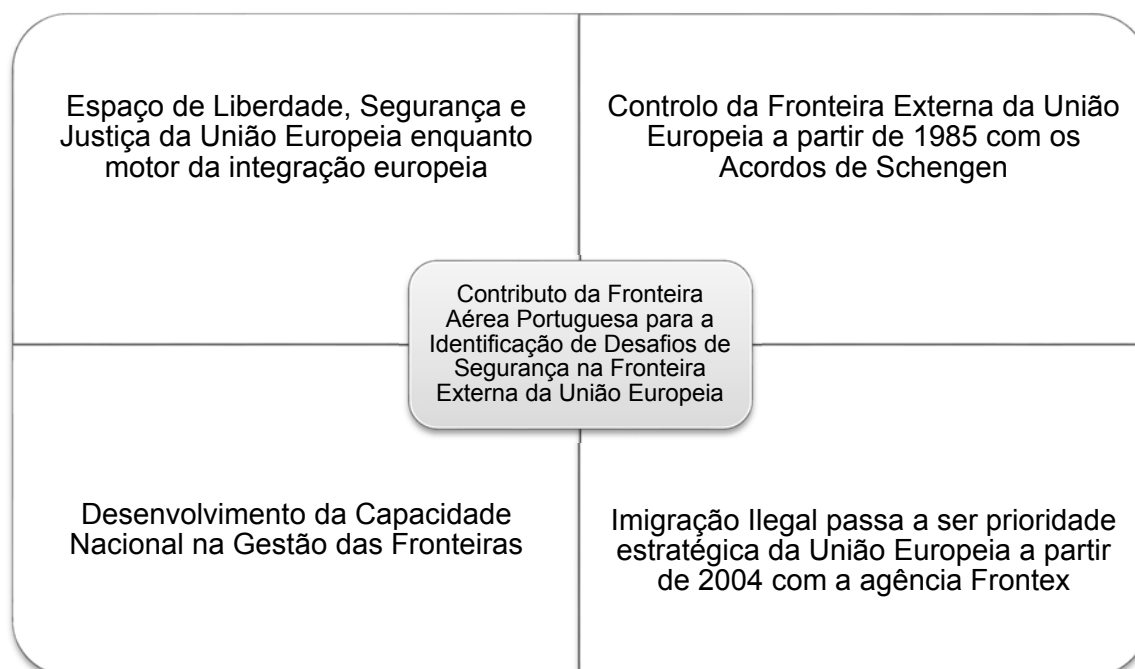


Ilustração 2 - Sistematização do enquadramento teórico. (Ilustração nossa)

Para o cumprimento correcto dessa missão científica é exigida a prática da vigilância permanente, nas operações conceptuais e metodológicas. Nesse sentido, todo o resultado da investigação carece de uma descrição minuciosamente precisa no sentido de transmitir o conhecimento sobre o real, permanentemente questionado, e de uma leitura atenta que obriga a uma reflexão contínua e coerente. A produção do trabalho no âmbito das Relações Internacionais requer, portanto, um processo de construção teórico e metodológico cuja verificação, em coerência, dê consistência à estrutura analítica dos dados empíricos. Isto origina uma preocupação constante com a apresentação dos conceitos, que irá ter uma grande importância para o entendimento da matéria que se descodifica e se transmite. O próprio terreno das Relações Internacionais tem fronteiras ou linhas de demarcação nem sempre claramente traçadas, o que implica o encontro coerente de definições disciplinares, a partir das quais se possa estudar a rede de relações objectivas com os diferentes agentes implicados. Nesse sentido, torna-se necessário encontrar as diferentes posições desses agentes e as estratégias que os fazem agir, de forma a identificar a indispensável

complementaridade disciplinar para a construção analítica que permita, com maior clareza e coerência, o desbravamento do fenómeno que agora se pretende estudar. Este trabalho parte de uma reflexão sobre a dimensão onde os agentes se posicionam e agem, uma matéria complexa e multifacetada que requer uma investigação teoricamente orientada onde a multidisciplinaridade contenha uma atitude crítica, pois sem crítica não há criação.

## **1.6. A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO NO PENSAMENTO EUROPEU**

Uma importante abordagem sobre a segurança surgida nos anos 1990, e incorporada nas Relações Internacionais nos anos 2000, tem a influência de Michel Foucault na sua definição de segurança como técnicas de governo (Foucault 2008). Para autores como Jeff Huysman (2000, 2006) e Didier Bigo (2002, 2007), a segurança não é resultado do discurso, mas sim o produto de uma estrutura tecnocrática, dominada pelos profissionais de segurança. Estes autores estudam a racionalidade governamental da segurança, os processos burocráticos de securitização, como o controlo nas fronteiras externas no caso da UE. Rejeitam pensar o Estado como uma entidade fixa e unitária, analisando-o como um conjunto de práticas burocráticas, que aplicando determinado tipo de conhecimento sobre certos temas, torna-os compreensíveis como problemas de segurança (Huysmans 2006: 22).

O presente trabalho teve como uma das referências norteadoras complementares a Teoria da Securitização, concedendo prioridade a uma análise ampla da política securitária, cujo pensamento europeu dos estudos de segurança se desenvolveu em três escolas distintas, estabelecidas nas cidades de Aberystwyth, conhecida como Escola de Gales, de Copenhaga e de Paris.

Com os seus expoentes Richard Wyn Jones e Ken Booth, a Escola de Gales coloca o indivíduo no centro do debate, sendo a sua emancipação a principal preocupação na questão da segurança, desenvolvida a partir do pensamento da Escola de Frankfurt, que é influenciada pela Teoria Crítica. Fundamentada no pensamento Marxista, esta escola apontou um caminho alternativo para o desenvolvimento social desde a década de 1960, sendo guiada pelos discursos filosóficos de Jurgen Habermas. A teoria de securitização da Escola de Copenhaga que teve como principais pensadores Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap de Wilde, desenvolveu na sua literatura estudos ligados à paz e à cooperação, sendo influenciada pela Teoria Construtivista das Relações Internacionais, cujo foco está na construção social da política internacional e em como

são formados os interesses dos Estados.<sup>17</sup> Esta escola apresentou uma abordagem focada na criação de identidades colectivas e no pensamento centrado na importância e peso do discurso de securitização, na construção de ameaças (Buzan et al., 1998: 25).

### 1.6.1. A ESCOLA DE PARIS

Em termos teóricos, assumindo particular importância na fundamentação deste trabalho, os académicos da Escola de Paris, Didier Bigo e Jeff Huysmans, mudaram a abordagem do debate sobre a segurança. Este passou a adoptar uma perspectiva ampla da configuração da ameaça, na condução dos processos de securitização, a qual se manifesta tanto no plano interno dos Estados como no seu plano externo fazendo uso do seu enquadramento teórico e conceptual multidisciplinar, ao englobar as Relações Internacionais, a Ciência Política, a Sociologia e a Criminologia, produzindo uma análise focada nos organismos de segurança, denominada *soft security*. Esta análise passou ainda a correlacionar os efeitos da tecnologia e do conhecimento na actuação dos governos, e estabeleceu o caminho para o combate das ameaças, envolvendo os profissionais ligados à segurança interna e às ligações por eles estabelecidas. A análise que se coloca neste trabalho opõe-se à divisão de sectores da segurança e seus respectivos objectos de referência – o denominado *widening debate*, além de considerar a securitização não como uma prática de excepção mas como uma prática política. Neste sentido, a migração, sendo tratada como uma questão teórica, pode ser gerida pelo conhecimento burocrático e técnico/tecnológico (Huysmans 2006: 19-22).

Apesar da diferença nas abordagens entre securitização como discurso e securitização como técnica de governo, todos estes autores compartilham o pressuposto de que os estudos de segurança não são um instrumento de análise e determinação do que, e de

---

<sup>17</sup> A 'Escola de Copenhaga' refere-se a um pequeno grupo de teóricos das Relações Internacionais, com Barry Buzan e Ole Wæver como membros mais proeminentes da Escola, anteriormente com base no Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), na Dinamarca. O nome "Escola de Copenhaga" foi sugerido por um dos seus críticos (McSweeney 1996). A Escola de Copenhaga assume um especial papel na compreensão da relação entre a imigração e a segurança através do conceito de segurança societal. Neste estudo não será abordado o tema da segurança societal, que resulta da não identificação de perigos para os valores dominantes da comunidade e depende da capacidade dos Estados resistirem às mudanças e ameaças a que estão expostos. Não será igualmente abordado o tema da segurança humana que coloca o indivíduo no centro da análise das questões de segurança, apesar da sua crescente importância para os indivíduos na protecção da violência e do respeito pelos direitos humanos, maximizando as suas aptidões e competências.

quem, representa uma ameaça real, ou não. Identificam a segurança como um processo e não como um objectivo.<sup>18</sup>

A justificação para uma análise ao nível europeu deve-se ao facto de as medidas adoptadas pela UE em matéria migratória serem também adoptadas pelo Estado português, no sentido de integrar as Directivas europeias nas normas e leis nacionais em direcção a uma política de imigração comum. O estudo do contributo do controlo nas fronteiras aéreas portuguesas para mais segurança na fronteira externa da UE é contextualizado numa perspectiva regional de um espaço de livre circulação, já que esta realidade nacional se insere no conjunto dos fluxos migratórios com destino à Europa e na responsabilidade comum de os controlar. De qualquer forma subsistem ainda diferenças em algumas questões relacionadas com a matéria migratória entre Portugal e a UE, resultantes da particular herança histórico-cultural com a Lusoesfera<sup>19</sup> e das especiais responsabilidades do país para com as comunidades estrangeiras nele residentes, assim como em termos da política externa no que respeita aos interesses estratégicos do país.

A importância que esta matéria tem vindo a adquirir na agenda internacional é comprovada pelo volume crescente número de discussões e debates, que têm resultado num conjunto de esforços que Estados e outras organizações têm desenvolvido com vista a um aumento da segurança no controlo fronteiriço.<sup>20</sup> Neste estudo procura-se assim analisar e estabelecer o contributo das práticas de operacionalização da segurança no controlo da fronteira portuguesa, acções desenvolvidas e resultados alcançados, no combate à migração ilegal, no contexto da fronteira externa da UE.

---

<sup>18</sup> Ole Waeber (1995) cunhou o termo securitização, mas ele é hoje usado de forma geral pelos autores que vêem a segurança como um processo de construção social, e não como resposta a ameaças objectivas.

<sup>19</sup> Conceito apresentado por João Marques de Almeida num artigo do Diário Económico de 13/02/2012, no qual escreve que “o autor, John Kotkin, identifica as três “globoesferas”, a dominante “angloesfera”, e duas com um peso económico crescente, a “sinoesfera” e a “indoesfera”...O estudo não trata de outra “esfera globalizada”, cada vez mais importante, a “lusoesfera”...A “lusoesfera” e a UE são neste momento os dois pilares centrais da política externa portuguesa. Para Portugal, é indispensável desenvolver uma estratégia para reforçar a ligação entre as duas.” (Almeida, 2012)

<sup>20</sup> No art.º 6º da Lei 23/2007, é definido o conceito de controlo fronteiriço: 1. A entrada e a saída do território português efectua-se pelos postos de fronteira qualificados para esse efeito e durante as horas do respectivo funcionamento, sem prejuízo do disposto na Convenção de Aplicação; 2. São sujeitos a controlo nos postos de fronteira os indivíduos que entrem em território nacional ou dele saiam, sempre que provenham ou se destinem a Estados que não sejam Parte na Convenção de Aplicação; 3. O disposto no número anterior aplica-se igualmente aos indivíduos que utilizem um troço interno de um voo com origem ou destino em Estados que não sejam Parte na Convenção de Aplicação. 4. O controlo fronteiriço pode ser realizado a bordo de navios, em navegação, mediante requerimento do comandante do navio ou do agente de navegação e o pagamento de taxa; 5. Após realizado o controlo de saída de um navio ou embarcação, o SEF, emite o respectivo desembarço de saída, constituindo a sua falta um impedimento à saída do navio do porto; 6. Por razões de ordem pública e segurança nacional pode, após consulta dos outros Estados partes no Acordo de Schengen, ser reposto excepcionalmente, por um período limitado, o controlo documental nas fronteiras internas.



A nível internacional, a UE e os seus Estados-membros são dos protagonistas que mais têm trabalhado estas questões de uma forma integrada. A Europa é o continente com um maior volume de migrantes – 64,1 milhões (Soares 2009: 30), e estabelece a imigração ilegal como uma prioridade. A UE apoia-se na implementação de mecanismos nas áreas de cooperação judicial, policial, e defende uma política de imigração comum, conjugando, deste modo, as esferas de imigração e de segurança numa abordagem comum. Este exercício de relacionar imigração e segurança pode, em algumas circunstâncias, revelar-se extraordinariamente controverso.

### **1.6.2. ESTADO, POLÍTICA E SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS**

Ao identificar o Estado como um campo de práticas, este ganha um espaço central na análise do processo de formulação de políticas. Assim, os agentes do Estado possuem um poder simbólico sobre a produção de novos significados e sobre a legitimação do conhecimento válido. Esta questão é central e tem influência na forma como as pesquisas académicas são desenvolvidas. Por exemplo, informações sobre migrantes produzidas por institutos estatais de gestão de dados são a primeira fonte para as análises e o modelo utilizado para as estatísticas oferecidas por outras instituições. Por conseguinte, um estudo sobre o impacto da migração ilegal nas fronteiras dos países europeus passa pela narrativa estatal sobre este fenómeno e, fundamentalmente, pela incorporação do conhecimento produzido pelo Estado e a partir das categorias sociais estabelecidas pelo próprio Estado – estrangeiro ou nacional, legal ou ilegal e outras. Ao valer-se de modelos centrados no Estado, mesmo adoptando uma postura crítica em relação às categorias analíticas vigentes, muitos estudos acabam por contribuir para o reforço do poder simbólico do Estado, assumindo o seu lugar principal como produtor legítimo de conhecimento.

Bigo recupera o estudo do Estado não como um actor, mas sim como um campo em disputa, onde a dinâmica entre profissionais da política<sup>21</sup>, burocratas, agentes da segurança e representantes da sociedade civil na procura do acesso aos mecanismos de poder, opera no sentido de fortalecer o capital simbólico deste campo como produtor de significados. Bigo busca ainda complementar esta interpretação salientando que a centralidade do Estado é também fruto da crença na democracia e na representação, pela qual a sociedade poderia ter sua pluralidade reflectida nas instituições. Para o autor, o campo da política não é democrático, ao menos não da forma transparente

---

<sup>21</sup> O uso da expressão “profissionais da política” é uma reprodução da terminologia empregue por Bigo nas suas análises. Esta expressão explica-se dada a perspectiva sobre a actuação destes actores que não vivem *para* a política, mas sim *da* política. (Bigo, 2011)

como os teóricos da democracia-liberal fazem crer e a representação, ao ser constrangida pelos canais oferecidos pelo próprio Estado, é ilusória. O Estado é, por um lado, controlado por profissionais da política, agentes que filtram a participação e os interesses dos cidadãos, actuando no sentido de reproduzir o seu acesso ao poder, e, por outro, por técnicos, indivíduos não-eleitos, que conduzem a burocracia e operam este campo. Nesse sentido, Bigo afirma que “a representação é a construção mais poderosa de um mito relativo à liberdade, igualdade e democracia, e é através desta lógica de neutralização do papel do porta-voz instituído pela representação que as pessoas continuam a acreditar na existência do Estado como base de um Estado nacional *democrata liberal* onde a representação é expressa através de técnicas democráticas [...]” (Bigo, 2011, p. 246). Ao contrário do que ocorre na teoria de securitização da Escola de Copenhague, Bigo considera os dois grupos de agentes sociais - profissionais da política e técnicos, como produtores de conhecimento a partir do Estado. A mudança de perspectiva proposta pela Escola de Paris é analisar os campos técnicos como emancipados da autoridade dos profissionais da política. Desta forma, o conhecimento técnico torna-se mais um campo de disputa de poder, que é ainda mais relevante por, apesar de trabalhar no sentido de reforçar a legitimidade do Estado, se constituir a partir de relações globais.

Este campo de profissionais é formado por redes transnacionais a partir de estruturas que incorporam actores públicos e privados. As redes de profissionais promovem encontros internacionais, nos quais são compartilhadas trocas de experiências e novas técnicas, o que permite a acumulação de um capital de conhecimento sobre a informação. No caso dos agentes de segurança, o resultado é a concentração da produção legítima de conhecimento acerca dos mecanismos para lidar com o risco e gerir as ameaças, a qual permite autonomizar o discurso técnico relativo ao emprego de dispositivos legais para lidar com estes temas, do mero discurso político.<sup>22</sup>

No âmbito da UE há uma sobreposição de campos que torna complexas as pesquisas sobre o processo de produção de conhecimento sobre segurança.<sup>23</sup> As práticas dos actores seguem padrões domésticos e internacionais. Desta forma, eles são sempre “agentes com duplo chapéu”, actuando de formas distintas na interligação entre o campo do Estado-membro e da UE. Este contexto, ao invés de reduzir a legitimidade destes actores, contribui para que a sua importância seja ainda mais significativa. Este trânsito

---

<sup>22</sup> Vide anexo B.

<sup>23</sup> Este processo também ocorre noutros espaços políticos, mas no seio da UE, por esta criar um ambiente mais propício para o diálogo entre profissionais de segurança, há uma intensificação do intercâmbio e, logicamente, da sobreposição dos campos.

entre os diferentes níveis de governo na Europa faz com que sua experiência técnica ganhe espaço em relação aos actores dos diferentes níveis, o que explica, por exemplo, porque os profissionais de segurança da Frontex têm uma influência tão relevante na formulação das políticas internas e comunitárias de controlo de fronteiras. Ilustrando este fenómeno, Bigo afirma que “a criação de grupos de polícia, e a sua posterior institucionalização, estruturou um campo da segurança interna que conduziu a um reenquadramento das relações entre polícias, especialistas em antiterrorismo, serviços de informações, polícias de fronteira e oficiais de imigração” (Bigo, 2011, p. 252).

O conhecimento técnico dos peritos em segurança faz com que os Estados sejam cada vez menos guiados pelos políticos e pelas suas diferentes agendas. O espaço dos partidos e lideranças políticas foi-se reduzindo, sendo estes somente canais para a disseminação dos significados produzidos pelos diferentes técnicos. Deste modo, Bigo afirma que a disputa que mais interfere na condução dos Estados europeus actualmente não é entre famílias políticas - democrata-cristã e social-democrata, mas sim entre os técnicos e os seus interesses corporativos. A UE contribui ainda mais para esta tendência, facilitando a sociabilização entre estes profissionais e a padronização dos mesmos (Bigo, 1994). Neste cenário, a abordagem da sociologia política é fundamental para entender os diversos elementos que compõem a dinâmica política internacional.<sup>24</sup>

Trata-se de uma leitura sobre processos de securitização bastante distinta da avançada pela Escola de Copenhague, que não privilegia os discursos dos líderes mas sim as práticas diárias dos profissionais de segurança. A partir desta reflexão analítica, cabe entender como as perspectivas teóricas apresentadas por Bigo podem auxiliar no estudo acerca da implementação prática das políticas de imigração em Portugal, pelas autoridades responsáveis, e no contexto da UE.

### **1.6.3. CONTROLO DA MIGRAÇÃO ILEGAL NAS FRONTEIRAS AÉREAS PORTUGUESAS**

No caso português, conscientes da forte dinâmica de mudança dos fluxos migratórios internacionais em termos de rotas e nacionalidades envolvidas, de mobilidade de pessoas nas fronteiras e importação de novos fenómenos criminais, a operacionalização do modelo de actuação do SEF, enquanto autoridade com

---

<sup>24</sup> Em “*The European Internal Security Field*”, Bigo analisa as trajectórias destes profissionais e demonstra que o grau de interacção é altamente relevante, tendo estes actores frequentado as mesmas universidades, comparecido nos mesmos congressos, nos mesmos destinos de férias e, inclusive, estabelecido relações matrimoniais. Assim, desenvolveram uma prática cosmopolita que influencia não só as burocracias europeias, mas também o trabalho das agências nacionais (Bigo, 1994).

competência legal para o controlo da circulação de pessoas na fronteira externa portuguesa da UE, tem procurado contribuir para a solidariedade e confiança mútua europeia no combate à imigração ilegal, com recurso à adopção de um conjunto de práticas adequadas à implementação das políticas e do quadro legal em vigor.<sup>25</sup>

Para responder à questão anteriormente formulada sobre qual o motivo que assiste à realização de uma investigação sobre o contributo do modelo de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas para a segurança na fronteira externa da UE, num contexto onde Portugal se insere como Estado-membro parte da sua fronteira comum, torna-se essencial entender em concreto a relação da arquitectura das políticas públicas de imigração com a sua efectiva implementação no controlo nas fronteiras aéreas. Este sistema, numa lógica de articulação da legislação e resultados das práticas administrativas face à existência de um quadro nacional para as questões da segurança nas fronteiras ligadas ao controlo da circulação de pessoas, está intrinsecamente ligada com o projecto de integração regional da UE, em termos de livre circulação num ELSJ. Na efectiva implementação de uma dimensão de segurança nas fronteiras nacionais, encontram-se as práticas administrativas dos seus *agentes* em termos de controlo. Estas operações carecem de explicação, obrigando à emergência de outras questões, que se tornam necessárias para entender a articulação, nas suas formas de actuação e resultados alcançados.

Levantam-se, portanto, neste momento e em detalhe, duas questões subsidiárias da anteriormente apresentada, que se centram na dimensão do controlo nas fronteiras, que importa explicar.

Em primeiro lugar, a adopção de novas leis em Portugal deveu-se à necessidade de ajustar a legislação nacional às directivas europeias e à emergência das novas ameaças transnacionais.<sup>26</sup> Assim, assistimos à adopção de um novo regime jurídico de entrada,

---

<sup>25</sup> Vide anexo E

<sup>26</sup> A aprovação de uma nova Lei de Segurança Interna em 2008 teve como referências as perturbações internas identificadas sobre o modelo de 1987, nos domínios da prevenção, da ordem pública, da investigação criminal, das informações e da cooperação internacional. O Sistema de Segurança Interna, estabelecido em 1987, estava inalterado e gradualmente desajustado desde então. A Lei de Segurança Interna em vigor, aprovada em 29 de Agosto de 2008, veio redefinir o conceito de segurança interna, subsistindo, no entanto, questões que se afiguram não terem sido resolvidas com esta reforma de 2008, no quadro da cooperação e coordenação institucional. O conceito estratégico de segurança interna vertido nesta lei, assenta fundamentalmente no estabelecido no n.º 3 do artigo 1.º, através da materialização dos fins e objectivos a atingir. Este conceito baseia-se em fenómenos criminais, na prevenção de acidentes graves ou catástrofes, na defesa do ambiente e da saúde pública, alicerçado na política de segurança interna enquanto “conjunto de princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas,” capazes de prosseguir os fins da própria segurança interna. Levando em consideração a natureza das novas ameaças, Portugal deve adoptar um conceito estratégico de segurança interna moderno e eficiente em termos de resposta coordenada das autoridades nacionais.

permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional em 2007, com a Lei 23/2007 de 04 de Julho que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, “procedendo, em simultâneo à transposição para a ordem jurídica nacional de diversas Directivas da UE. De entre as suas alterações mais significativas, destacam-se a introdução de um título de residência único, o alargamento do reagrupamento familiar, a inadmissibilidade de aplicação da prisão preventiva a migrantes ilegais para efeitos de afastamento, o reforço da protecção às vítimas de tráfico de seres humanos e do combate a este crime e do agravamento da moldura penal aplicável aos crimes de auxílio à imigração ilegal” (Portugal. Leis, decretos, etc., 2007a ;Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2007a, p. 2). Assistimos ainda à publicação no Diário da República de 4 de Setembro, da Lei n.º 59/2007 que veio proceder à vigésima terceira alteração ao Código Penal (Portugal. Leis, decretos, etc., 2007b), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, e à sua republicação, conta entre as principais alterações propostas a resposta mais eficaz a fenómenos criminais como o tráfico de pessoas e as falsificações.

Neste contexto, é necessário identificar como e quando se deu o aparecimento estratégico das questões do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas no país. O interesse político centrado no Estado português emerge como particular *campo de observação* atendendo à importância da ligação estabelecida entre os projectos nacionais e os objectivos estratégicos da UE. Assim, aquando do alargamento da livre circulação de pessoas no espaço Schengen em 2007<sup>27</sup>, Portugal colocou na plena abertura das fronteiras a Leste da Europa, suportado politicamente pelas instituições europeia e pelos Estados-membros, um acentuado esforço interno na implementação do projecto *SISone4all*.<sup>28</sup> Para além deste facto, a liderança europeia no desenvolvimento de aspectos tecnológicos ligados ao controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, como é o caso da implementação pioneira do controlo

---

<sup>27</sup> A partir de 21 de Dezembro de 2007, a Estónia, República Checa, Lituânia, Hungria, Letónia, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia passaram a fazer parte do espaço Schengen. Os controlos nas fronteiras terrestres e marítimas internas entre estes países e os 15 Estados-membros que fazem já parte deste espaço foram suprimidos, tratando-se de uma expressão tangível do ideal europeu da livre circulação.

<sup>28</sup> O Conselho JAI de Dezembro de 2006 deu o seu aval ao projecto SISone4all (um esforço conjunto dos Estados-membros coordenado por Portugal). O SISone4all constituiu uma solução temporária, que permitiu ligar nove Estados-membros que aderiram à UE em 2004 ao Sistema de Informação Schengen actual (SIS1+), com algumas adaptações técnicas. A bem sucedida conclusão do SISone4all, em conjunto com as avaliações positivas de Schengen, permitiram a supressão dos controlos nas fronteiras internas com estes novos países até ao final de 2007, no caso das fronteiras terrestres e marítimas, e até Março de 2008, no caso das fronteiras aéreas.

automatizado RAPID<sup>29</sup> após a implementação do Passaporte Electrónico Português em 2006, ou do registo de entradas e saídas PASSE.<sup>30</sup>

Em segundo lugar, com o contributo luso para o processo europeu de integração regional ligado ao controlo da migração ilegal e criminalidade conexas associada aos fluxos migratórios com destino aos aeroportos lusos, surge a ligação directa à identificação de desafios de segurança e à prevenção da evolução de tendência desta criminalidade em Portugal e na UE.<sup>31</sup> Neste caso específico, especial menção aos resultados operacionais obtidos no controlo da circulação das pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas, à cooperação nacional no quadro institucional bilateral e no âmbito UCAT<sup>32</sup>, assim como em termos europeus com a Frontex e a Europol, nos quais o SEF é um parceiro activo em termos de actuação operacional e de partilha de informação ao nível do controlo de fronteira.

Para abordar o tema central donexo entre imigração e segurança em Portugal, revela-se importante recorrer ao contributo da Escola de Paris, no sentido de compreender essa interligação e de que forma esta implica nas transformações institucionais ocorridas entre os agentes de segurança europeus. Para o autor Didier Bigo, da Escola de Paris, a segurança nas fronteiras não é plenamente controlada pelos políticos que tomam as grandes decisões, mas sim pela prática dos agentes da segurança. Para

---

<sup>29</sup> RAPID – reconhecimento automático de passageiros identificados documentalmente. Trata-se de um sistema de controlo automatizado de passageiros, com supervisão humana, que utiliza sistemas de reconhecimento biométrico e validação com o respectivo documento de identificação tecnológico. RIFA 2013 (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014).

<sup>30</sup> PASSE – processo automático e seguro de saídas e entradas. Trata-se de um sistema de controlo de fronteira permitindo a validação dos sistemas de segurança existentes no documento de identificação e viagem e, em simultâneo, a consulta em tempo real às bases de dados nacionais de medidas cautelares, Schengen e Interpol. RIFA 2013 (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014).

<sup>31</sup> A Lei-Quadro de Política Criminal, Lei 38/2009 de 20 de Julho que definiu os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011 refere que “Nas últimas décadas (...) as migrações (...) fizeram subir, ainda que de forma não acentuada, as taxas gerais da criminalidade e aumentaram, em simultâneo, a sensação de insegurança da comunidade. A este propósito, cumpre salientar que, no decurso dos últimos 15 anos, as taxas de incidências criminal (expressas em per milagem) passaram de 30,8 % em 1993 para 39,5 % em 2008 (...) A crescente relevância do fenómeno do auxílio à imigração ilegal justifica a sua menção expressa nos objectivos de política criminal para o biénio, bem como a sua manutenção como crime de prevenção e investigação prioritárias (...) Por fim, não se pode excluir a possibilidade de ocorrência de atentados terroristas em território nacional. Ora, as dimensões e consequências dos atentados desencadeados nos últimos anos por organizações terroristas de inspiração fundamentalista tornam imprescindível a prevenção e a investigação prioritárias dos crimes de organização terroristas e terrorismo.

<sup>32</sup> A Unidade de Coordenação Antiterrorismo portuguesa foi criada por despacho do Primeiro-Ministro de 25 de Fevereiro de 2003, em resposta à nova ordem mundial que resultou dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA. Os serviços policiais e de informação civis e militares que a integram têm como missão partilhar informações para tentar fazer frente de uma forma mais eficaz às ameaças terroristas. Na sua composição, após novo despacho do Primeiro-Ministro em 14 de Março de 2004, a UCAT passou a integrar responsáveis da Polícia Judiciária (PJ), da Polícia de Segurança Pública, da Guarda Nacional Republicana, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, do Serviço de Informações de Segurança, do SEF e da Autoridade Marítima.

combater as ameaças concretas deste mundo globalizado, é preciso fazer com que o controlo nas fronteiras seja pautado por uma acção policial e de informações. Este autor constata que este tipo de prática de controlo já ocorre na Europa, mais por colaboração e adaptação dos agentes da segurança que por deliberação política, sendo que o combate às ameaças transnacionais só se pode realizar com a intensa cooperação entre os Estados, o que na Europa se encontra em curso sob os auspícios da Europol e da Eurojust.

Nesta perspectiva, a segurança na fronteira externa da UE deve estar focada na identificação dos desafios de segurança transportados pela migração ilegal. Estas ameaças frequentemente associadas aos fluxos migratórios – imigração ilegal e a falsificação de documentos, devem, no entanto, levar a que a migração não seja entendida como uma ameaça *per se*, clarificando claramente os elementos de ameaça que a acompanha. O terrorismo, por sua vez, fez aumentar o sentimento de insegurança – pelo menos ao nível psicológico, de uma quantidade significativa de cidadãos em quase todo o mundo nos últimos anos. Tem sido uma ameaça a ser contida pelo controlo nas fronteiras nacionais, pois interliga aspectos da segurança internacional em termos da circulação de terroristas e as práticas das polícias de fronteira, de modo a garantir que a segurança não afecte o respeito pelos direitos dos cidadãos que viajam em turismo ou negócios.

Porém, o terrorismo coloca um enorme desafio. Como é possível controlar e gerir fronteiras tão extensas como as da UE no pressuposto de separar os fluxos migratórios desejados dos indesejados? É nesta vertente, em nossa opinião, que os esforços dos especialistas em migração e segurança devem convergir. Neste controlo só há um espaço para que as medidas do campo de acção da segurança sejam efectivas: as fronteiras. Conscientes que estamos do potencial risco associado aos desafios migratórios, os assuntos da segurança nas fronteiras devem ser orientados para a prevenção da criminalidade muito grave, como o terrorismo, e para o combate à criminalidade transnacional contra as pessoas e contra o Estado.

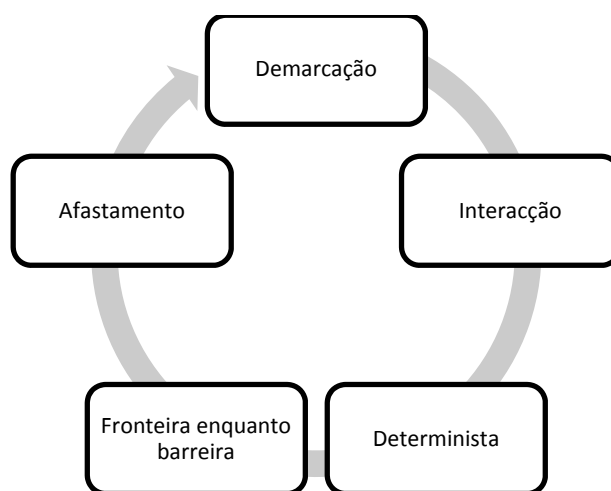


Ilustração 3 - Funções das fronteiras. (Ilustração nossa)

Ao longo deste trabalho são utilizadas duas importantes dimensões do conceito de segurança, as dimensões de segurança na fronteira e de segurança interna. A primeira é entendida como a actividade de controlo de fronteiras externas e, por conseguinte, como resultado da acção dos Estados-membros e da cooperação europeia em matéria migratória. A segunda, no caso de Portugal, é compreendida enquanto “actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.<sup>33</sup>

### **1.7. OBJECTIVOS DA PESQUISA: COMPREENDER A EMERGÊNCIA DE UM NOVO PARADIGMA**

Este trabalho de doutoramento visa demonstrar em que medida o modelo de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas nacionais representa um contributo para mais segurança na fronteira externa da UE, recorrendo a uma análise das questões específicas ligadas à identificação dos desafios de segurança associados à migração ilegal. Este enquadramento é gerado através da aplicação da teoria à prática de forma a dar resposta, com factos científicos, à realidade que se pretende descortinar e esclarecer. Nesse sentido, a existência de um corpo teórico torna-se imprescindível para, dentro da prática epistémica, passar do senso comum à realidade que se pretende conhecer.

<sup>33</sup> A Lei n.º 53/2008 de 20/08, aprova a Lei de Segurança Interna.



A teoria das Relações Internacionais que permite a condução da investigação, para responder às questões levantadas e às hipóteses conexas suscitadas, deve ser avaliada de acordo com três critérios: em primeiro lugar, tem de ser capaz de explicar porque é que os fenómenos políticos têm as características que possuem; em segundo lugar, deve fornecer meios para a análise das práticas administrativas ligadas à operacionalização do controlo de fronteiras; em terceiro lugar, deve auxiliar na construção de uma matriz dos desafios de segurança identificados no controlo nas fronteiras aéreas nacionais da UE.

É evidente que estes três critérios estão inter-relacionados e emergem da construção de um quadro teórico, a partir do qual parte a investigação, tendo de haver uma teoria que dê consistência ao estudo e que permita o estabelecimento de um modelo relativamente à estruturação desse mesmo quadro. Encontram-se, deste modo, as duas principais dimensões da capacidade nacional, a estrutura e a prática que, constituindo-se num sistema teórico, não podem estar isoladas. Nesse sentido, os elementos estruturais que se encontram em interacção permitem estabelecer a condução dos processos de concepção e operacionalização da segurança nas fronteiras, com a sua análise detalhada em termos de evolução do quadro legislativo nacional, e da descodificação temporal-espacial dos casos mais representativos do aparecimento de novas tendências dos desafios de segurança ligados à migração ilegal, nas fronteiras aéreas portuguesas. Neste particular, especial atenção é dedicada às práticas adoptadas e resultados alcançados pelo organismo responsável pela implementação das políticas de imigração em Portugal. O conjunto das análises realizadas constituem o modelo teórico usado para a condução e metodológica da investigação.

A investigação iniciou-se imediatamente a seguir à obtenção do grau de mestre em Relações Internacionais, em 2006, com a leitura de documentação variada, quer do âmbito nacional quer internacional e, a partir de 2007, da análise de documentação específica em virtude da participação activa em termos de assessoria da Direcção do SEF o que durou até ao final do terceiro trimestre de 2008. Durante este período que coincidiu com a Presidência de Portugal do Conselho da UE no segundo semestre de 2007, verificou-se a imprescindibilidade de contactos internacionais para uma acção concertada nas questões de imigração e segurança nas fronteiras, com debates de ideias focando realidades e interesses comuns, dos quais saiu a produção de nova documentação para a Comissão Europeia e os diferentes grupos de trabalho do Conselho, levando a acções concretas nos contextos nacionais, europeu e internacional. O contacto com representantes dos diferentes Estados-membros e a

aquisição de fontes documentais revelou-se extremamente importante para o conhecimento deste tema dos fluxos migratórios transnacionais, centrado na segurança nas fronteiras. Foram também factores que reputo como determinantes, uma comissão como Perito Nacional Destacado na Unidade de Análise de Risco da Frontex, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE, com sede em Varsóvia, que teve início em 2008 e durou até ao segundo trimestre de 2009, e uma comissão nas funções de responsável no Posto de Fronteira do SEF no aeroporto de Lisboa, do final de 2009 ao final de 2012.

### **1.8. PORTUGAL EM SCHENGEN: METODOLOGIA E LINHAS DE INVESTIGAÇÃO**

A prossecução de um trabalho em Relações Internacionais implica uma reflexão metodológica, oriunda de um apoio das Ciências Sociais que se sustente na coerência através da qual o método condutor regule a investigação. O método, em síntese, é um meio para atingir um fim concebido na estratégia de investigação. O método científico é um conjunto de procedimentos que incide sobre as operações de pesquisa e as práticas de investigação, que decorrem da aplicação coerente da teoria e da selecção de técnicas adequadas. A preocupação em determinar o objectivo a alcançar e o trajecto mais fiável com o máximo rigor – a construção conceptual e a definição da metodologia e das técnicas, obrigou a uma profunda actividade de leitura. Existe, portanto, uma racionalização no processo de investigação onde a aplicação coerente da teoria e da metodologia se subordinam à epistemologia. A condução da investigação científica carece dessa vigilância permanente sobre as operações conceptuais e metodológicas com o objectivo de alcançar o conhecimento.

As respostas às questões e hipóteses levantadas correspondem aos objectivos da investigação empírica teoricamente orientada o que pressupõe, necessariamente, explicações claras nos quadros analíticos e a escolha adequada dos meios que possibilitam o alcance desse objectivo. Esta investigação constitui um estudo de caso que visa demonstrar em que medida os resultados no combate à migração ilegal nas fronteiras aéreas portuguesas contribuem para mais segurança na fronteira externa da UE, através do modelo nacional de controlo da circulação de pessoas no espaço Schengen. Para tal, existe um enfoque em três preocupações fundamentais: a primeira incidirá sobre o rigor do planeamento e da execução desse trabalho, onde a epistemologia se torna imperativa; a segunda prende-se com a gestão do tempo de investigação, o que nem sempre é linear, porque bastarão dificuldades inesperadas, como a aquisição de bibliografia, para que a calendarização do trabalho não possa ser

gerida dentro do tempo planeado; e, por último, a análise dos elementos recolhidos terá de estar ligada à teoria que comanda a investigação.

O processo de investigação é dinâmico, a teoria e a experiência interagem continuamente na procura da coerência para a explicação da realidade. Na recolha de informação documental, as fontes primárias tiveram grande importância nomeadamente em termos de documentos técnicos e relatórios de natureza operativa do posto de fronteira do SEF no aeroporto de Lisboa – como por exemplo os casos dos boletins mensais de análise de risco e boletins estatísticos mensais elaborados pelo centro coordenador operacional.<sup>34</sup> Foi ainda acedida informação da Eurostat, da Comissão Europeia e da Frontex, em termos de cumprimento da legislação de imigração nos Estados-membros da UE nas fronteiras externa aéreas.

Ao nível europeu, as versões públicas dos relatórios anuais da Frontex, da Europol e da Eurostat são entendidos como referências para o estudo da segurança europeia nas fronteiras. Em Portugal, os relatórios anuais de segurança interna – RASI, compilados pelo Sistema de Segurança Interna (SSI) apresentam-se como um repositório dos contributos das forças e serviços segurança nacionais, disponibilizando os indicadores da actividade operacional desenvolvida por cada entidade. De entre os relatórios anuais destacam-se o relatório de imigração, fronteiras e asilo do SEF (RIFA), e os relatórios da Rede Europeia das Migrações (REM), com as descrições dos indicadores essenciais para compreender a segurança nas dimensões fronteiriças em Portugal. Neste trabalho, o papel regulador promovido pelo SEF enquanto organismo do Estado português com responsabilidades na admissão, controlo da permanência, investigação criminal, afastamento, vistos e autorizações de residência, asilo, passaportes e nacionalidade, no quadro da política nacional de imigração e asilo, permite um conhecimento profundo e um efectivo estudo da evolução e comportamento dos fluxos migratórios transnacionais para a UE, controlados na fronteira externa aérea portuguesa.

Nesse sentido, pretendeu-se obter um conhecimento sobre as evoluções políticas e legislativas mais relevantes que ocorreram a nível nacional, no período após 2001, com especial estudo dos anos 2011 e 2012 devido à completa informação nacional e europeia disponível para consulta, nomeadamente da natureza clandestina do

---

<sup>34</sup> Os boletins de mensais de análise de risco e os boletins estatísticos mensais são ambos documentos internos e instrumentos de gestão do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, implementados nos anos 2011 e 2012, enquanto ferramentas de apoio ao processo de decisão, contendo informação classificada de acesso reservado e de difusão limitada. A sua consolidação sistemática, enquanto fonte primária para a realização do presente trabalho, permitiu a análise de dados sobre o controlo da circulação de pessoas na fronteira aérea ao aeroporto de Lisboa, resultantes da recolha e tratamento diária da informação da actividade operacional, na maior estrutura do SEF nas fronteiras aéreas nacionais.

fenómeno. Foram realizadas leituras de fontes secundárias essencialmente procurando-se as confirmações teóricas da existência de forte sinergia entre processos de imigração e os de segurança. Destaca-se também a pesquisa em fontes abertas, em especial nos *media*. O trabalho deste objecto – demonstrar em que medida o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas contribui para mais segurança na fronteira externa da UE, carece de todos os contributos disciplinares das ciências: política, socioeconómica, sociológica, geografia humana, turismo, entre os mais significativos, que lhe dêem consistência para que o processo analítico e descritivo, que irá funcionar em simultâneo, seja permanentemente crítico.

A orientação da investigação foi realizada com uma planificação direccionada pelo raciocínio das Relações Internacionais. Deste modo, a planificação do tempo e do espaço foi definida em função dos principais quadros de análise que se situam em determinados contextos. Assim, o estabelecimento do percurso, que liga esses quadros, sendo criado tendo em atenção o pensamento analítico e crítico, contextualizado, completamente desperto para a observação do caminho que se irá percorrer. O estudo de caso em que se circunscreve este trabalho obrigou à análise de conteúdo das fontes documentais, retirando o máximo de informação possível. Por outro lado, a pesquisa qualitativa e quantitativa de conteúdos, tornaram-se imprescindíveis para o levantamento e estudo das variáveis determinantes porque, para além de permitirem uma sistematização da análise comparativa, englobam um volume de informação oriundo de uma vasta documentação que, muitas vezes, carece de informação complementar.

Considera-se, para a análise documental, as fontes escritas que se mostram de maior significado na informação sobre os factos políticos ligados à migração e à segurança – revistas e jornais especializados, nacionais e estrangeiros, sem descurar jornais e revistas periódicos comuns. No trabalho de terreno foi investigada a bibliografia das Relações Internacionais encontrada sobre o nexos entre a migração e a segurança. Com a mesma atenção, foram realizadas outras leituras, dos autores clássicos aos contemporâneos, com as respectivas teorias e informações políticas, económicas, históricas, sociológicas e tecnológicas para ser perceber a realidade política descrita naquele momento e as suas singularidades. Os elementos bibliográficos recolhidos tiveram uma sistematização prévia, ou seja, foram colocados em anexos temáticos com o objectivo de proporcionar um conhecimento sobre a migração e a segurança em geral e nas especificidades pretendidas, de forma a não ficarem dispersos e manterem-se com uma utilidade operativa para as consultas. A maior dificuldade centrou-se na

classificação da informação porque, em alguns casos, parecendo desnecessária, acabava por fazer sentido na construção de contextos e na descoberta de situações singulares. Os elementos recolhidos na rede internet, exceptuando os *sites* oficiais, foram confirmados com outras fontes, no sentido de se encontrar uma informação segura, designadamente em que seja identificada a fonte. A rede internet mostrou-se muito valiosa para a localização e encomenda de livros que, de outra forma, haveria dificuldade em encontrar e adquirir. Preferiu-se, em algumas citações de autores, realizar a tradução livre do texto original, procurando salvaguardar fidedignamente o conteúdo, pelo que serão encontrados ao longo do trabalho vários excertos e referências na língua portuguesa de autores publicados na língua inglesa, por serem considerados relevantes para suportar a investigação.

### **1.9. ESTADO DA ARTE**

As dificuldades encontradas para a realização deste trabalho, como aliás acontecera na dissertação de mestrado, estão associadas à inexistência de trabalhos de Relações Internacionais sobre o tema das migrações e da segurança em Portugal, embora as fontes das bases de dados internacionais, algumas divulgadas pela rede internet, estejam a gerar uma maior acessibilidade a elementos que escasseavam anteriormente. A informação encontrada, porém, foca-se continuamente no âmbito estrito da História ou da Sociologia. Um dos estudos sobre migração e segurança directamente ligado ao direito revelou-se, com a investigação da abordagem comunitária *versus* a abordagem nacional, no encontro da tese de doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais de Ana Paula Brandão, de 1999, ano que, curiosamente coincidiu, com o início do processo da consolidação de Portugal como país receptor de imigração. Esta investigadora e docente da Universidade do Minho, nas suas publicações e domínios de interesse, concede particular atenção às áreas da segurança e migrações internacionais, da UE e das Organizações Internacionais.

Na actualidade destacam-se a dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais de Susana Raquel de Sousa Ferreira, A política de imigração europeia: instrumento da luta antiterrorista?, concluída em Março de 2010 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, a dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas de Francisco José Freitas Fonseca, A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal, na era da Globalização, concluída em 2010 no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, e a dissertação para a

obtenção do grau de Mestre em Estudos Europeus de Helena Carrapiço, L'Immigration de l'Est de l'Europe au Portugal et ses Conséquences: Un nouveau chapitre dans l'Histoire migratoire nationale, concluída em 2003 no Collège d'Europe em Brugge.

O presente trabalho, contrariamente ao de Brandão, pretende explicar o contributo do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas no actual contexto europeu, na procura de mais segurança na fronteira externa da UE. É ainda concedida especial atenção ao impacto prático dos resultados alcançados no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas no contexto de combate às ameaças migratórias. A explicação dada até ao momento sobre onexo da imigração e segurança em Portugal pertence ao relato demográfico ou sociológico, sem que se encontre uma justificação nas Relações Internacionais de terem sido mantidos os interesses nacionais e protegida a dimensão externa no panorama europeu, dos interesses estratégicos lusos. Sobre este assunto da gestão dos fluxos migratórios e da segurança em Portugal, vejam-se Dinâmicas Migratórias e Desafios de Segurança em Portugal de Teresa Ferreira Rodrigues, publicado em Novembro de 2010 pelo Instituto da Defesa Nacional, Imigrantes em Portugal: que propensão criminal? de Alberto Peixoto, publicado em Maio de 2008 pela Edições Macaronésia, Relatórios sobre Imigração Fronteiras e Asilo, elaborados anualmente pelo SEF do Ministério da Administração Interna. Relativamente aos estudos desenvolvidos na Europa, em concreto na escola das ciências sociais alemãs, sobre a forma como as fronteiras dos Estados são olhadas enquanto instituições que regulam a mobilidade transfronteiriça, nomeadamente a avaliação das mudanças ocorridas nos últimos quarenta anos na selectividade das políticas de fronteira e os diferentes meios através dos quais é implementada, veja-se Liberal States and the Freedom of Movement Selective Borders, Unequal Mobility, de Steffen Mau, Heike Brabandt, Gena Laube e Christof Roos, publicado em 2012. Pelo seu interesse, veja-se ainda, Cultures of Border Control, Schengen & the Evolution of European Frontiers, de Ruben Zaiotti, publicado em 2011, The Ashgate Research Companion to Border Studies, editado por Doris Wastl-Walter, publicado em 2011, Security and Migration, de Elspeth Guild, publicado em 2009, Immigration, Integration, and Security; America and Europe in comparative perspective, editado por Ariane Chebel d'Appolonia e Simon Reich, publicado em 2008, Controlling Frontiers, de Didier Bigo and Elspeth Guild, publicado em 2005, Illegal Traveller an Auto-Ethnography of Borders, de Shahram Khosravi, publicado em 2010, e National Security and Immigration, de Christopher Rudolph, publicado em 2006 nos EUA. Das outras leituras efectuadas sobre a temática da segurança, quer em livros e revistas, quer em fontes documentais oficiais, surgiram elementos que são comuns, a nível internacional,

sobretudo os relativos a interesses económicos, políticos, sociais e militares que, de um modo geral, estavam ligados ao prestígio dos diversos países. São interesses que se mantiveram, ao longo de todo o percurso da construção da segurança, numa combinação produzida em função dos vários contextos que se encontram no processo histórico de cada país e que coexistem no contexto internacional. Na verdade, se até à emergência da segurança estiveram presentes, fundamentalmente, interesses político-militares com repercussões sociais, logo de imediato foram as necessidades da globalização e da manutenção dos interesses nacionais que lhe deram maior importância. Porém, a condução do trabalho, cuidando da garantia que é proporcionada pela coerência, obrigará a contemplar as várias dimensões do tempo e do espaço no entendimento dos contextos, abordando o contributo de Portugal para o processo de integração de um espaço de livre circulação na UE, intrinsecamente ligado à tentativa de obter mais segurança no controlo da fronteira externa comum.

Percorrida mais de uma década após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, de 11 de Março de 2004 em Espanha e de 07 de Junho de 2005 no Reino Unido, optou-se nesta investigação por confirmar o contributo de Portugal na procura de mais segurança na fronteira externa da UE, tendo como objecto de estudo o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas. De modo a explicitar claramente o processo que ditou a selecção das directrizes de pesquisa e que determinaram a estrutura da tese, este trabalho privilegia a abordagem académica do autor sobre esta matéria.





## **2. MIGRAÇÃO INTERNACIONAL NUM MUNDO GLOBALIZADO**

As questões de política de imigração, gestão e controlo estão a mover-se para além dos quadros institucionais nacionais e locais, e dos acordos bilaterais, em direcção a uma cooperação regional e multilateral, entre países de destino, de trânsito e origem. O aumento da realização de questões políticas exige uma melhoria da governança global (Castle e Miller, 2009).

As migrações humanas internacionais são um dos principais factores de transformação do mundo em que vivemos. Desempenham um papel essencial nos processos de transformação social, económica e política das sociedades à escala mundial; e são, ao mesmo tempo, modeladas por essas mutações. No século XXI, várias mudanças fundamentais, nas tendências e nos processos migratórios internacionais, acabaram por impor novos desafios legislativos e de implementação das políticas de segurança nas fronteiras dos Estados.

### **2.1. O CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO**

Os estudos da globalização revelam uma erosão progressiva da soberania e da autonomia dos Estados-nação. A globalização é um fenómeno multifacetado que do ponto de vista económico envolve a eliminação das fronteiras comerciais e o aparecimento de companhias multinacionais de importância global. No campo social, a globalização envolve a noção que a política e a democracia são cada vez menos relevantes em detrimento do mercado global, enquanto no nível cultural simboliza, em larga medida, a propagação da mundialização de um consumismo massificado sem limites e sem fronteiras. A migração é profundamente afectada pela globalização na medida em que os estilos de vida e os hábitos de consumo, assim como os sistemas políticos e de produção dos países desenvolvidos são formatados pelas forças económicas, sociais, políticas e culturais da globalização.

A informação circula mais depressa que anteriormente, o que significa estar ligado através das tecnologias de informação. Os preços dos meios de transporte passaram a ser mais acessíveis, daí se ter popularizado a sua utilização, e cada vez mais rápidos a chegar ao destino. A porosidade nas fronteiras nacionais criou o espaço, e a possibilidade para os actores locais e transnacionais se envolverem nas questões da migração internacional, quer seja através de organizações não-governamentais (ONG) ou organizações internacionais que procuram prevenir o flagelo da migração ilegal, ou de redes criminosas.

A migração tem sido pouco discutida na sua relação com a globalização, constatando-se uma reduzida observação empírica até ao presente, não sendo assim clarificada com precisão a relação entre os dois conceitos (Castles, 2000 ; Stalker, 2000 ; Koser, 2007 ; Castles and Miller, 2009). Neste sentido consideramos oportuno concretizar neste capítulo uma abordagem síntese à ideia de globalização, explorando as suas ligações com a migração internacional, em especial com as características da migração ilegal e os factores que estão na sua origem com sejam a pobreza e as desigualdades, mas também com as estruturas dos modelos de gestão da migração nos países de destino e a distribuição de poder no quadro da integração regional.

De acordo com Castles, podemos acordar que se os fluxos transnacionais - de capital, bens, serviços, pessoas, imagens dos *media*, ideias ou poluição, são indicadores chave da globalização, e as redes transnacionais - companhias, mercados, governos, ONG's, organizações criminosas, comunidades culturais, são as suas estruturas organizativas chave, a informação e as tecnologias de comunicação são as suas ferramentas chave (Castles, 2000, p. 271).

A globalização acarreta inúmeras implicações políticas, e como tal comporta uma séria de desafios para o Estado - enquanto configuração político-territorial de organização social, enquanto as suas fronteiras são transpostas por fluxos migratórios transnacionais e redes múltiplas. A crise do Estado nação está relacionada com a sua dificuldade para lidar de forma autónoma com assuntos internacionais chave, como sejam os movimentos transnacionais de pessoas, a regulação de fluxos de capital ou os instrumentos de regulação da política económica e laboral. Os movimentos migratórios de hoje em dia, afectam digitalmente todas as partes do globo. É o que, em primeira instância, alguns autores chamam a "globalização da migração" (Castles and Miller, 2009).

Para além dos números crescentes, da diversificação da composição, da constante variação geográfica, novas formas e direcções, e mudanças dos padrões de desenvolvimento global, a migração na era da globalização é mais do que a mera mobilidade das pessoas. Trata-se, acima de tudo, das ligações que as pessoas estabelecem para além das fronteiras, a sua interligação com outros tipos de fluxos e redes, e as múltiplas dinâmicas que são geradas. Estudos mais recentes enquadraram a migração internacional no contexto da globalização, e colocaram especial ênfase na dimensão institucional, dos actores de nível intermédio e nas redes sociais de ligação entre as áreas de origem e de destino envolvendo os sistemas migratórios e espaços transnacionais (Koser, 2007 ; Castles and Miller, 2009). Não obstante o legado das

teorias tradicionais, o aumento da migração internacional nas últimas décadas está ligado à ampliação das desigualdades, mas também ao crescimento da interdependência e da conectividade, económica e outras, que as forças da globalização propagam (Stalker, 2000 ; Koser, 2007 ; Castles and Miller, 2009 ; Solimano, 2010).

## **2.2. FACTORES DE TRANSFORMAÇÃO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL**

As migrações internacionais são para os especialistas das Ciências Sociais, um vasto campo de investigação, e estão no centro das preocupações dos Estados e dos responsáveis políticos. Variadas teorias sobre as migrações foram desenvolvidas por académicos de diferentes áreas do conhecimento, em particular da economia, da geografia e da sociologia, aparecendo segmentadas sem ter, no entanto, emergido um paradigma dominante (Haas, 2011). Para além desse facto, o estudo das migrações desenvolveu-se em plena época dos nacionalismos, e a maioria das investigações neste domínio esteve condicionada por hipóteses patrióticas quanto às migrações e às minorias (European Union. Commission, s.d.). Hoje, um dos maiores desafios que se coloca aos investigadores tem que ver com a multiplicidade e o dinamismo do processo - novas formas e dinâmicas locais e regionais, implicação de novas populações e novos destinos, e necessária adaptação a um contexto mundial em permanente mudança. Para o nosso trabalho é de particular importância o papel dos Estados e das organizações regionais nos sistemas migratórios, ao estudar a realidade migratória nas fronteiras aéreas portuguesas no contexto da UE, dez anos após os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA.

### **2.2.1. NOVOS FLUXOS MIGRATÓRIOS TRANSNACIONAIS**

São variadas as causas que explicam a chegada das migrações internacionais à agenda internacional dos grandes desafios mundiais. Destas destacamos a queda do muro de Berlim, que não provocando a invasão anunciada em 1990, veio, no entanto, a permitir que milhões de indivíduos mantidos atrás de fronteiras estanques, pudessem sair dos seus países de origem - habitantes da Europa Central e Oriental ou dos Balcãs Ocidentais, ex-Soviéticos, e a outros, de se instalarem na Europa Ocidental, no decurso da mobilidade humana ocorrida com origem no Leste Europeu.

Com a generalização da concessão de passaportes, foi formalmente facilitada a saída dos países de origem, muitas vezes, com o incentivo dos próprios países através de políticas públicas activas que promoveram essa mesma saída. Alguns países tinham implícito nessa iniciativa, uma oportunidade de importantes ganhos em termos de contas

públicas, ao receberem as remessas - transferências de fundos, das suas diásporas. Segundo as estatísticas do Banco Mundial, as transferências de fundos constituem lucros consideráveis desde 2004, com uma ligeira quebra em 2009, sendo retomado o crescimento até 2012, ano em que foram atingidos valores record de cerca de 478 mil milhões de dólares.<sup>35</sup>

Estas políticas públicas foram ainda uma forma de mitigar os indicadores do desemprego, através da deslocalização de eventuais focos de tensão social, com mais-valias associadas em termos de redução da despesa pública com os subsistemas de saúde e de educação, olvidando as questões estruturantes da demografia e da fuga de cérebros e a sua relação directa com o desenvolvimento dos países de origem. Esta situação veio a envolver dificuldades progressivas de entrada e permanência regular nos diversos países de destino, em termos de restrições legislativas, por via do endurecimento das leis de imigração.

Resultante da multiplicação de crises políticas e de guerras civis que produziram refugiados em proporções nunca conhecidas anteriormente, constatou-se a explosão da procura do instituto de protecção do asilo. Segundo as estatísticas da agência das Nações Unidas para os refugiados – UNHCR, nos últimos dez anos o número de pedidos de asilo reduziu-se drasticamente na maioria dos países do mundo industrializado. No entanto, os indicadores disponíveis para 2010 demonstram um crescimento de pedidos nos EUA, França, Alemanha, Suécia e Bélgica, e uma diminuição no Canadá, Reino Unido, Suíça, Holanda e Áustria.

---

<sup>35</sup> Dados reflectem transferências pessoais que são todas as transferências correntes, em dinheiro ou em espécie feitas por famílias não residentes para famílias residentes nos países de origem. Transferências pessoais incluem, portanto, todas as transferências correntes entre indivíduos não residentes e residentes nos países de origem (The World Bank Group, 2014).

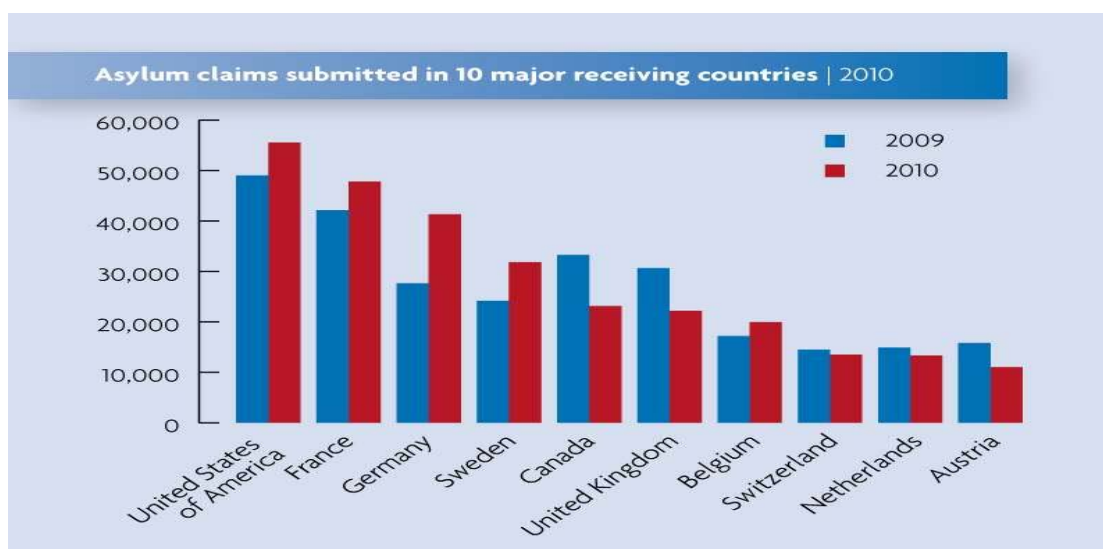


Ilustração 4 - Pedidos de asilo no mundo industrializado em 2010. (United Nations High Commissioner for Refugees, 2011)

Milhões de pessoas abandonaram o Afeganistão desde os anos 1980 e o Iraque, a partir de 2003. As crises nos Grandes Lagos, da ex-Jugoslávia, das regiões curdas, do Próximo e do Médio Oriente, do Sri Lanka, do Haiti ou a Primavera Árabe deram lugar a um significativo afluxo de requerentes de asilo na Europa e na América do Norte, sendo maior, porém, o impacto imediato nos países de trânsito, seus vizinhos.

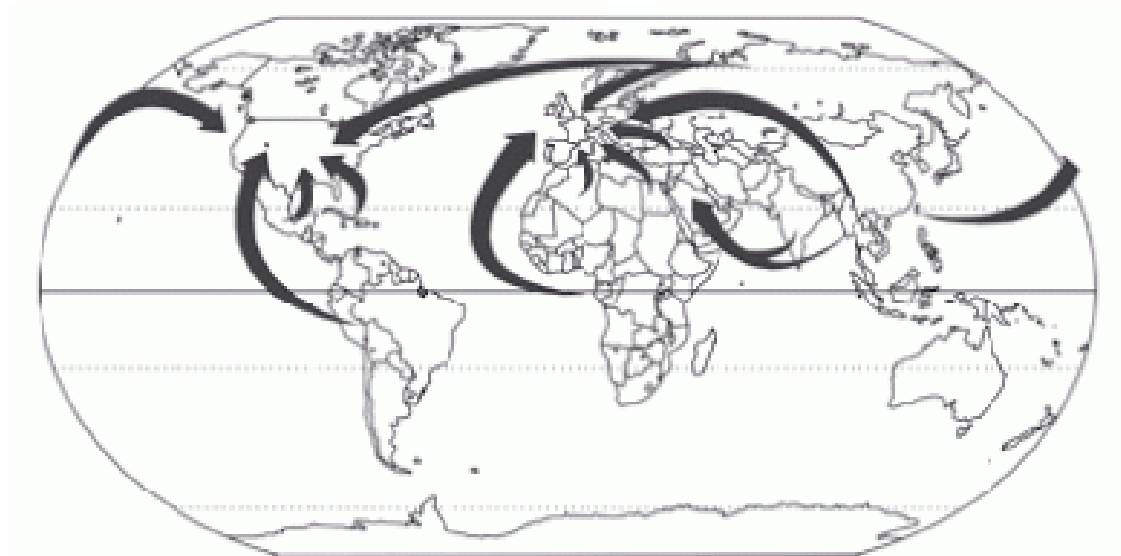
Os *media*, em especial os audiovisuais, as tecnologias de informação ou o telefone móvel permitiram manter ligações transnacionais, eliminando barreiras fronteiriças e reforçando a dinâmica de ligação entre as pessoas. Estas vivem cada vez mais, quando o seu estatuto jurídico o permita, numa co-presença que se torna por vezes um modo de vida, em especial de Sul para Norte e de Leste para Oeste, como por exemplo no caso da Europa, entre a margem sul a margem norte do Mar Mediterrâneo, entre o Próximo Oriente e a Europa Oriental, ou entre a América do Sul e a Europa Ocidental.

A partilha do mundo entre migrações Sul-Norte, em traços largos cerca de um terço das migrações, Sul-Sul, em menor escala Norte-Norte, Norte-Sul, e Este-Oeste ou, mais raramente, Oeste-Este, está na origem de novos perfis migratórios. Assistimos ao reforço da importância dos pólos de partida conhecidos – Índia e China, com novos países de destino - países do Golfo e mediterrânicos do Sul, para aí acolherem os trabalhadores da Ásia e os reformados do Norte, e de trânsito, onde os migrantes acabam por se sedentarizar quando as fronteiras são demasiado difíceis de cruzar.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> De acordo com o US Census Bureau, International Data Base, em 1950 o país mais populoso do mundo era a China com 562,6 milhões de habitantes e o segundo mais populoso era a Índia com 369,9 milhões. A projecção realizada para 2050 revela que o país do mundo com mais habitantes passa a ser a Índia com

## 2.2.2. A COMPLEXIDADE DOS PADRÕES MIGRATÓRIOS INTERNACIONAIS

Os padrões das migrações internacionais tornam-se cada vez mais complexos uma vez que ligam povos e sociedades através de distâncias cada vez maiores. Enquanto a proporção da população mundial que atravessa fronteiras evoluiu significativamente nos últimos anos, os destinos, as motivações e os meios de transporte dos migrantes são, hoje em dia, muitíssimo mais variados. Uma vez estabelecidos, os laços são conservados e reproduzidos graças à mediação de vastas redes sociais que se estendem através do globo. Este processo foi facilitado pela, e favoreceu a, globalização dos mercados de trabalho, de mercadorias e financeiros, o que proporcionou novas motivações e novos meios para as migrações internacionais das pessoas. As mudanças culturais e técnicas que estão no centro da globalização contribuem para a criação, em simultâneo, dos meios e da motivação para migrar.



**Ilustração 5** - Pólos de atração dos fluxos migratórios internacionais – os EUA e a Europa Ocidental. (Geo – Conceição, 2011).

Os dados estatísticos internacionais revelam que aproximadamente 200 milhões de homens e mulheres vivem fora dos seus países de origem, sendo migrantes legais ou ilegais e refugiados, crescendo estes fluxos a um ritmo mais rápido do que o crescimento da população mundial (United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division, 2009 ; Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 2007). Estas mesmas estatísticas apontam para o facto de 95 % dos

---

1.601 milhões e o segundo país passa a ser a China com 1.417,6 milhões de habitantes. Estes pólos de partida continuam assim a influenciar os movimentos migratórios globais. Os EUA mantêm o terceiro lugar com 152,3 milhões de habitantes em 1950 e 420,1 milhões projectados para 2050.

migrantes serem mulheres, pois 1/3 das migrações internacionais são familiares. Praticamente todas as regiões do mundo são afectadas pela chegada, a partida ou o trânsito de migrantes, sendo que nos últimos 20 anos apenas alguns países eram alvo do fenómeno. Esta globalização dos fluxos migratórios caracterizou-se pela chegada de estrangeiros a determinados países com os quais não existem laços anteriores - históricos, étnicos, culturais ou religiosos, e pela construção de redes de diásporas, ou de trabalhadores convidados, como o caso dos Turcos na Alemanha, que substituem os antigos laços migratórios das migrações pós-coloniais, apoiados, em regra, na herança histórica e cultural (Patrício, 2011).

Uma outra característica da sofisticação da globalização das migrações é a supressão das categorias que permitiram no passado de analisar as migrações. As fronteiras entre os países de origem, de trânsito e de destino esbateram-se, sendo que algumas entre elas estão ao mesmo tempo em duas ou mesmo três das categorias - caso de Marrocos, da Turquia ou do México. As distinções entre os migrantes laborais e requerentes de asilo que fogem de países que são mais pobres ou deficientemente governados, tornaram-se cada vez mais vagas com os chamados fluxos mistos que incorporam ambas as realidades. Esta interferência nas fronteiras estende-se igualmente às políticas de imigração, que afirmam o fecho dos canais formais das migrações mas deixam entreabertas alternativas informais, por motivos demográficos ou por necessidades conjunturais de mão-de-obra.

Para além disso, tornou-se difícil distinguir claramente entre países de emigração, de imigração e de trânsito, uma vez que um número crescente de Estados enfrenta, em simultâneo, os três tipos de fenómenos. Alguns migrantes podem instalar-se definitivamente no país de chegada. Outros migram com a intenção de voltar aos seus países de origem, enquanto os migrantes em trânsito se instalam temporariamente, com vista a continuar o seu projecto migratório para um destino melhor.

A noção de destino final pode, no entanto, mudar durante o próprio curso do processo migratório. Mesmo se muitos migrantes apenas pretendem fazer uma estadia temporária, os factores económicos dos países de partida e de destino, as necessidades educativas das crianças, assim como diversos factores sociais dão frequentemente origem a uma instalação de longo prazo ou mesmo permanente. As migrações de trânsito são, frequentemente, um precursor da fixação e os países de trânsito podem, por conseguinte, evoluir para países de imigração, como é o caso de Marrocos em relação às migrações subsaarianas com destino à Europa, e da França em relação às migrações da península indostânica com destino ao Reino Unido.

Atendendo a esta complexidade de movimentos, as categorizações simples que sustentam as políticas migratórias revelam-se, assim, desajustadas. As motivações para migrar raramente são simples e dificilmente encaixam nas categorias burocráticas e legais de que os Estados precisam. Os países enfrentam múltiplos movimentos interdependentes, de pessoas que atravessam vastas distâncias, que provêm de países diversos e são movidos por diferentes razões: trabalho, reagrupamento familiar, estudo, reforma, procura de protecção na sequência de um conflito violento, opressão política e violações dos direitos humanos.

A globalização das migrações, com a interdependência das crises políticas e económicas a estabelecerem uma ligação aberta aos novos desafios mundiais, fazem da circulação das pessoas nas fronteiras um dos factores essenciais do desenvolvimento humano.

### **2.3. DESAFIOS DE UMA GESTÃO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES: O NEXO MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

Num mundo interdependente, os grandes desafios influenciam o futuro das migrações internacionais. As relações entre migração e desenvolvimento, para as quais os trabalhos dos especialistas mostram que o desenvolvimento, longe de colocar um ponto final às migrações nos países pobres e emergentes, é frequentemente um factor de novas mobilidades devido à gradual urbanização do mundo, aos progressos da escolarização e da individualização das decisões migratórias, criam espirais migratórias.<sup>37</sup> A migração confere um certo nível de bem-estar e conforto, seja através da transferência de fundos – as remessas, do acesso ao consumo ou à saúde, mas não concorre com a ambição dos futuros candidatos à migração, quer devido ao fraco investimento nos países de origem que permita fixar as populações quer pela instabilidade política, e, como tal, sem vínculo de confiança para com os cidadãos que aí permanecerem. A migração pode ser olhada, em certa medida, uma certa forma de dissidência em relação ao Estado de origem. No caso das questões climáticas e ambientais, este fenómeno tem tido uma tradução directa em deslocados que são vítimas de inundações, desertificação, ciclones e tornados, tremores de terra e erupções vulcânicas. Os desafios multiplicam-se exigindo mecanismos de resposta assentes

---

<sup>37</sup> A tese de doutoramento *O desenvolvimento em África e a segurança da Europa: o caso da Guiné-Bissau*, de Luís Saraiva da Universidade Lusíada de Lisboa, confirmou a existência de uma relação profunda, de interdependência, entre o que se passa em África e na Europa. A relação entre segurança e desenvolvimento pode ser operacionalizada em África, e nomeadamente na Guiné-Bissau, com benefícios imediatos para a UE.



numa governança global, de forma a procurar mitigar os impactos nas várias regiões de um mundo cada vez mais interdependente.

### **2.3.1. A COMISSÃO MUNDIAL SOBRE A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL**

Desde 2004, e no que respeita à gestão global das migrações, tem-se vindo tímida e progressivamente a procurar desenhar internacionalmente, aquilo a podemos vir a apelidar de tentativa de governação mundial das migrações, dada a sensibilidade internacional dos Estados sobre esta matéria. O Grupo de Migração de Genebra, constituído essencialmente pelo Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, cargo ocupado pelo português António Guterres desde 2005 e anteriormente por Ruud Lubbers dos Países Baixos, pela Organização Internacional das Migrações (OIM) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), passou a Grupo das Migrações Globais, com o intuito de mudar o método para a gestão dos fluxos migratórios, envolvendo não apenas os Estados de destino, mas também os Estados de origem, as organizações intergovernamentais e não-governamentais, as associações de desenvolvimento, os sindicatos, os empregadores, as Igrejas, as associações de direitos do homem, resumidamente todos aqueles que centram os seus interesses, por vezes contraditórios e conflitantes, sobre as migrações.

Em resposta a esta crescente importância da migração internacional, foi formalmente constituída a 09 de Dezembro de 2003, a Comissão Mundial sobre a Migração Internacional (CMMI), tendo sido esta iniciativa lançada em Genebra pelo Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan. Esta Comissão teve a sua origem no Relatório do Secretário-Geral para a Assembleia-Geral de 2002, intitulado “Reforço das Nações Unidas: uma agenda para a mudança” que identificava a migração como uma prioridade para a comunidade internacional. O Secretário-Geral, subsequentemente estabeleceu um grupo de trabalho interno sobre a migração, que lhe submeteu um relatório na Primavera de 2003. O relatório destacou alguns aspectos da migração, tais como a segurança humana dos migrantes, a migração laboral e suas consequências, migração e desenvolvimento, asilo, a integração de migrantes, a cooperação internacional dos Estados, formulando ainda três recomendações específicas, a saber: analisar os espaços normativos e políticos nos regimes específicos para os migrantes; examinar as capacidades institucionais no sistema internacional; criar uma Comissão Global sobre as Migrações Internacionais.

Em Julho de 2003, o Secretário-Geral reuniu-se em Genebra com representantes do Brasil, Marrocos, Filipinas, Suécia e Suíça, para discutir o estabelecimento da referida

Comissão. Estes Estados desenvolveram um primeiro esboço do mandato da Comissão e convidaram outros governos a participar no processo. Um Grupo de Estados assumiu a dinamização deste processo, reviu o mandato e prestou apoio no estabelecimento da Comissão.<sup>38</sup> A CMMI foi assim estabelecida com 19 comissários oriundos de diferentes continentes, peritos independentes com uma elevada diversidade de experiências internacionais, tendo como mandato a promoção do debate relativo à migração entre os Estados e outros actores, bem como a edificação de um enquadramento para a formulação de uma resposta coerente, completa e global para os assuntos da migração internacional.

Para alcançar os objectivos propostos, em 2004 e 2005, o Secretariado reuniu regularmente e levou a cabo amplas consultas com uma grande variedade de organismos. Esta iniciativa incluiu os cinco principais actores regionais da Ásia-Pacífico, do Mediterrâneo e Médio-Oriente, da Europa, da África e das Américas. Contou ainda com a presença de representantes governamentais ao nível local, regional, nacional e internacional, representantes de organizações internacionais e não-governamentais, sindicatos, associações de migrantes, e de outras instituições da sociedade civil. Esforços complementares foram desenvolvidos através de outros contactos a nível bilateral, levados a cabo com governos e instituições nas respectivas capitais, assim como em Genebra e Nova Iorque.

Complementarmente a estas actividades, a Comissão organizou uma série de grupos de trabalho temáticos e estabeleceu um leque variado de análise política e pesquisa de programas, envolvendo peritos no campo da migração internacional. Em todo o processo, o grupo principal de Estados – que em Agosto de 2005 incluía 32 governos de todas as regiões do mundo, actuou como um corpo consultivo informal da Comissão.

Atendendo à amplitude do tema da migração internacional, a Comissão decidiu focar-se nos movimentos migratórios de larga escala e nos assuntos da migração que constituem uma preocupação mais actual para a comunidade internacional. De acordo com estes critérios, este relatório dispensou uma atenção prioritária à migração dentro das regiões desenvolvidas e das regiões menos desenvolvidas para os Estados

---

<sup>38</sup> O Grupo de Estados que conduziu o processo foi composto por: Argélia, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, Egipto, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Índia, Indonésia, Irão, Japão, México, Marrocos, Holanda, Nigéria, Noruega, Paquistão, Filipinas, Rússia, África do Sul, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Suíça, Turquia, Inglaterra, Santa Sé, e a Comissão Europeia da UE. A liderança do Grupo de Estados foi assumida pela Suíça e pela Suécia (United Nations High Commissioner For Refugees, 2005).

industrializados, concentrando-se primordialmente na dimensão económica, social, dos direitos humanos e da gestão da migração internacional.

Este relatório não empregou uma definição formal de migrante internacional, focando-se nas pessoas que estão a viver fora do seu país de origem há mais de um ano, assim como nos movimentos migratórios temporários. Não examinou o tema da migração interna e dos deslocados internos, e procurou representar uma visão de toda a Comissão, que serviu como um documento político de apoio aos processos de tomada de decisão dos governos, organizações internacionais e sociedade civil.<sup>39</sup>

No seu relatório de 05 de Outubro de 2005, apresentado ao Secretário-Geral Kofi Annan, aos Estados parte das Nações Unidas e a outros organismos envolvidos, a Comissão Mundial sobre a Migração Internacional explicitou que a comunidade internacional falhou quanto ao reconhecimento do potencial da migração internacional e foi incapaz de identificar as várias oportunidades e desafios que esta encerra. O relatório da CMMI indica que o número de migrantes internacionais cresceu muito significativamente nos últimos trinta anos, e que os migrantes estão em todas as partes do mundo. O estudo aponta para um crescimento ainda maior das migrações no futuro próximo, devido à intensificação das desigualdades relacionadas com desenvolvimento, demografia e situações políticas existentes entre diferentes regiões do mundo.

A CMMI apresenta ainda uma análise sobre temas e pontos-chave sobre os quais deverão fundamentar-se as políticas migratórias, visando o desenvolvimento de acções globais coerentes centradas em seis temas básicos: o papel dos imigrantes num mercado de trabalho globalizado; as migrações e o desenvolvimento; as migrações irregulares; os imigrantes na sociedade; os direitos humanos dos migrantes; a gestão das migrações.

A Comissão realçou a necessidade de maior coerência, cooperação e capacidade para alcançar uma gestão mais efectiva da migração internacional. As 90 páginas do relatório disponibilizam uma análise completa e sucinta dos assuntos chave da política global no campo da migração internacional e, ao apresentar “seis princípios para a acção” (The Global Commission on International Migration, 2005)<sup>40</sup>, expõe um conjunto de

---

<sup>39</sup> Encontra-se disponível um importante acervo de dados reunidos pela Comissão no decurso do seu trabalho em: United Nations High Commissioner for Refugees, 2005.

<sup>40</sup> Os princípios estabelecidos são: I. Migrar por decisão própria: As migrações e a economia mundial; II. Reforçar o impacto na economia e no desenvolvimento; III. Resolver o problema das migrações irregulares; IV. Reforçar a coesão social através da integração; V. Proteger os direitos dos migrantes; VI. Reforçar a governança: coerência, capacidade e cooperação (The Global Commission on International Migration, 2005).

recomendações relacionadas que podem servir como um guia para a formulação de políticas de migração nos níveis nacional, regional e global. A CMMI, que concluiu os seus trabalhos a 31 de Dezembro de 2005, propôs ainda uma gestão multilateral da questão da migração internacional à escala mundial, inscrevendo a mobilidade entre os bens públicos mundiais e fazendo emergir um direito à mobilidade como um direito humano para o século XXI (The Global Commission on International Migration, 2005).

O direito à mobilidade é um dos direitos menos partilhados no mundo, com cerca de dois terços da população mundial a não poder circular livremente, e ainda menos instalar-se e trabalhar fora do seu país de origem. Alguns militam por uma democratização do direito de migrar, outros constataam que aqueles que circulam têm menos direitos que os sedentários, outros ainda afirmam que os homens não têm outra escolha do que viver em conjunto. A globalização das migrações transforma a cidadania numa relação exclusiva que é estabelecida com o Estado-nação. Esta, por outro lado, enriquece o Estado-Nação de novos valores como o multiculturalismo, a luta contra as discriminações, o diálogo de culturas e civilizações, e a diversidade. As múltiplas formas de circulação migratória vêm frequentemente acompanhadas da dupla nacionalidade, e da tendência para a instalação da mobilidade como modo de vida.

Esta iniciativa da CMMI, retomada pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde 2006, está na origem das reuniões anuais do Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento, que se reuniram sucessivamente desde 2007 em Bruxelas, em Manila em 2008, Atenas em 2009, Puerta Vallarta em 2010, Genebra em 2011, Pailles em 2012, e Estocolmo em 2014.

### **2.3.2. A GESTÃO DAS MIGRAÇÕES PELOS ESTADOS NUMA ORDEM GLOBAL**

Com a chegada do novo milénio, a questão da migração internacional alcançou o topo da agenda política global. À medida que a escala, âmbito e complexidade deste assunto se adensou, os Estados e as organizações internacionais tornaram-se mais conscientes dos desafios e oportunidades apresentadas pela migração internacional. Em qualquer parte do mundo existe presentemente um entendimento que os benefícios económicos, sociais e culturais da migração internacional devem ser verdadeiramente concretizados e que as consequências negativas da mobilidade das pessoas podem, e devem, ser abordadas de uma forma mais efectiva.

As migrações internacionais afirmam-se como uma dimensão incontornável do mundo contemporâneo. Não é apenas impossível, hoje em dia, imaginar um mundo sem

migrações, como estas evoluem muito rapidamente, globalizam-se e continuam a aumentar de volume, sendo cada vez mais diversificados os perfis dos migrantes, que deixaram de se limitar à imagem do trabalhador convidado da década de 1970. As migrações transportam para a cena internacional novos actores, os migrantes, ao lado dos Estados e dos mercados económicos (Castles e Miller, 2009).

Face a esta nova realidade, os Estados procuram regular este fluxos e produzem novas regras, revelando não apenas os desafios e as mudanças incessantes da realidade da mobilidade humana de hoje em dia, mas igualmente a inadaptação persistente das respostas disponibilizadas pelas políticas migratórias. Os Estados hesitam permanentemente entre uma abordagem restrita de controlo, na luta contra a imigração ilegal, e medidas de abertura selectiva com acento posto na imigração altamente qualificada, por exemplo, procurando responder às necessidades do mercado interno ou ao invertebrado demográfico dos países de forte imigração, como é o caso de certos países na Europa.

Condicionadas pela afirmação da soberania dos Estados que vêem nas migrações um desafio à sua autoridade e a realidade entretanto globalizada das migrações, as políticas de gestão dos fluxos migratórios mostram os seus limites. A migração deixou de ser uma realidade marginal do mundo contemporâneo. Deste modo, deixou de dizer respeito apenas a determinadas populações específicas, passando a envolver homens e mulheres, menores, das populações altamente qualificadas aos não qualificados, e dos membros das classes médias às populações mais pobres. A migração passou assim a envolver todos os níveis da sociedade, em especial nos países de destino. Em termos de regulação pelos Estados, os fluxos migratórios internacionais podem adoptar a seguinte matriz de análise em função da sua natureza e dos motivos da estada pretendida nos países de recepção.

**Tabela 1** - Matriz da tipologia das migrações em função da sua natureza e dos motivos da estadia pretendida nos países de destino

<p><b>Migração regular temporária</b></p> <p>Viagens de negócios, turismo, etc.</p>	<p><b>Migração ilegal</b></p> <p>Migração ilegal e criminalidade transnacional</p>
<p><b>Migração regular de longo termo</b></p> <p>Imigração legal, asilo e emigração</p>	<p><b>Migração irregular de longo termo</b></p> <p>Imigração com permanência irregular</p>

Fonte: [Adaptado a partir de:] Rodrigues, 2010, p. 16

Tendo em conta todas estas diferentes realidades contraditórias, a política migratória dos Estados deverá procurar resolver vários dilemas. Um primeiro dilema é relativo à leitura de um fenómeno global a partir de instrumentos da soberania nacional. Os Estados fizeram da questão migratória o teste da sua capacidade de acção soberana, quando já superados pela globalização noutros sectores - política económica, comercial, ambiental. Considerado um indicador objectivo dos seus governos, as opiniões públicas nacionais esperam resultados claros em matéria de gestão de fluxos migratórios e de controlo de fronteiras. Caso estes não sejam demonstrados, esses resultados são um compromisso não alcançado que terá custos eleitorais. Para tal, devem ser melhor compreendidas as formas desta globalização das migrações, se pretendemos reflectir sobre os instrumentos das políticas migratórias de hoje em dia. À questão global é necessário adequar uma resposta global, pois, até ao momento, foram alcançados poucos avanços para uma gestão global das migrações.

Um segundo dilema é relativo à forma como as políticas migratórias dos países e das regiões de forte imigração tentam reverter o fenómeno. No caso dos EUA ou da UE, são pressionadas entre a prioridade do controlo nas fronteiras, por exemplo através da construção de um muro na fronteira com o México ou da constituição de uma Agência Europeia de Fronteiras, a Frontex, e as políticas mais abertas, destinadas a responder às necessidades dos empregadores de mão-de-obra, qualquer que seja o nível de qualificação. Outra dúvida, que respeita mais particularmente aos países Europeus, baseia-se na abertura selectiva à migração e no que ela própria representa em termos de um modelo de migração laboral ou de uma migração compensadora do envelhecimento da população activa. A prioridade colocada pela Comissão Europeia na migração circular parece apostar na primeira abordagem, com a mobilidade a associar-se naturalmente com a efectiva permanência dos migrantes e das suas famílias nos seus países de origem; um terceiro está ligado aos dois primeiros.<sup>41</sup> Para procurar

<sup>41</sup> A migração circular pode ser definida como uma forma de migração gerida no sentido de permitir um certo grau de mobilidade legal, nos dois sentidos, entre dois países. Em suma, podemos reconhecer a migração circular como uma alternativa credível à imigração ilegal (PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Secretaria-Geral, 2010a).

conciliar as tensões entre soberania nacional e a questão global, por um lado, e a contradição entre abertura e fecho das fronteiras, por outro lado, foi promovida pela UE no primeiro decénio do século XXI a ideia de uma abordagem global das migrações. Trata-se, de uma forma sintética, da ideia de construir as políticas de imigração dos países Europeus em parceria com os países de origem e de trânsito. Essa parceria, do ponto de vista dos Estados do Sul, não é entendida como equilibrada, dado promoverem o estabelecimento de acordos de readmissão, a realização de patrulhas conjuntas para controlar as fronteiras externas da UE, o assegurar da cooperação para formar as forças de segurança no continente africano, passando deste modo a auxiliares das polícias europeias (Ryan e Mitsilegas, 2010). A abordagem global não é definida a partir das necessidades e das especificidades dos países de origem, apesar da situação migratória nesses países tender a transformar-se muito rapidamente. Apesar de serem países de emigração durante um longo período, os países do Magreb, por exemplo, tornaram-se igualmente países de trânsito mas também receptores de imigração.

Um último problema aborda a questão de quem determina as políticas migratórias. Uma política migratória deve basear-se nas decisões do interesse do Estados ou nas necessidades dos mercados económicos? Além disso, com esta globalização da mobilidade humana e do aparecimento do migrante como um novo actor da cena internacional, não estaremos a assistir a um crescendo de um direito global, o direito à migração, e de um novo sujeito de direito, o migrante, que ultrapassa o quadro da cidadania nacional? Porém, o ténue resultado institucional adia qualquer alteração nos actuais padrões. Existem declarações de princípios e uma convenção da ONU sobre o direito dos migrantes e das suas famílias que entrou em vigor em 2003, mas o diminuto número de signatários, não tendo Portugal procedido à sua ratificação apesar de ter participado nos trabalhos preparatórios dessa Convenção no quadro da ONU, torna-a por enquanto impraticável.<sup>42</sup> A Convenção da ONU sobre a protecção dos trabalhadores migrantes e suas famílias foi elaborada na sequência de Resoluções anteriores das Nações Unidas, designadamente, das Resoluções 34/172, de 17 de Dezembro de 1979 - que decide criar um grupo de trabalho encarregue de elaborar uma convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas

---

<sup>42</sup> A Convenção Internacional da ONU sobre a protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, adoptada pela Resolução nº 45/158, da Assembleia-geral, de 18 de Dezembro de 1990, entrou em vigor no dia 1 de Julho de 2003, após mais de 12 anos de espera até que o número mínimo de 20 países procedesse à sua ratificação. Trata-se de um instrumento internacional que pretende garantir a defesa dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes, considerando os direitos e liberdades dos migrantes, independentemente da sua situação regular ou irregular, o direito inalienável a viver em família e ao reagrupamento familiar e a prevenção do combate ao tráfico de pessoas, áreas em que as práticas de muitos países da UE estão, ainda, aquém do que proclama esta Convenção (Nações Unidas. Assembleia Geral, 1990).

famílias, 35/198, de 15 de Dezembro de 1980, 36/160, de 16 de Dezembro de 1983, 39/102, de 14 de Dezembro de 1984, 40/130, de 13 de Dezembro de 1985, 41/151, de 4 de Dezembro de 1986, 42/ 140, de 7 de Dezembro de 1987, 43/146, de 8 de Dezembro de 1988 e 44/155, de 15 de Dezembro de 1989, através das quais é renovado o mandato do grupo de trabalho para a elaboração de uma convenção internacional sobre a protecção de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias.

A Convenção foi elaborada de acordo com os princípios e normas estabelecidas por outras instituições especializadas e nos diferentes órgãos das Nações Unidas, designadamente, a Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, a Declaração pela prevenção do crime e tratamento da delinquência e as Convenções relativas à escravatura.

Foi ainda alinhada no quadro das convenções e recomendações da OIT, nomeadamente, as Convenções n.ºs 97 - sobre trabalhadores migrantes, 143 - sobre as migrações em condições abusivas e a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes, 29 - sobre trabalho forçado ou obrigatório, 105 - sobre a abolição do trabalho forçado, e as Recomendações n.ºs 86 e 151, sobre os trabalhadores migrantes.

Nesta Convenção reconhece-se o cidadão migrante como sujeito de direito internacional e a migração como um fenómeno humano de grande influência sobre as sociedades. À luz da Convenção, os países de origem, de trânsito e de destino comprometem-se a cooperar no combate preventivo à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas, assegurando direitos às vítimas e partilhando responsabilidades. A força jurídica a nível internacional deste instrumento é essencial no combate à exploração dos trabalhadores migrantes e das suas famílias e pode contribuir para a eliminação do recrutamento ilegal e tráfico de mão-de-obra.

Nos tempos mais próximos não se vislumbram soluções duráveis para a questão das migrações internacionais pelo que os dilemas elencados não serão facilmente ultrapassados. Todavia, continuamos a viver um ambiente de crise económica internacional, progressivamente agravada a partir de 2009, que coloca uma dificuldade suplementar: como podem os Estados conseguir explicar às suas opiniões públicas que as consequências económicas e sociais desta crise não conduzem à questão da necessidade de um ajustamento de longo termo das políticas migratórias que não se limitem às incertezas entre abertura e fecho das fronteiras? Além disso, não será a crise



financeira internacional que emergiu em 2008, responsável pelo fim da abertura das fronteiras às migrações?

Para estas questões, a resposta é simples: não. A crise não irá pôr fim às migrações, tal como não modifica as necessidades de mão-de-obra e de retoma demográfica dos países Ocidentais. Nestes termos, não devemos tratar esta crise, num mundo de globalização avançada, como foram as crises precedentes de reestruturação da economia mundial nos anos 1930 ou 1970, que foram acompanhadas de um fecho das fronteiras com os efeitos negativos conhecidos.

Como referido pela OCDE no seu relatório sobre migrações internacionais de 2009,

The current financial crisis and economic slowdown have shifted priorities from the management of increased labour migration to a focus on regulation of the flows. But the phenomenon of ageing will not go away. Economic recovery will reveal whether labour needs will be as prevalent generally as they have been in a number of OECD countries over the past decade. To play a greater role in supporting economic growth, labour migration would then need to be better managed, to reduce or redirect irregular movements into legal channels but also to avoid in the future the kinds of integration problems which have appeared in the past among immigrants, both low- and high-skilled, and their children. The management of migration means not only satisfying labour needs in OECD countries, but also ensuring that policies can benefit origin countries, to the extent possible (OCDE, 2009, p.81).<sup>43</sup>

## **2.4. A MIGRAÇÃO ILEGAL: CAUSAS E MOTIVAÇÕES EMERGENTES**

Os movimentos migratórios internacionais fizeram desde sempre parte da história da Humanidade mas hoje, mais do que nunca, estamos a testemunhar um incremento da intensidade e a um crescimento da complexidade deste fenómeno. Uma parte significativa da actual migração pode ser explicada enquanto fenómeno causado por factores económicos, ou factores económicos combinados com factores sociais e políticos, tais como a ausência de liberdade em regimes com reduzidos níveis democráticos. Por outras palavras, uma larga parte do fenómeno é uma provável resposta a factores de repulsão e atracção. A maior vantagem de um fenómeno de migração primordialmente assente em aspectos económicos é de que é relativamente

---

A actual crise financeira e desaceleração económica mudaram as prioridades da gestão do aumento da migração laboral para um foco na regulação dos fluxos. Mas o fenómeno do envelhecimento não vai se vai afastar. A recuperação económica irá revelar se as necessidades de trabalho irão ser tão prevalentes em geral, como têm sido num número de países da OCDE na última década. Para desempenhar um papel maior no apoio ao crescimento económico, a migração laboral deverá então ser melhor gerida, para reduzir ou reorientar movimentos irregulares para os canais legal, mas também para evitar no futuro os tipos de problemas de integração que têm aparecido no passado entre os imigrantes, tanto de baixa e alta qualificação, e seus filhos. A gestão da migração significa não só satisfazer as necessidades laborais nos países da OCDE, mas também garantir que as políticas podem beneficiar os países de origem, na medida do possível.<sup>43</sup>. (Tradução nossa)

desprovida de problemas graves. Sendo verdade que a migração pode criar tensões, tornaram-se frequentes as perturbações da ordem pública nas mais variadas formas e com vários graus de gravidade, em muitos dos países de destino. Na Europa, os mais relevantes foram provavelmente os recentes acontecimentos violentos ocorridos em países como a França, a Holanda e a Dinamarca. No entanto, a migração económica ou laboral é caracterizada pelo facto de ser um produto de resposta à procura de mão-de-obra migrante pelos países de destino, resultando que a migração laboral é parte da criação de crescimento económico. Complementarmente, a imigração melhora a perspectiva dos migrantes e os países de origem são regularmente recompensados quando as suas diásporas enviam as suas remessas para casa. Por outras palavras, uma vez que os imigrantes tenham acesso ao mercado laboral no país de destino, a imigração é provavelmente uma situação de ganho total para as partes envolvidas.

A afirmação de que as migrações económicas são pouco problemáticas, não implica que o fenómeno seja desprovido de dificuldades. Será provavelmente verdade, afirmar que mais cedo ou mais tarde os países destino de destino acabam por alcançar a plena integração destas migrações, numa espécie de mecanismo de auto-regulação, havendo no entanto problemas que se perfilam no horizonte.

No curto prazo, de um ponto de vista estratégico, o principal problema da migração económica massiva é a forma dos migrantes entrarem ao país. Esta questão transporta-nos para uma exposição a certos desafios de segurança. Uma maior pressão da migração ilegal implica desafios acrescidos para os controlos da circulação de pessoas nas fronteiras do país, o que pode representar uma vantagem para as redes que estão envolvidos com o terrorismo ou com a criminalidade organizada.

No médio prazo, não devemos ignorar que o fenómeno tem o potencial de se tornar numa contenda estratégica (Reitano, Adal, Shaw, 2014). A chegada incessante de migrantes ilegais às fronteiras marítimas e aéreas dos Estados-membros da UE, em especial a partir do Norte de África, foi um sinal inequívoco que as causas e as motivações da migração ilegal com destino à Europa deve ser abordada de uma forma integrada e que a UE necessita de uma permanente avaliação deste fenómeno. Ficou claro que a crise migratória vivida em determinadas regiões do Sudeste da Europa em 2006, nomeadamente no arquipélago das Canárias, se deveu a um aumento drástico da pressão de vastas regiões do continente africano para migrar. Os dados económicos e demográficos disponíveis dos países subsaarianos revelavam que era provável virem a verificar-se movimentos migratórios significativos nas migrações internacionais, o que se veio a verificar (Haas, 2008).

Finalmente, desde 2001, o elemento religioso e a noção de cisão cultural das sociedades de destino associada às diferentes confissões, emergiram enquanto debate no espaço público acerca dos prós e contras da migração internacional. Apesar de não ser discutido abertamente, o debate procura reduzir ao essencial uma situação complexa ao orientar as oportunidades de migração legal para determinados países de origem. Este tipo de decisão pode vir a revelar tensões de natureza estratégica no longo prazo, contida nela própria. Conscientes que estamos da necessidade de uma abordagem aprofundada que estude e descreva a tendência desta realidade nos diferentes espaços regionais de destino das migrações internacionais, nomeadamente a UE, as estatísticas da imigração vão mostrando que existem razões para nos começarmos a preocupar com a dimensão religiosa da migração internacional, no que respeita, por exemplo, às enormes diferenças entre os países de destino em termos da sua dimensão objectiva no que respeita à tolerância vivida e grau de integração alcançado (Bawer, 2006 ; Phillips, 2008 ; Buruma, 2007).<sup>44</sup>

Resumindo, a migração para os países do mundo ocidental tende a aumentar em termos da diversificação das origens. O que permanece menos evidente é como a actual migração ilegal é formatada e em que medida pode afectar a segurança nas fronteiras e os assuntos internos das sociedades ocidentais de destino. As hipóteses são de que, sendo a migração ilegal para as sociedades ocidentais um fenómeno por natureza clandestino e como tal largamente heterogéneo e relativamente desconhecido, pode tornar-se num grave factor de divisão em detrimento de ser um catalisador para uma maior coesão interna da comunidade nacional.

#### **2.4.1. AS DINÂMICAS DA MIGRAÇÃO ILEGAL**

As dinâmicas da migração ilegal ganharam uma maior relevância nas últimas três décadas, tendo o seu volume aumentado substancialmente. Papademetriou afirma que foi “a forma de migração que mais cresceu” no período 1995 - 2005 (Papademetriou, 2005), citando as estimativas que revelam que 15 - 20 % da população migrante global se encontra em situação irregular nos países de destino. Duvell, pelo seu lado, refere uma estimativa de entre 22 - 24 milhões de migrantes irregulares a nível global em 2002 (Duvell, 2006). A maioria dos migrantes irregulares encontra-se nos EUA

---

<sup>44</sup> Sobre este tema do elemento religioso e hábitos culturais associados a diferentes religiões, tem-se naturalmente em conta Enquanto a Europa dormia de Bruce Bawer, Londonistão de Melanie Phillips, ambos publicados pela Alêtheia Editores, e A morte de Theo Gogh e os limites da tolerância de Ian Buruma, publicado em 2007 pela Editorial Presença, tendo estes autores despertado a questão dos perigos associados à paralisia resultante de uma aparente harmonia multicultural nas sociedades da Europa Ocidental.

(Papademetriou, 2005 e Duvell, 2006), com cerca de 11 milhões de imigrantes em 2008 a viverem sem os documentos necessários para aí residir, alcançando uma quota de cerca de 3,6 % do total da população, e cerca de 30 % dos estrangeiros nascidos naquele território (Papademetriou, 2005).

Na Europa, estimativas revelam um número de migrantes irregulares de mais de 8 milhões nos anos 1990. No início dos anos 2000 estes indicadores foram contestados por diversas pesquisas académicas, que sugeriam que os números podiam ser menores, descendo de uns estimados 3,1 a 3,5 milhões em 2012, na UE a 12 Estados-membros, para valores entre 1,9 a 3,8 milhões em 2008, na UE a 27 Estados-membros. Estes indicadores traduziam uma quota entre 0,4 a 0,7 % da população da UE, e apenas cerca de 10 % dos cidadãos estrangeiros residentes no espaço europeu nesse período (Duvell, 2011). Os motivos para este decréscimo da população migrante irregular na UE nos anos 2000, estão directamente ligados aos diversos processos de regularização extraordinária de imigrantes, levados a cabo nos Estados-membros do Sul da Europa, bem como ao alargamento da UE em 2004, com a conversão de migrantes irregulares em cidadãos da UE legalmente presentes no território (Levinson, 2005 ; Brick, 2011 ; Kerwin, Brick, Kilberg, 2012).<sup>45</sup>

Estas situações revelarão que a distribuição dos migrantes irregulares entre os Estados-membros da UE não é uniforme, constatando-se à época uma maior concentração nos Estados-membros Mediterrânicos, que veio posteriormente a aumentar nos países da Europa Central e de Leste (Baldwin-Edwards, 2008 ; Maroukis et al., 2011).<sup>46</sup>

#### **2.4.2. A GESTÃO NACIONAL DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS NO PERÍODO PÓS 2001**

Com a implosão a Leste foram evidentes as profundas mudanças na realidade internacional, com o mundo a apresentar uma tendência multipolar diversificada. Nesta nova ordem de ideias passamos objectivamente a desconhecer quais são as variáveis a controlar, no desenvolvimento e materialização de um quadro institucional que venha

---

<sup>45</sup> Sobre processos de regularização extraordinária de imigrantes, consultados “Why Countries Continue to Consider Regularization” de 2005, *Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool*, de 2011, e “Unauthorized Immigrants in the United States and Europe: The Use of Legalization/Regularization as a Policy Tool”, de 2012, do Migration Policy Institute, onde se pode concluir que estas ferramentas para legalização de imigrantes em situação irregular não são consensuais, quer nos Estados Unidos quer na Europa, enquanto solução para o problema da migração ilegal.

<sup>46</sup> Sobre as dinâmicas da migração irregular, consultado *Governing Irregular Migration: States, Migrants and Intermediaries at the Age of Globalisation* de Panos Hatziprokopiou e Anna Triandafyllidou da Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP).

a contribuir para uma nova ordem internacional, no âmbito das teorias das Relações Internacionais, a qual está em permanente reformulação.

Os atentados terroristas em solo norte-americano em 2001 deram origem a um sentimento generalizado de insegurança, constituindo-se mesmo como exemplo modelar da ordem securitária actual. A globalização transformou ameaças e contribuiu decisivamente para novos desafios e perigos. As constatações associadas aos novos desafios traduzem a realidade de um mundo globalizado, em que os acontecimentos políticos, económicos, culturais e sociais estão cada vez mais inter-relacionados e têm um maior impacto nas diferentes sociedades. Com a reafirmação de nacionalismos, da etnicidade, e com as diferenças reiteradas, sendo certo que as unidades culturais estão fechadas à interacção cultural e social, as mudanças nos padrões migratórios tornaram as migrações num alarmante assunto global (Baylis et al., 2007).

Aparentemente, este processo de globalização favoreceu a interdependência, diminuiu a autonomia, dificultou a coesão nacional e acelerou a chamada de crise das funções do Estado. No plano da segurança, para além do aparecimento de novos actores, no quadro nacional ou supranacional, continuam a existir tendências que confirmam o Estado como unidade de referência do sistema internacional, em termos de forma de organização política. Para além dos Estados membros da ONU, a estabilidade nas fronteiras e uma sociedade internacional assente no princípio do Direito, são movimentos no sentido de um paradigma centrado no Estado, com contornos relativamente estáveis.

Dada a vastidão de assuntos que, directa ou indirectamente, podem ser envolvidos no âmbito do tema, neste capítulo centra-se a análise, fundamentalmente, na enumeração e breve caracterização das ameaças e desafios considerados pelos Estados e não nas respostas a esses desafios.

O processo de globalização coloca importantes desafios aos alicerces da ordem mundial baseada na territorialidade, soberania e autonomia, emergindo uma nova geografia de organização e poder político transcendendo territórios e fronteiras, apesar da manutenção da importância da gestão das fronteiras e do território. O poder e a autoridade dos Estados são entendidos cada vez mais como o exercício partilhado entre os domínios nacionais e regionais. Num mundo interdependente, os governos são forçados a envolverem-se em colaborações e cooperações multilaterais comprometendo ou diminuindo a sua soberania e capacidade de auto-governança (Baylis et al. 2007). Os desafios permitem questionar se há um enfraquecimento do

Estado ou se se trata apenas da necessária adaptação aos impactos da globalização (Escorrega, 2009).

O debate sobre este conceito não é novo. Aliás, “este é um conceito que não consegue consenso internacional, sendo definido de diversas formas, de acordo com a escola interpretativa, com a região geográfica, país, etc. No fundo, é um conceito contestado, ambíguo, complexo, com fortes implicações políticas e ideológicas” (Garcia, 2006, p. 341). Parece, no entanto, haver consenso em que a segurança implica a libertação de ameaças em relação a valores centrais, sendo também comum associar ao conceito uma certa ausência de risco e previsibilidade e certeza quanto ao futuro.

O conceito de segurança também sofreu alterações. Estas resultam essencialmente da turbulência e da instabilidade originadas pela simultaneidade dos movimentos migratórios globalizantes. Hoje, a segurança vê o seu conceito alargado a domínios como a política, a economia, a diplomacia, os transportes e comunicações, a educação e cultura, a saúde, o ambiente, a ciência e a técnica, procurando fazer face a ameaças, em que a vontade e os interesses particulares dos diferentes actores se manifestam nessa esfera.<sup>47</sup> A segurança modificou também o seu valor, passando de uma segurança de protecção dos interesses vitais ameaçados por um inimigo comum, ou seja, de uma segurança conjecturável, para uma segurança agora orientada para ameaças diversas, mais difusas na forma, origem, espaço e actores, onde a imprevisibilidade aumenta as condições para a eclosão de conflitos. A segurança passou assim a ter outros interesses além dos vitais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados. Como se pode verificar, o conceito de segurança é hoje objecto de uma renovação conceptual, sendo que as escolas de pensamento, com as suas diversas perspectivas, disputam entre si a compreensão do fenómeno.

Devido ao processo de globalização com complexos fluxos migratórios internacionais, a porosidade nas fronteiras foi conseqüentemente ampliada. O seu conceito hoje é flexível, o que impõe aos Estados soberanos um novo tipo de entendimento da sua inserção na comunidade internacional. Hoje, cada vez mais, a segurança assegura-se na fronteira dos interesses e em quadros colectivos e cooperativos. Deste modo, procuramos configurar a migração internacional e caracterizar a segurança nas fronteiras num mundo pós-11 de Setembro de 2001, em síntese, contextualizar o nexo da migração internacional com a segurança, ilustrando a correlação entre os dois temas.

---

<sup>47</sup> Definição de segurança relevante para o trabalho – segurança na fronteira. A segurança humana sai fora do escopo deste estudo.

## 2.5. NEXO MIGRAÇÃO E SEGURANÇA

As migrações internacionais podem ser configuradas como origem de desafios de segurança, ao transportar essas ameaças através das fronteiras nacionais. Tal conduz à necessidade de identificar as interdependências entre a migração internacional e os desafios de segurança. Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, de 11 de Março de 2004 em Espanha e de 07 de Junho de 2005 no Reino Unido acentuaram a ligação entre a migração internacional e o terrorismo, expondo o sistema liberal de controlo e regulação vigente nos países para a imigração, à crítica de facilitação do funcionamento logístico e operativo das redes terroristas internacionais. Como resultado, muitos países ocidentais reexaminaram as suas políticas de imigração e os seus sistemas de controlo da admissão e regulação da permanência da migração internacional, assentes numa nova matriz de segurança, centrada na cooperação internacional e no envolvimento em sistemas migratórios regionais de natureza supranacional.

A migração internacional não é necessariamente, por si só, um desafio de segurança, mas poderá converter-se num ameaça ao ser constatada a sua interdependência com outros desafios de segurança, tais como o tráfico de estupefacientes ou terrorismo. A correlação entre os ataques terrorista em solo americano e europeu e a migração ilegal permanece actual, tendo sido discutida com detalhe e profundidade (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004). A argumentação presente sublinha a necessidade de uma abordagem analítica centrada na migração internacional e ligada aos desafios de segurança. Assim, entender que a migração internacional se encontra relacionada com outros temas de segurança, vista como um potencial desafio, conduz à necessidade de desenvolver uma capacidade de identificar e determinar as interdependências entre a migração internacional e esses outros desafios de segurança. Conhecer algumas das consequências dos atentados de 2001, de 2004 e de 2005, nas políticas de imigração e práticas de controlo nas fronteiras, compreendendo a necessidade de uma nova abordagem para estes assuntos, são aspectos decisivos para o entendimento do objecto proposto.

De resto, a razão pela qual a migração adquiriu especial protagonismo político e foi colocada na agenda de segurança surgiu no essencial, devido à sua ligação a outros desafios de segurança e através do papel que desempenha no transporte destes

desafios através das fronteiras nacionais.<sup>48</sup> Existem desafios de segurança que, até recentemente, não se encontravam devidamente estudados e, de uma forma ou de outra, estão ligados à migração internacional, sendo susceptíveis de tomarem várias formas. Essa migração internacional pode ser ela própria a origem de novos desafios de segurança, que transportados através das fronteiras nacionais dos Estados passam a constituir uma prioridade em termos da sua prevenção e combate.

### **2.5.1. PERSPECTIVAS RENOVADAS SOBRE A MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E A SEGURANÇA**

A demonstração da inerente complexidade na avaliação da exacta natureza do desafio da migração internacional envolve a descrição das ligações entre esta e os diferentes sectores da segurança, bem como o papel da percepção das fragilidades na construção do risco migratório. A migração internacional tem aspectos positivos e negativos, que importa determinar, sendo o Norte e o Sul afectados de forma diferente. Torna-se necessário desconstruir o papel desempenhado pela percepção na determinação do risco de segurança e reconhecer os factores que lideram nessa avaliação.

Tradicionalmente um assunto de política económica e social, a migração internacional tem sido transformada num tema de alta política, atraindo a atenção de todos os actores envolvidos na defesa, segurança interna e relações externas. Em contraste com a crescente liberalização dos fluxos internacionais de bens, capitais, ou serviços, os fluxos migratórios internacionais de pessoas podem ser vistos como um dos últimos bastiões em que os Estados procuram manter o controlo e é visto cada vez mais como um desafio à soberania nacional.<sup>49</sup> Relacionada com a diversificação do conceito de segurança no fim do século XX, a migração internacional está ligada a diferentes dimensões da segurança, entre Estados na sua dimensão bilateral e num quadro multilateral. É importante notar que a migração internacional pode estar presente em ambas, enquanto origem consequência de desafios de segurança.

A segurança pode ser dividida nos sectores da segurança militar que lidam com as capacidades bélicas dos Estados e de outros actores, da segurança política que compreende a estabilidade do sistema político e a sua ideia do fundamento nacional assente na identidade. Pode ainda ser dividida no sector da manutenção da segurança

---

<sup>48</sup> A migração internacional ganhou assim um lugar chave na nova matriz de segurança, que abandonou o clássico entendimento centralizado no aspecto militar, prática do período da Guerra Fria, na administração pública e nas organizações internacionais.

<sup>49</sup> Esta redefinição da questão da migração internacional tem de ser entendida, tendo como pano de fundo o desafio mais vasto que a globalização coloca ao sistema de restrição territorial do Estado-nação.



económica, que significa manter um adequado nível social para uma dada população e assegurar que o sistema económico pode providenciar bem-estar geral, e da segurança das sociedades, relacionada com a necessidade de manter a componente étnica ligada aos costumes linguísticos, culturais e religiosos, em resumo aqueles factores que influenciam e determinam a coesão nacional.

A migração internacional é um desafio para diversos sectores da segurança, com alguns temas directamente associados à segurança interna, entre Estados e com a insegurança a serem muitas vezes causa de fluxos de migração internacional. Procura-se assim descrever algumas das interligações entre migração e segurança, e em concreto como estão conectadas a migração internacional e a segurança militar e política.

Os conflitos armados foram, desde sempre, a causa principal de fluxos de refugiados, devido a fenómenos relacionados como o genocídio, a limpeza étnica, a ocupação, ou a deterioração do ambiente económico e social local. A migração internacional forçada pode também ser estrategicamente incitada num conflito militar, para enfraquecer ambos os países de origem dos migrantes e os países de destino.

Os governos e os sistemas políticos são a segunda maior causa de migração internacional forçada. Historicamente, governos não democráticos forçaram a migração internacional como um meio para lidar com dissidentes políticos e os chamados inimigos do Estado. Para muitos, escapar era a única alternativa à perseguição e a outros tratamentos desumanos e degradantes dos seus governos. Enquanto conflitos políticos originam refugiados, estes refugiados podem eles próprios também criar tensões políticas. Pressões internacionais podem ocorrer quando os países reconhecem o estatuto de refugiado, fundamentado no receio de perseguição, acusando implicitamente o país de origem do refugiado de perseguição.<sup>50</sup> Uma outra preocupação política de segurança dos países de destino está relacionada com a actividade política dos imigrantes e dos refugiados no território dos países de destino e o potencial envolvimento dos refugiados na oposição ao governo nos seus países de origem e – mais recentemente, em redes de terrorismo transnacionais.

As diferenças económicas e o crescente fosso entre os países industrializados e o mundo em desenvolvimento são factores centrais nos fluxos migratórios internacionais

---

<sup>50</sup> Tais tensões emergiram, por exemplo, nos EUA, em 1990, quando estudantes chineses pediram asilo após os acontecimentos da Praça Tiananmen, em Pequim. Como resultado, aos estudantes foram atribuídas autorizações para permanecer naquele país, mas não lhes foi concedido o direito de asilo (Gao, 2006).

e dizem respeito a factores de atracção, produto de alterações demográficas e oportunidades nos mercados de trabalho em muitos países industrializados, bem como a factores de repulsão, como o desemprego e crises nos países menos desenvolvidos. Apesar de os imigrantes serem frequentemente recebidos como mão-de-obra complementar, muitas vezes barata, eles são também por vezes olhados como um desafio para a segurança económica dos países de destino. Tal é particularmente evidente em períodos de elevado desemprego nos países de destino e quando os imigrantes são apresentados como sobrecarga para as escolas, habitações, ou sistemas de segurança social. Dadas as mudanças nas composições demográficas de muitos países industrializados e a pressão relativa nos planos de pensão e outras políticas sociais, a segurança económica dos países de destino é vista à luz de um outro enquadramento. Consequentemente, os países de destino estão cada vez mais orientados para os potenciais ganhos da chamada migração de substituição, de modo a compensar os custos económicos do declínio nas taxas de natalidade da população nacional.

Enquanto a segurança dos Estados lida, em primeira instância, como desafios à soberania do Estado e à manutenção das suas instituições, a segurança societal está relacionada com as ameaças à identidade das sociedades resultantes do crescente multiculturalismo – definidas como os conjuntos de ideias e práticas que identificam os indivíduos como membros de uma comunidade (Fernandes, 2006).<sup>51</sup> Apesar de as identidades nacionais e culturais se encontrarem a esbater-se, continuando contudo a existir fenómenos contraditórios, nos últimos anos a migração internacional tem vindo a ser considerada, cada vez mais, numa perspectiva de desafios de segurança para a sociedade. Por um lado, este é o caso em que os fluxos migratórios e de refugiados foram gerados por conflitos étnicos e políticas de limpeza étnica, com o objectivo de alcançar a homogeneidade cultural ou assegurar o domínio de uma comunidade étnica sobre a outra num determinado território. Por outro, a percepção de um fluxo de entrada desregulada de migrantes é muitas vezes visto como um potencial desafio para a cultura

---

<sup>51</sup> O multiculturalismo, ou o seu fim, está no centro da agenda política nas sociedades abertas da Europa, devido à crescente heterogeneidade religiosa e diversidade cultural da população. Os acontecimentos dramáticos nos comboios de Madrid, em 11 de Março de 2004, no metro de Londres, em 7 de Julho de 2005, e os distúrbios verificados em França, em 27 de Outubro desse mesmo ano e que se prolongaram por Novembro, reforçaram esta tendência pela associação efectuada ao multiculturalismo resultante da imigração (Fernandes, 2006).

da sociedade de destino no que respeita aos seus elementares valores e práticas linguísticas e religiosas.<sup>52</sup>

Enquanto os diferentes sectores da segurança do Estado são importantes para compreender a migração internacional, a segurança humana dos migrantes e refugiados tem também de ser levada em consideração. No caso dos refugiados a intenção do regime internacional é a de providenciar uma base de segurança para as pessoas que têm necessidade de protecção, em virtude de os Estados de origem não terem a capacidade de a disponibilizar. Tal inclui garantir a segurança física de migrantes e refugiados, a segurança legal, ao conceder um estatuto específico legal e a segurança material, ao permitir um padrão de vida básico.

A migração internacional esteve desde sempre directamente ligada às questões da migração ilegal e mais recentemente com o tráfico de pessoas, estando estes desafios de segurança ligados a redes organizadas de criminalidade transnacional.

Uma outra ligação, apesar de não constituir objecto de estudo neste trabalho, é a que se estabelece entre a migração internacional e o tráfico de estupefacientes.<sup>53</sup> Este tema suscita preocupação, não só o sentido no qual as drogas ilícitas são importadas, mas também o papel que alguns imigrantes desempenham como traficantes de drogas nos seus países de destino. Enquanto alguns migrantes são, de facto, recrutados por redes criminosas organizadas para entrarem nos seus países de destino, sendo assim potencialmente conduzidos para negócios de natureza ilícita. Acontece frequentemente serem utilizadas as rotas conhecidas da migração ilegal para o tráfico de estupefacientes.

A discussão contemporânea acerca das ligações entre migração internacional e terrorismo foi dominada pelo tema do terrorismo internacional. Os ataques terroristas de Setembro de 2001, de Março de 2004 e de Junho de 2005 colocaram este tema no topo da agenda política de segurança, levando muitos governos a reconsiderar seriamente os seus sistemas de controlo da imigração. Apesar de a migração internacional nada ter a ver com o terrorismo internacional por si só, os terroristas têm de passar através de

---

<sup>52</sup> Um alarmante desenvolvimento para as comunidades de destino, também com impacto na segurança dos migrantes, é o emergir de uma indústria criminal organizada composta por traficantes de pessoas – sendo conhecida como a escravatura moderna, que lucram com as esperanças daqueles que procuram alcançar uma vida melhor, incrementando os fluxos globais de entrada ilegais de imigrantes nos países de destino (United Nations Office on Drugs and Crime, 2012).

<sup>53</sup> Em muitos países da União Europeia, esta ligação ocupa um lugar de destaque no discurso anti-imigração e contribui para a percepção dos imigrantes e dos requerentes de asilo, como um problema de segurança, como é o caso da França com a Frente Nacional ou da Hungria partido de extrema-direita Jobbik.

procedimentos de controlo da imigração nos países de trânsito e de destino, sendo alguns destes prévios à entrada nos seus países alvo como seja a obtenção de vistos. Consequentemente, os Estados consideraram o aprofundar dos procedimentos de regulamentação da migração para quem, potencialmente possa representar uma ameaça terrorista, o que constitui um reconhecimento objectivo que o sistema liberal de migração internacional facilita o alastrar e o funcionamento das redes terroristas internacionais. A ramificação das acções da rede terrorista organizada da *Al-Qaeda* e o facto de potenciais terroristas poderem usar canais legais da migração internacional antes de se tornarem activos, alarmou autoridades consulares e oficiais de imigração, e espoletou um vasto número de controlos, ao nível dos movimentos nas fronteiras.<sup>54</sup>

Apesar de estar fora ao âmbito deste estudo, as ligações entre a migração internacional e os conflitos armados, as guerras e as guerras civis são, tradicionalmente, causas das migrações internacionais. Nos últimos anos, no entanto, a migração internacional deu também origem a conflitos armados. Tais conflitos têm vindo a ser definidos como intervenções humanitárias e têm sido legitimados como um meio necessário para prevenir abusos massivos dos direitos humanos e limpezas étnicas – tal como se verifica com os fluxos de refugiados que resultaram dessas violações. Os conflitos e a instabilidade política, na relação directa com a migração internacional, são um dos principais factores de alavanca deste fenómeno.

Igualmente fora ao âmbito deste estudo, os recentes surtos epidémicos pela sua magnitude trouxeram outro desafio interdependente – o que se verifica entre as questões de saúde pública e a migração internacional, merecendo assim esta referência. Tendo a velocidade com a qual se pode viajar nos dias de hoje à volta do mundo aumentado drasticamente, este tema ganhou em importância, sendo o tempo de viagem de um continente para outro, na maioria das vezes menor que o da incubação de um agente infeccioso. A mobilidade das pessoas – turistas, homens de negócios e migrantes, tornou-se um igualmente desafio em relação ao esforço global para controlar doenças infecciosas como a tuberculose, o vírus da imunodeficiência humana (HIV)<sup>55</sup>, e, mais recentemente, a síndrome respiratória aguda severa (SARS).<sup>56</sup> Ao cruzarem

---

<sup>54</sup> No entanto, enquanto o tema é um tópico chave na primeira década do novo milénio, não deve ser esquecido que o fenómeno do terrorismo não é novo e que a ligação a novos desafios de segurança já era discutida anteriormente, como por exemplo, em França, no período após os atentados à bomba no metro de Paris em 1995 (Carr 2011: 319). A legislação antiterrorista introduzida pela França em 1986 foi reforçada após o 11 de Setembro, o que veio permitir deste modo o incremento das medidas de segurança e de combate ao radicalismo islâmico com características globais. Este tipo de situações ocorreu igualmente no Reino Unido, Espanha, Itália, Alemanha e Holanda.

<sup>55</sup> HIV – Human Immunodeficiency Virus.

<sup>56</sup> SARS - Severe Acute Respiratory Syndrome.

fronteiras nacionais nos seus movimentos, os migrantes podem inadvertidamente introduzir novas bactérias nocivas ou fazer reemergir focos de doenças já controlados nos países de trânsito ou de destino. Os migrantes são também vulneráveis a doenças que permanecem nas comunidades de destino mas que são desconhecidas nas suas regiões de origem, e podem ser transportadas com eles quando regressam a casa.

A migração internacional é uma característica essencial da vida humana e um desafio objectivo, quer para a segurança interna ou internacional. De facto, as mudanças de condição nas respostas dos governos às migrações, desde os primórdios do moderno Estado-nação, são um claro indicador de mudança na percepção do risco e das ameaças associadas à mobilidade das pessoas. As várias ligações entre migração internacional e segurança nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, anteriormente mencionadas, evidenciam isso mesmo. As causas complexas e os padrões da migração internacional tornam difícil apontar um responsável por fluxos migratórios indesejáveis, avaliando-se em separado quer os resultados dos benefícios de um processo migratório, quer os aspectos negativos, e os diferentes impactos nas sociedades de onde os imigrantes são originários.

Na sociedade contemporânea, o conceito de risco caracteriza-se por assinalável polissemia, surgindo a propósito do que se designa por perigos, catástrofes, acidentes ou ameaças, e refere-se a um vasto leque de situações de incerteza, associadas a qualquer coisa negativa que poderá ocorrer. O risco é actualmente muito estudado em diversos campos científicos, tendo-se atingido um estado relativamente avançado no que concerne a ferramentas que permitem reduzir incertezas e, dessa forma, ponderar outras decisões, assumindo-se assim outros desafios. “O conceito de risco...é inseparável das ideias de probabilidade e incerteza” (Giddens, 2000).

Assim, no quadro dos estudos estratégicos e de segurança, podemos referir que a grande distinção entre risco e ameaça é que a ameaça pressupõe uma intenção, um elemento racional, enquanto o risco subentende o acaso ou o fenómeno natural.

Podemos, por fim, considerar que risco é “uma acção não directamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil - contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia, provinda de um actor interno ou externo não necessariamente estratégico” (Duarte & Fernandes 1999: 107).

É possível entretanto constatar tendências em que especialistas de segurança e analistas políticos empregam cada vez mais o conceito de risco, em vez do tradicional conceito de ameaça. Considera-se que risco abrange um vasto leque de problemas para

a segurança humana e, por isso, políticas públicas que tenham em conta todo o espectro de risco têm mais hipóteses de avaliar correctamente as prioridades. A análise com base no risco permite identificar o facto de que os desafios, nomeadamente os de segurança, resultam em parte das próprias escolhas de um país.<sup>57</sup>

## **2.6. A NATUREZA DOS SISTEMAS MIGRATÓRIOS REGIONAIS**

Apesar da globalização dos fluxos, o mundo divide-se em grandes regiões migratórias, formando sistemas migratórios regionais complexos que não correspondem necessariamente a divisões geográficas entre continentes. Estas regiões migratórias, no entanto, estão ligadas a aglomerações migratórias onde a oferta encontra uma procura de migrantes, e onde, por vezes, os migrantes regionais são mais numerosos na chegada a esses conjuntos migratórias, do que os migrantes vindos de origens longínquas.

Assistimos a esse fenómeno no conjunto América do Norte e do Sul, onde o essencial das novas chegadas de migrantes já não tem origem na Europa mas no continente americano. Os EUA contam no seu território com um número muito representativo de habitantes que se definem como grupos étnicos hispânicos ou latino-americanos, formando a primeira comunidade do país, ao superar os afro-americanos. Na América do Sul, no quadro dos diferentes países de destino, como o Brasil, a Argentina ou o Chile, o essencial das migrações chega dos países andinos, nomeadamente a Bolívia, a Colômbia, o Peru ou o Equador.

O continente europeu está afectado pela pressão exercida a partir da margem Sul do Mediterrâneo devido à proximidade geográfica, verificando-se uma forte ligação por laços linguísticos e coloniais, com uma larga tradição histórica de contrabando entre as duas margens. A abertura da Europa ao Leste marcou particularmente países como a Alemanha, com a chegada de cidadãos polacos a partir de 1989, a Grécia, com os Albaneses, mas também com a chegada de Búlgaros, de Georgianos e Russos. O caso da Itália ficou marcado com a chegada de Albaneses, Ucrânianos, Georgianos e Russos, tendo Portugal sido marcado tradicionalmente por uma presença de comunidades lusófonas, contou mais tarde com a presença ucraniana, moldava, russa e romena, que se consolidou a partir de 1998. O Reino Unido e a Irlanda, que abriram as suas fronteiras à migração laboral oriunda dos dez novos Estados que entraram na UE, absorveram uma forte migração polaca.

---

<sup>57</sup> SIPRI 2007.

Os países do Golfo, pelo seu lado, atraem uma migração Sul-Sul originária dos países da margem Sul do Mediterrâneo, do Próximo e do Médio Oriente e da Ásia, em concreto do Paquistão e das Filipinas. O mundo russo, por outro lado, conservou a sua lógica migratória em torno da ex-URSS, onde as migrações Sul-Norte de Russos que retornaram a Moscovo e São Petersburgo, após a independência das Repúblicas muçulmanas, como por exemplo o Uzbequistão, o Turquemenistão, o Quirguistão ou o Tajiquistão, e de populações destas regiões que migram para procurar trabalho no Norte, num mundo conhecido e familiar em que partilham a mesma cultura e língua. A China está também muito presente na Sibéria, em especial na região de Vladivostok, formando uma espécie de afrontamento geopolítico entre população, recursos do subsolo e das florestas, e território. O continente africano funciona numa sinergia migratória com a Europa até à linha do Equador, enquanto a parte sul do continente está sobretudo orientada, em termos migratórios, para a África do Sul.

O Sudeste Asiático e a Oceânia desenvolveram, pelo seu lado, poderosos pólos de destino baseados no Japão, na Coreia do Sul, em Hong-Kong, na Ilha Formosa, em Singapura, na Austrália e na Nova Zelândia, face aos gigantes demográficos fornecedores de mão-de-obra, no caso a Índia e a China, tal como as Filipinas, o Paquistão e a Indonésia. Quanto à Tailândia e à Malásia, são mais países de origem do que países de destino, na conjuntura económica da região na primeira década do século XXI.

Os países de imigração enfrentam, hoje em dia, uma contradição que pesa fortemente na eficácia das suas políticas migratórias. Por um lado, estas políticas são sinónimo da soberania nacional, dela fazendo parte o discurso sobre a segurança nas fronteiras. O controlo da permanência de estrangeiros no território ou o desafio da integração da imigração nas identidades nacionais, fizeram da imigração o teste da soberania dos Estados. Por outro lado, estas políticas devem regular um fenómeno que ultrapassa largamente o quadro da soberania nacional, com as migrações a inscreverem-se na mobilidade humana global.

Este paradoxo conduz a políticas migratórias pouco eficazes e por vezes incoerentes. É difícil definir políticas adaptadas, ao mesmo tempo, às necessidades dos países de imigração, às expectativas das opiniões públicas e à realidade do sistema migratório internacional. Uma análise perspectiva com as diferenças observadas entre os EUA e a Europa revela que, apesar das histórias e dos contextos políticos e institucionais diferentes, os países de imigração são actualmente confrontados com desafios

semelhantes, apesar de terem carácter diverso em função das distintas realidades migratórias regionais.

### **2.6.1. OS FLUXOS MIGRATÓRIOS REGIONAIS: A GESTÃO DAS MIGRAÇÕES NOS DOIS LADOS DO ATLÂNTICO**

De 1960 a 2005, os migrantes internacionais em termos mundiais aumentaram de 75 milhões para 191 milhões, um número a que corresponde a cerca de 3 % da população mundial (United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Population Division, 2006).

No caso dos EUA, a migração é maioritariamente do Sul do continente americano para o Norte. A migração da América Latina para os EUA é marcada, não só devido à dimensão dos fluxos mas também devido ao volume dos imigrantes de países hispanófilos nas Américas. O actual volume total da população americana é de cerca de 300 milhões - em 2014 a estimativa da população é de mais de 318 milhões de habitantes, e o volume de pessoas que nasceram na América Latina e vivem nos EUA de mais de 18 milhões, mais de 6 % da população. Caso a imigração fosse avaliada em termos de grupos étnicos em detrimento do país de origem, mais de quarenta milhões de pessoas nos EUA definem-se a si próprias como Hispânicos ou Latinos, um valor a que corresponde cerca de 14 % do total da população nos EUA (United States. Census Bureau, 2013). O México é o principal fornecedor de imigrantes para os EUA, mas existem indicadores de um aumento da diversificação de países de origem, com especial relevância para a América Central e do Sul. Nestes últimos anos, o rápido incremento da imigração nos EUA proveniente da América Latina tornou estes imigrantes a maior minoria étnica no país, ultrapassando os Afro-Americanos pela primeira vez na história dos EUA (Huntington 2004).

No outro lado do Atlântico, a Europa tem sido um constante receptor de migrantes desde 1950. No entanto, a migração para a Europa é muito mais heterogénea do que nos EUA. A principal razão para tal é a de que a Europa é constituída por um conjunto de Estados-nação em que todos aplicam uma diferente abordagem ao fenómeno. A Europa do Norte, nomeadamente a Suécia e o Reino Unido, têm sido dinâmicos em termos de abertura aos fenómenos migratórios. A Europa Central, com a França, o Luxemburgo, a Holanda, a Bélgica, a Dinamarca, a Alemanha, a Itália e a Áustria, têm sido destinos privilegiados da migração para Europa Continental, com rotas migratórias que têm como destino final, por vezes e em função dos fluxos, o Reino Unido usando esses países



enquanto plataformas de trânsito.<sup>58</sup> Os países Mediterrânicos, dos quais se destacam Portugal, Espanha, Itália, Malta e Grécia, têm sido submetidos a uma transformação radical, com uma mudança de países de origem da emigração para se tornarem países de destino de migrantes, tendo esta alteração sistêmica sido dramática em alguns casos. Desde 2007, por exemplo, a Espanha recebeu mais imigrantes numa base anual do que qualquer outro país da UE, tendo a Eurostat em 2011 referenciados 5.665.000 cidadãos estrangeiros naquele país, números ultrapassados apenas pela Alemanha com 7.199.00 cidadãos estrangeiros (European Union. Commission, 2010 ; European Union. Commission, 2011).<sup>59</sup>

A retoma econômica dos anos 1980 e a desintegração da antiga União Soviética estão entre os fatores que determinaram os padrões migratórios na Europa. Ambos os fenômenos produziram um aumento dos fluxos migratórios para a Europa Ocidental de migrantes na sua maioria proveniente da ex-Jugoslávia, da antiga União Soviética e da Turquia. Nos últimos anos, o fluxo de migrantes do Norte de África também aumentou, apesar de, no caso francês, este ter sido um fenômeno muito significativo durante largos períodos do último século. De acordo com as estimativas da Eurostat, em 2004 o volume de cidadãos estrangeiros na UE cifrava-se em quase 25 milhões, cerca de 5,5 % do total da população (European Union, 2006). Em termos absolutos, a maioria dos estrangeiros reside na Alemanha, França, Espanha, Reino Unido e Itália. Os cidadãos estrangeiros turcos são o grupo de imigrantes com maior representatividade estatística na Europa, com uma presença significativa na Alemanha, Dinamarca e Holanda (European Union. Commission, 2014). No entanto, não poderá deixar de ser levado em linha de conta que na Europa Oriental a Turquia é também o maior país depois da Rússia em termos de população, e que tem fronteiras terrestres com a UE.

Os indicadores da Eurostat em 2011 revelados na tabela em anexo mostram que o padrão de 2006, relativo aos estrangeiros residentes na UE, se mantém inalterado, com a maioria a residir na Alemanha, França, Espanha, Itália e Reino Unido.

---

<sup>58</sup> A evidência empírica revela que os fluxos oriundos da África Oriental e do subcontinente indiano, em particular os nacionais da Índia, Paquistão e Bangladesh são as nacionalidades recorrentes na utilização destas rotas, devido ao passado colonial desses países.

<sup>59</sup> Consultados dados sobre imigração presente nos países europeus nos anos 2011 e 2012 em (European Union. Commission, 2010 ; European Union. Commission, 2011).

Tabela 2 - Total da população, cidadãos nacionais e nacionais de Estados terceiros na UE

	Total population (1 000)	Nationals		Non-nationals					
				Total		Citizens of other EU Member States		Citizens of non- member countries	
		(1 000)	(%)	(1 000)	(%)	(1 000)	(%)	(1 000)	(%)
<b>EU-27</b>	<b>502 500</b>	<b>469 000</b>	<b>93.3</b>	<b>33 300</b>	<b>6.6</b>	<b>12 800</b>	<b>2.5</b>	<b>20 500</b>	<b>4.1</b>
<b>Belgium</b>	11 001	9 832	89.4	1 163	10.6	749	6.8	414	3.8
<b>Bulgaria</b>	7 369	7 331	99.5	39	0.5	8	0.1	30	0.4
<b>Czech Republic</b>	10 533	10 116	96.0	417	4.0	135	1.3	281	2.7
<b>Denmark</b>	5 561	5 215	93.8	346	6.2	125	2.3	221	4.0
<b>Germany</b>	81 752	74 553	91.2	7 199	8.8	2 628	3.2	4 571	5.6
<b>Estonia</b>	1 321	1 112	84.2	208	15.7	13	1.0	195	14.8
<b>Ireland</b>	4 481	4 067	90.8	362	8.1	292	6.5	69	1.5
<b>Greece</b>	11 310	10 354	91.5	956	8.5	153	1.4	803	7.1
<b>Spain</b>	46 153	40 498	87.7	5 655	12.3	2 329	5.0	3 325	7.2
<b>France</b>	65 048	61 224	94.1	3 825	5.9	1 340	2.1	2 485	3.8
<b>Italy</b>	60 626	56 056	92.5	4 570	7.5	1 335	2.2	3 235	5.3
<b>Cyprus</b>	840	669	79.7	168	20.0	105	12.5	62	7.4
<b>Latvia</b>	2 230	1 850	83.0	380	17.0	10	0.4	370	16.6
<b>Lithuania</b>	3 245	3 211	99.0	34	1.0	2	0.1	32	1.0
<b>Luxembourg</b>	512	290	56.8	221	43.1	191	37.2	30	5.9
<b>Hungary</b>	9 986	9 777	97.9	209	2.1	127	1.3	82	0.8
<b>Malta</b>	418	397	95.1	20	4.9	10	2.5	10	2.4
<b>Netherlands</b>	16 656	15 895	95.4	673	4.0	335	2.0	339	2.0
<b>Austria</b>	8 396	7 479	89.1	907	10.8	352	4.2	555	6.6
<b>Poland</b>	38 200	38 149	99.9	47	0.1	16	0.0	32	0.1
<b>Portugal</b>	10 637	10 189	95.8	448	4.2	103	1.0	345	3.2
<b>Romania</b>	21 414	.	.	.	.	.	.	.	.
<b>Slovenia</b>	2 050	1 967	96.0	83	4.0	5	0.3	77	3.8
<b>Slovakia</b>	5 435	5 367	98.7	68	1.3	42	0.8	26	0.5
<b>Finland</b>	5 375	5 207	96.9	167	3.1	61	1.1	105	2.0
<b>Sweden</b>	9 416	8 782	93.3	622	6.6	270	2.9	352	3.7
<b>United Kingdom</b>	62 499	57 986	92.8	4 487	7.2	2 061	3.3	2 425	3.9
<b>Iceland</b>	318	297	93.4	21	6.6	17	5.2	4	1.4
<b>Liechtenstein</b>	36	24	66.8	12	33.2	6	16.4	6	16.8
<b>Norway</b>	4 918	4 550	92.5	368	7.5	214	4.4	154	3.1
<b>Switzerland</b>	7 870	6 104	77.6	1 766	22.4	1 098	13.9	668	8.5

Source: Eurostat (online data code: migr\_pop1ctz)

Fonte: European Union. Commission, 2011.

Em que medida a imigração Sul-Norte difere de um lado do Atlântico para o outro? Levando em conta que se trata de um fenómeno muito complexo, torna-se difícil de conduzir uma análise que disponibilize uma resposta objectiva a esta questão. Acresce que tal obrigaria a uma avaliação de toda a informação, levando ainda em conta o facto de que a migração é frequentemente caracterizada pela ilegalidade na entrada e pela irregularidade na permanência, assim como também pela volatilidade em termos de dinâmica de mudança do fenómeno. Apesar das dificuldades envolvendo a medição do fenómeno, o Banco Mundial, em cooperação com a Universidade de Sussex, produziu uma tabela de volumes da migração bilateral baseada na avaliação da ONU da migração mundial em 2005 que facilita a tarefa de analisar os fluxos migratórios (Ratha, Shaw, 2007). Dos dados disponibilizados, agregados por região – EUA e UE, é possível extrair interessantes generalizações. Dos cerca de 60 milhões de migrantes contabilizados, cerca de 50 % encontram-se nos EUA e cerca de 40 % na UE, estando os restantes espalhados por diferentes regiões do mundo. A região que gera mais migrantes, sem levar em conta a dimensão da população em cada região, é a América Central, incluindo o México. Dos quase 13 milhões de migrantes da América Central, cerca de 98% escolheram os EUA como destino. A imigração da América Central nos

EUA é muito significativa e representa mais de 41 % do volume total dos imigrantes naquele país, representando o maior indicador de concentração.

O caso do Magrebe representa o outro extremo em termos de concentração da imigração. Dos cerca de 4,5 milhões de magrebinos que migraram, 4,3 milhões, ou seja cerca de 93 %, residem na UE. Porém, em contraste com a imigração da América Central, o facto da concentração da imigração norte africana ser tão significativa não a torna a região com maior volume de migração para a UE. A imigração norte africana apenas representa cerca de 17 % do total da imigração da UE, a imigração do Médio Oriente cerca de 19,5 %, sendo assim a mais significativa em termos comparativos apesar de apresentar uma menor concentração. A principal região emissora da migração continua a ser a Europa Oriental, apesar do facto da UE ter alargado por duas vezes a Leste nos últimos anos, em 2004 e em 2007, reduziu assim o número de países da Europa Oriental que não pertencem à UE.

Resulta que uma das importantes conclusões retirada da observação dos dados é de que a UE acolhe presentemente, em termos latos, cerca de 80 % do volume da imigração árabe muçulmana nas sociedades ocidentais. É impossível afirmar quais poderão ser as consequências a longo prazo desta distribuição assimétrica, mas considerando que as crises mundiais mais graves desde o 11 de Setembro envolveram o mundo árabe muçulmano de um lado, como por exemplo a Primavera Árabe e o conflito na Síria, e as sociedades ocidentais de outro, não deve ser subestimado um potencial crescimento do desequilíbrio nos interesses da política externa dos EUA e da UE no longo termo, enquanto resultado directo das actuais tendências da imigração (Sandell, Sorroza, Olivie, 2006).

Uma análise mais geral permite assim revelar que a imigração na UE é muito mais heterogénea que a imigração nos EUA. É interessante realçar que, em termos da origem dos fluxos, a imigração no Canadá e a imigração na UE têm mais em comum do que em relação à imigração de ambas com a imigração nos EUA. No que respeita à imigração recebida pelos EUA, a parcela de imigrantes hispano falantes é extremamente elevada. De acordo com os dados disponíveis, 65 % do total dos imigrantes nos EUA são originários da América Latina. Os números falam por eles próprios, sendo fácil de tirar a conclusão de que uma tal concentração de imigrantes tem o potencial de causar um significativo impacto cultural no país.

É igualmente interessante observar que a imigração sul-americana se distribui de forma uniforme entre os EUA e a UE, neste último caso enquanto resultado do elevado número

de sul-americanos no Sudoeste da Europa – Portugal e Espanha (Padilla ; Peixoto, 2007).

Um outro factor a considerar é a importância que deve ser atribuída à questão da proximidade geográfica na decisão relativa ao processo migratório. Por um lado, a UE é destino de escolha preferencial de migrantes da Europa de Leste, do Médio Oriente e do Norte de África. No entanto, os EUA são destino de escolha preferencial para migrantes da América Central, incluindo migrantes mexicanos. Tal significa que existe uma clara tendência para as regiões de destino receberem a maioria da sua migração de origens que tenham uma localização geográfica próxima. Por outras palavras, a explicação para o destino dos migrantes é a proximidade geográfica, que é um factor que pode ser, ou não, subsequentemente acentuado por redes sociais que facilitam o contacto inicial com o país de destino. O factor da proximidade pode assim assumir um importante papel na explicação dos fluxos de imigração em larga escala, ao serem parcialmente o resultado da imigração irregular. Para muitos imigrantes é um problema menor ter de atravessar o Mar de Alborão, a partir das costas marroquinas em direcção a Algeciras, em comparação com a passagem dos controlos de imigração do Aeroporto de Barajas, em Madrid, a partir do aeroporto de Casablanca.

A um nível global, existe muito a ganhar com uma discussão aberta acerca dos actuais fluxos da migração internacional e das consequências que deles possam advir. Não se tratam apenas de assuntos religiosos que estão em jogo e que necessitam de ser discutidos de uma forma abrangente e multidisciplinar. O facto de a Europa ser de longe uma das partes envolvidas no que respeita à imigração africana, esta é apenas um desafio complementar. África tem o potencial de desenvolver internamente problemas migratórios muito graves de natureza diversa, do tráfico nas suas diferentes vertentes e criminalidade organizada, aos movimentos migratórios em larga escala. Na perspectiva europeia, para atenuar a exposição a estas situações com os diversos países de origem, é provavelmente recomendável até certo ponto diversificar a migração mundial para uma dimensão superior à actual situação. A questão é como alcançar esta aspiração? Um dos problemas complementares é a existência de diferenças dentro da Europa no que respeita à origem dos fluxos migratórios internacionais.

Na Europa, como nos EUA, a multiplicidade de actores envolvidos no debate sobre a imigração e as clivagens entre os partidos políticos, em termos dos seus programas, tornam a situação mais complexa. Em 2006, a imigração dividiu a direita americana. As entidades patronais estimavam que a imigração ilegal tenha sido largamente benéfica para os empregadores, tendo alguns republicanos, como John McCain e George W.

Bush, apoiado um ambicioso projecto de regularização dos milhares de ilegais que permanecem no território norte-americano. Essa proposta encontrou uma forte oposição da ala mais conservadora e foi rejeitado pela Câmara dos Representantes com o fundamento de que a mão-de-obra irregular comporta um prejuízo directo para com o emprego dos americanos pouco qualificados. A emergência do *Tea Party*, movimento conservador e populista que apoia uma linha muito dura no que respeita à imigração, acentuou e aprofundou as divisões existentes. O presidente Obama viu-se, no entanto, confrontado com as expectativas da sociedade civil. Os latinos que votaram nele em 2008 continuam a representar uma forte reserva eleitoral. A partir do início do ano 2010, com o apoio de outros grupos minoritários, continuam a reclamar a reforma prometida e prestam todo o seu apoio aos vulgarmente chamados “sem papéis”.<sup>60</sup>

Este é um cenário que também preocupa os responsáveis políticos europeus. Defender a abertura das fronteiras ou uma regularização dos “sem papéis”, que coloca em risco a alienação de uma parte importante do eleitorado maioritário. De forma diferente dos EUA, na Europa nada é comparável ao peso do voto latino. Mas afinal de onde virá a ignição democrática que permitirá aos europeus ultrapassar as contradições das suas políticas migratórias? Sem dúvida devemos esperar que a Europa encontre uma via, a sua via, entre os Estados-membros, para definir uma nova abordagem das políticas migratórias. Este é o desejo da Comissão Europeia, que se vem afastando do Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo de 2008, e reflecte a resistência dos Estados-membros em relação a uma política migratória que seria definida em Bruxelas, procurando assim retomar a liderança deste tema sensível (União Europeia. Presidência, 2008). A situação vivida até à actualidade, revela que para serem alcançadas novas políticas de imigração eficazes, justas e realistas, num futuro próximo, existe na UE um longo caminho a percorrer.

---

<sup>60</sup> Sem-papéis – “que ou quem não documentos de identificação válidos, em especial documentos legais para viver num país estrangeiro, (ex.: imigrantes sem-papéis)” (Priberam Informática, 2013a).

## **2.6.2. A GESTÃO DA SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS DOS EUA APÓS O 11 DE SETEMBRO**

Teriam os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque sido evitados se as políticas de controlo da imigração norte-americana tivessem funcionado melhor? Um total de 27 indivíduos, entre sequestradores que desviaram os aviões comerciais norte americanos e cúmplices, realizaram pedidos de visto de entrada para os EUA, durante a fase de planeamento dos atentados. Estes indivíduos apresentaram um total de 35 pedidos de visto. Destes, 25 foram aprovados (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004). Estes factos sublinham as razões pelas quais as políticas de imigração norte-americanas pouco fizeram para referenciar potenciais terroristas. Por um lado, os procedimentos para obtenção de vistos e documentos de viagem não impediram potenciais criminosos de entrar no país. Por outro lado, a entrada ilegal no país revela-se relativamente fácil, mesmo sem visto, devido à extensa fronteira terrestre americana com o México e com o Canadá.<sup>61</sup> Uma vez dentro do território é difícil às autoridades detectarem a presença de imigrantes irregulares, mesmo que tenham o seu visto expirado. Existia, até então, pouca cooperação interna entre os serviços e agências norte americanas, e insuficiente troca de informação entre as representações diplomáticas e consulares nos diversos países, relativamente a suspeitos de terrorismo (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).

Como resultado, os EUA, e conseqüentemente muitos outros países, iniciaram um reexame das suas políticas de imigração e reflectiram sobre o significado da capacidade de referenciar potenciais terroristas. As principais áreas onde as mudanças nas políticas de imigração são mais visíveis, referem-se ao nível da capacidade de evitar futuros ataques terroristas. A emissão de vistos tornou-se mais restritiva e o controlo de segurança mais rigoroso na entrada, incluindo o recurso a instrumentos de alta tecnologia, tais como os dados biométricos. Os controlos de fronteira passaram a ser mais apertados, com mais agentes, vedações, iluminação e outro material tecnológico de detecção. Verificou-se ainda um incremento da vigilância e fiscalização dos estrangeiros que já se encontram no país. Complementarmente, os Estados intensificaram a cooperação internacional, harmonizando os seus controlos policiais e a

---

<sup>61</sup> O *Immigration and Naturalization Service* (INS) monitorizava a extensa fronteira terrestre comum com o Canadá e o México, entre os locais autorizados de passagem. Nos anos 90, a prioridade foi controlar a vasta imigração ilegal do México ao longo da fronteira sudoeste. Teve a responsabilidade para determinar quem podia entrar, quem podia permanecer, e quem tinha de ser afastado dos EUA, sendo reorganizado a partir de 01 de Março de 2003, ao sair da tutela do Departamento de Justiça para o Departamento de Segurança Interna – Department of Homeland Security (DHS).

troca de dados e informações sobre fluxos migratórios internacionais ligados a actividades terroristas, movimento de migrantes ilegais e de redes de tráfico de pessoas. Estes desenvolvimentos reforçaram as ligações entre a política de segurança e a migração internacional e enfraqueceram o papel das instituições tradicionais que lidavam com este tema, especialmente ao nível da segurança social e do trabalho. O crescente envolvimento das autoridades policiais e dos serviços de informações no controlo da imigração não se revelou pacífico, no que se refere aos direitos humanos, liberdades fundamentais e protecção de dados, existindo críticas por desafiar os princípios legais e morais dos Estados democráticos liberais.

Porém, o 11 de Setembro de 2001 nos EUA recentrou a abordagem na questão dos desafios de segurança associados à migração internacional, em especial quando relacionada com o movimento ilícito de pessoas e com a mobilidade das organizações terroristas. Para evitar a detecção das suas actividades e objectivos, enquanto concretizam viagens que necessitam de passaportes, os terroristas dedicam consideráveis recursos para adquirir e manipular esses documentos de viagem, os registos carimbos de entrada e saída e respectivos vistos apostos, de forma a praticar e adquirir experiência na capacidade de violação dos controlos nas fronteiras nacionais.

Por definição, os grupos terroristas transnacionais necessitam de viajar para cometer os seus actos terroristas. De facto, sem a liberdade de movimentos os terroristas não podem planear, conduzir vigilâncias, realizar reuniões, treinar para as suas missões, ou executar um ataque. Em alguns casos, os terroristas confiaram em documentos autênticos e vistos emitidos legalmente pelos Estados de destino para se moverem a nível global livremente e sem serem detectados, sendo tais práticas conhecidas há mais de três décadas.

Enquanto a migração internacional pode agravar outros desafios de segurança, estes raramente emergem simultaneamente, e muito frequentemente a migração internacional é pacífica e benéfica para as partes envolvidas. Mais ainda, ambos os objectos da mobilidade internacional e a abertura das sociedades liberais, tornam impossível de separar migrantes potencialmente perigosos e bem-vindos, tal como é praticamente impossível de separar de uma forma simplista a imigração indesejada da desejada. Apesar da necessidade de se considerarem todos os desafios de segurança, uma abordagem política à migração transnacional não pode ser dominada por potenciais desafios de segurança. As políticas migratórias devem considerar todas as facetas da migração, incluindo os temas sociais, políticos, económicos, de segurança e

de direitos humanos – tendo em conta a realidade dos países de destino, o conhecimento dos países de origem e os migrantes em questão.

### 2.6.3. O IMPASSE DOS EUA E AS CONTRADIÇÕES EUROPEIAS

A actual impossibilidade da UE de construir uma verdadeira política europeia de imigração poderá ela ser ultrapassada através de um modelo político mais federalista? Os avanços institucionais do Tratado de Lisboa<sup>62</sup> irão resolver estas contradições? O caso dos EUA é certamente útil para relativizar a resposta que podemos dar a estas questões, vindas outro lado do Atlântico, onde a tensão entre o nível federal e os níveis inferiores, estadual e local, está muito presente e é igualmente perceptível.

Se o Estado federal detém o poder exclusivo em matéria de imigração e cidadania, os Estados da Federação tornaram-se actores importantes na gestão da migração ilegal, suscitando frequentes tensões com o governo federal. É disso exemplo, em Abril de 2010, quando a governadora republicana do Arizona, Jan Brewer, declarou perante centenas de apoiantes em Phoenix, após assinar uma nova lei de imigração mais restritiva, que

We in Arizona have been more than patient waiting for Washington to act [...] decades of federal inaction and misguided policy have created an unacceptable situation (Kornblut, Hsu, 2010).<sup>63</sup>

Esta lei suscitou uma vaga de protestos no México, assim como em outros Estados da América Latina, e conduziu a um cerrar de fileiras nos EUA. Inúmeras manifestações tiveram lugar, chegando a ser lançados apelos a boicotes económicos contra o Arizona. Neste período, a comunidade hispânica, que representa uma parte significativa da população desse Estado, denunciou um texto que autorizava a recolha de dados raciais. A alguns meses das eleições para um segundo mandato, Barack Obama encontrava-se em risco de perder os milhões de eleitores latinos, apesar de ter sido eleito para um primeiro mandato com o seu apoio, nomeadamente devido à sua promessa de reforma global da política de imigração americana no decorrer do seu primeiro ano de mandato

---

<sup>62</sup> O Tratado de Lisboa, que altera o Tratado da UE e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, foi assinado na capital portuguesa em 13 de Dezembro de 2007 pelos representantes dos vinte e sete Estados-membros. O Tratado entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009, depois de ter sido ratificado por todos os Estados-membros. O Tratado de Lisboa é, até à data, o último dos Tratados que alteraram os Tratados fundadores das Comunidades e da UE, como o Ato Único Europeu (1986), o Tratado da União Europeia - Maastricht (1992), o Tratado de Amesterdão (1997) e o Tratado de Nice (2001) (União Europeia, 2007).

<sup>63</sup> Nós no Arizona temos sido mais do que pacientes à espera de Washington para agir [...] décadas de inação federal e política errada criaram uma situação inaceitável. (Tradução nossa)



na presidência. Acabou por denunciar a situação publicamente e anunciou que a sua administração examinaria um eventual recurso na justiça.

Do outro lado do oceano, face aos desafios da globalização demográfica, ambiental e da economia do conhecimento, os países europeus abandonaram o objectivo da “imigração zero”<sup>64</sup>, no início do ano 2000, das décadas precedentes. As migrações foram desde então acompanhadas pelas instituições europeias e pelas organizações internacionais como um recurso capaz de fazer face à crise demográfica das populações europeias, de manter o sistema do Estado providência e colmatar a escassez de mão-de-obra em certos sectores da actividade produtiva. Deste modo, após uma dezena de anos, as instituições europeias exprimiram a necessidade de adoptar uma abordagem global das migrações que tenha em conta estes desafios. Os Estados-membros, não obstante, resistem à harmonização europeia em matéria de leis de imigração em defesa dos seus interesses nacionais, tendo avançado substancialmente no que diz respeito principalmente às políticas de vistos, ao controlo nas fronteiras e à luta contra a migração ilegal.

A UE veio a enfrentar, entre 2004 e 2007, um enorme desafio associado ao chamado processo de alargamento, factor considerado essencial para o seu desenvolvimento, do qual resultou em 2004 a adesão de dez novos Estados-membros e em 2007, a adesão de mais dois Estados-membros. Este desafio do processo de alargamento, que aumentou o número de Estados-membros de 15 para 27, ao contrário dos alargamentos anteriores, foi baseado num conjunto de critérios mais exigentes e num período de preparação mais estruturado. Na área da cooperação JAI, significou uma avaliação sistemática da legislação dos países candidatos, o que assegurou a completa transposição do acervo da UE à data da admissão. O alargamento implicou ainda que para além da cooperação JAI, na área da implementação da liberdade, segurança e justiça dever ser alcançada levando em linha de conta as particularidades das 27 jurisdições, o que se apresentou como um grande desafio para a UE e para os Estados-membros, requereu a criação de novas formas de cooperação JAI e suas bases legais.

Adoptado em Dezembro de 2009, o terceiro programa quinquenal da UE, Programa de Estocolmo, veio fixar a partir daí o quadro das políticas de asilo, de imigração e de vistos até 2014. O programa aprovado tem pouca ligação com a adopção do Tratado de Lisboa que alargou o voto à maioria qualificada e à co-decisão nas matérias da política de

---

<sup>64</sup> No caso de Portugal, a primeira regulação explícita dos fluxos migratórios após a entrada de Portugal na Comunidade Europeia tinha como objectivo uma política de “imigração zero”, tão restritiva e selectiva nas entradas que, na prática, estancasse o fluxo migratório - excepto para efeitos de reunificação familiar, e impedisse a fixação de ilegais em território nacional.

imigração legal. Se as medidas securitárias ocupam um lugar importante de destaque, o texto do programa exprime também a ambição de gerir políticas “globais” e questões consideradas como “um contributo importante para o desenvolvimento económico da União” (União Europeia. Conselho Europeu, 2010). Para 2012, a UE preparou um regime de asilo europeu fundado num procedimento comum e num estatuto uniforme de refugiado, de modo a por fim às disparidades entre os sistemas de protecção dos Estados-membros. Ainda em 2012, a Comissão Europeia apresentou um plano de acção de 170 medidas resultando do atraso verificado na implementação do programa de Estocolmo.

Constata-se uma mudança de abordagem na UE concretizada em duas décadas. Levando em conta que a imigração foi durante um longo período entendida como um desafio para a segurança do território, do mercado de trabalho, da identidade nacional, ela tornou-se um recurso de desenvolvimento e de prosperidade. Hoje em dia, os governos europeus devem assim implementar outras políticas migratórias que dependem em tudo de um eleitorado ainda convencido da inevitabilidade de fechar as fronteiras, resultando num dilema difícil de ultrapassar que reside na necessidade de responder à opinião pública, às necessidades dos mercados, aos problemas demográficos e às suas consequências para a sobrevivência do Estado-providência.

A isto junta-se uma outra contradição. Os Estados são envolvidos entre vários desafios globais, como as migrações internacionais, as exigências europeias que conduzem a uma política migratória comum aparentam ser necessária, e as expectativas das opiniões públicas, onde radicam os desafios eleitorais, essencialmente nacionais. Em Itália, por exemplo, os discursos restritivos para com os “sem-papéis”, e o voto em 2009 de uma lei que prevê o delito de clandestinidade, orientam-se para os imigrantes em situação ilegal que o mercado necessitou. A Itália pode, ao mesmo tempo, apelar à solidariedade europeia para fazer face à chegada de embarcações com migrantes ilegais às ilhas sicilianas, negociar com os parceiros da bacia Sul do Mediterrâneo e continuar a recorrer à imigração ilegal para alimentar o seu mercado de trabalho. A UE aparenta permanecer hesitante entre o encerramento e a abertura das fronteiras. Isto conduz a resultados opostos aos objectivos definidos. Confrontados com o endurecimento dos controlos nas fronteiras, os migrantes que se encontram na Europa não assumem os desafios de voltarem às suas casas nos países de origem. Quanto ao controlo propriamente dito, acaba por se revelar pouco eficaz devido à imensa maioria dos “sem papéis” terem entrado legalmente na Europa, mas não renovaram as suas autorizações para permanecerem para além do período autorizado. Quanto à abertura,

esta destina-se aos migrantes mais qualificados ou na escassez de mão-de-obra relativa às profissões menos qualificadas, na construção civil, restauração, serviços, cuidados a idosos e outras. O perfil dos trabalhadores escolhidos não responde obrigatoriamente às necessidades dos mercados nacionais. Tal acaba por reforçar os mecanismos que afectam os trabalhadores irregulares, em especial na Europa do Sul.

A experiência europeia demonstra que as tragédias no estreito da Sicília ou no Mar de Alborão, com os barcos que dão à costa nas praias italianas e nas costas espanholas, são a manifestação mais visível das falhas do sistema. O encerramento de certas rotas migratórias favorece a procura de novos pontos de passagem, cada vez mais arriscados, e encoraja a diversidade de pontos de entrada. Da mesma forma, os cerca de 12 milhões de imigrantes em situação irregular nos EUA, com cerca de 500 000 novas entradas por cada ano, nos últimos dez anos, são vistos como a falha do sistema migratório americano (Hoefler et al. 2010).

Nos EUA, de modo diferente da Europa que enfrenta uma pressão migratória significativa nas fronteiras marítimas do Mediterrâneo, a maioria dos migrantes ilegais atravessam uma fronteira terrestre, no caso a fronteira entre os EUA e o México. A securitização nas fronteiras beneficiou de importantes financiamentos desde 2000. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 contribuíram a justificação da despesa destas somas avultadas. No entanto, tal como na Europa, aquelas políticas não tiveram mais do que um custo financeiro. Decididas pelo Congresso em 2006, a construção de um muro em um terço da fronteira américo-mexicana teve ainda um custo humano directo, com um elevado número de perda de vidas, e diplomático, em especial com o México.

## **2.7. O CONCEITO DE SEGURANÇA NUM SISTEMA INTERNACIONAL EM MUDANÇA**

No início do século XXI, as modificações significativas do sistema internacional da última década do século XX ainda se encontravam a ser processadas de forma contínua e permanente.<sup>65</sup> Na medida em que atingem todos, o nosso objectivo neste ponto é o de

---

<sup>65</sup> Em 15 de Novembro de 2000 foi concluída em Nova Iorque a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, que teve o início da vigência na ordem internacional em 29 de Setembro de 2003. Portugal assinou a Convenção a 12 de Dezembro de 2000, sendo aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 19/2004, com início de vigência a 09 de Junho de 2004. Os instrumentos que a desenvolvem são o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, de 15 de Novembro de 2000, aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 32/2004, o Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, de 15 de Novembro de 2000, igualmente aprovado para ratificação pela resolução da Assembleia da República n.º 32/2004, e o Protocolo Adicional contra o Fabrico e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, das suas Partes, Componentes e Munições, de 31 de Maio de 2001,

melhor definir o desenvolvimento contemporâneo do conceito de segurança, à luz dos novos factos determinados pela acção das forças que moldam os destinos do sistema internacional.

Os valores hegemónicos internacionalmente reconhecidos incorporaram progressivamente o conceito até 2001. Esta institucionalização decorria da mudança da configuração do sistema internacional, que tendia para a forma unipolar, embora nela permanecessem significativas características de multipolarismo. Os pressupostos que antes serviram de apoio para a manutenção do equilíbrio bipolar não se ajustaram à nova configuração do sistema internacional, cujo suporte viria a depender da predominância de diversos pilares, como o liberalismo económico, os direitos humanos, a protecção ambiental, os direitos sociais e, igualmente importante, o pilar estratégico-militar, ainda que considerado sob novas formas. A aceitação de mudança pelos Estados ocorre em função da sua necessidade de inserção no sistema internacional.

### **2.7.1. NOVAS AMEAÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL**

O conceito de segurança deve ser expandido para além da clássica ideia que envolve os âmbitos militar, económico e tecnológico. A segurança foi alcançada nos últimos três séculos por configurações internacionais de equilíbrio de poder, de concerto ou de bipolaridade. É verdade que nenhuma delas evitou guerras. O estado de natureza, na linguagem de Thomas Hobbes<sup>66</sup>, sempre prevaleceu, ainda que a bipolaridade, e a ameaça de destruição total tenha evitado uma guerra geral, e se tenha reconvertido de forma aparentemente pacífica (Hobbes 1985). Isto, porém, não é certo, como demonstram os debates, particularmente sobre a reforma do Conselho de Segurança. Temos visto porque os chamados temas globais, inclusive a segurança, exigem co-responsabilidade, e como cresce a percepção de que, para alcançar estabilidade, o sistema internacional deve ser inclusivo. Ao mesmo tempo, discutimos como esta inclusão pode ser obtida, tanto pela adesão a princípios universalistas quanto pela imposição hegemónica, unipolar ou de concerto.

---

aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 104/2011, DR I, n.º 88, de 06 de Maio de 2011. Para efeitos do disposto no n.º 13 do artigo 18º da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, Portugal declarou que a sua autoridade central é a Procuradoria-Geral da República (Organização das Nações Unidas, 2000).

<sup>66</sup> Hobbes foi um teórico político e filósofo inglês do séc. XVII, e está associado à teoria Realista. A sua principal obra foi o *Leviathan*, na qual desenvolveu a teoria através da análise da natureza humana, do Contrato Social e do conceito de Poder. Defende que a constituição do Estado era o principal fundamento para os homens saírem do Estado de guerra que era a consequência das suas paixões.

Há uma crise no princípio da soberania nacional e no princípio de autodeterminação dos povos, ainda que para a sua superação se procurem fontes de legitimidade no Carta das Nações Unidas.<sup>67</sup> Apesar do risco, existe a expectativa de que estas situações contribuam para a multipolaridade mencionada, de modo a fortalecer a perspectiva de um mundo cooperativo, de paz, de justiça, onde a universalização dos direitos seja uma realidade. O reconhecimento do terreno, inclusive de que os próprios valores são diferenciados e correspondem a concepções de mundo próprias, é um passo importante para a identificação de interesses e para propostas possíveis.

Em termos de perspectivas de carácter global, de acordo com o relatório “Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade partilhada”, de 2004, do Painel de Alto Nível da Nações Unidas sobre Ameaças, as ameaças principais à segurança humana e segurança do Estado poderão ser provenientes de actores estatais e não-estatais, não respeitam fronteiras nacionais, estão relacionadas entre si, e devem combater-se nos planos mundial, regional e nacional: ameaças económicas e sociais, como a pobreza, doenças infecciosas e a degradação ambiental; conflitos entre Estados; conflitos internos, como a guerra civil, genocídio e outras atrocidades em grande escala; armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; terrorismo; criminalidade organizada transnacional (Espírito Santo 2005).

Relativamente às perspectivas regionais consideradas pela UE, as principais ameaças e desafios em matéria de segurança encontram-se, principalmente, descritas em três documentos: “Uma Europa segura num mundo melhor: estratégia europeia em matéria de segurança”, de Dezembro de 2003; no documento do Alto Representante e da Comissão Europeia para o Conselho Europeu, de Março de 2008, subordinado ao tema “Alterações climáticas e segurança internacional”, prevê conflitos em torno do acesso aos recursos, especialmente em zonas sujeitas a forte pressão demográfica. Aborda ainda os prejuízos e desafios económicos para as cidades costeiras e as infra-estruturas críticas, a perda de território e litígios fronteiriços, e as migrações por motivos ambientais. O documento antevê por fim situações de fragilidade e radicalização por incapacidade dos governos perante as adversidades das alterações climáticas que poderá conduzir a tensões entre diferentes grupos étnicos e religiosos no interior dos países e tensões causadas pela insegurança energética; com um aumento da utilização da energia nuclear para efeitos de produção de electricidade e consequentes preocupações com proliferação nuclear; no “Relatório sobre a Execução da Estratégia

---

<sup>67</sup> Capítulo VII que trata das violações à paz e à segurança internacional.

Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, de Dezembro de 2008, são abordadas questões ligadas à proliferação de armas de destruição massiva (ADM), ao terrorismo e criminalidade organizada; à cibersegurança, em que os atentados contra sistemas informáticos tanto privados como governamentais que ocorreram nos Estados-membros, vieram conferir a este tipo de criminalidade uma nova dimensão, revelando o seu potencial como nova arma económica, política e militar. São ainda tratadas questões como a segurança energética, com o aumento da dependência energética, pois cada vez mais é necessário importar petróleo e gás de um reduzido número de países, cuja estabilidade, em numerosos casos, se encontra ameaçada, colocando a UE perante uma série de desafios ao nível da segurança.

A estratégia europeia em matéria de segurança prevê os seguintes tópicos: terrorismo, pois representa uma crescente ameaça estratégica para toda a Europa; proliferação de ADM; conflitos regionais e os que persistem nas fronteiras europeias; fracasso dos Estados e guerras civis; criminalidade organizada - tráfico transfronteiriço de droga, de pessoas, de migrantes ilegais e de armas. O conjunto de todos estes elementos é considerado pela UE uma ameaça verdadeiramente radical.

As ameaças consideradas pelos EUA encontram-se dispersas por três documentos de natureza estratégica - estratégia de segurança nacional, 2006; estratégia de defesa nacional, 2008; estratégia de segurança interna, 2007, podendo agrupar-se em quatro grupos de desafios: tradicionais, com Estados que empreguem meios militares apoiados em exércitos, marinhas e forças aéreas convencionais; irregulares, com Estados e actores não estatais, Estados falhados que empreguem métodos como o terrorismo e insurreição para contrariar as vantagens militares tradicionais americanas, ou o envolvimento em actividades criminosas, como a pirataria e tráfico de drogas, que ameacem a segurança regional; catastróficos, que prevêem a aquisição, posse e utilização de ADM por Estados e actores não-estatais; pandemias mortais e outras catástrofes que produzam efeitos semelhantes a ADM; Estados e actores não estatais que empreguem tecnologias e capacidades em novas formas de oposição às actuais vantagens militares americanas.

No caso de Portugal, em síntese, as ameaças considerados mais relevantes estão previstas no conceito estratégico de defesa nacional - Resolução do Conselho de

Ministros n.º 6/2003, onde se encontram definidas e caracterizadas as “ameaças relevantes” para a segurança do país (Portugal. Ministério da Defesa Nacional, 2013).<sup>68</sup>

Qualifica as ameaças e desafios de “concretização imprevisível e de carácter multifacetado e transnacional” (Portugal. Ministério da Defesa Nacional, 2013), num contexto que atenuou as ameaças tradicionais de cariz militar, mas fez surgir factores de instabilidade traduzidos em novos desafios e potenciais ameaças, de que os trágicos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. São o paradigma destas novas ameaças: qualquer agressão armada ao seu território, à sua população, às suas Forças Armadas ou ao seu património, seja no quadro de um conflito generalizado seja no quadro de um ataque localizado; o terrorismo, nas suas variadas formas; o desenvolvimento e a proliferação não regulados de armas de destruição massiva, de natureza nuclear, radiológica, biológica ou química, bem como dos respectivos meios de lançamento, sua detenção por grupos não estaduais, e ainda a proliferação de meios convencionais, especialmente destrutivos, de médio e longo raio de acção; o crime organizado transnacional, sendo que entre as formas com maior grau de violação dos direitos humanos e poder de destruição, encontram-se o tráfico de droga e as redes de promoção e exploração da imigração ilegal e do tráfico de pessoas; atentados ao ecossistema, incluindo a poluição marítima, a utilização abusiva dos recursos marinhos nas águas sob responsabilidade nacional e a destruição florestal.

**Tabela 3** - Síntese das ameaças consideradas mais relevantes (Tabela nossa)

	<b>EUA</b>	<b>UE</b>	<b>Portugal</b>
Terrorismo	√	√	√
Armas de destruição massiva	√	√	√
Conflitos entre Estados ou conflitos regionais	√	√	√
Movimentos migratórios não controlados: refugiados e deslocados	√	√	√
Crime organizado transnacional: redes de migração ilegal e de tráfico de pessoas; redes de tráfico de droga	√	√	√
Estados falhados	√	√	—
Ataques cibernéticos	√	—	—
Desastres e catástrofes naturais	√	—	—

<sup>68</sup> O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, veio definir as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional. O conceito estratégico, publicado em Diário da República de 5 de Abril de 2013, é o resultado de um amplo debate que «reuniu os mais diversos sectores da sociedade civil, conseguindo-se assim uma discussão a um tempo participada e aprofundada da política de defesa nacional» (Portugal. Ministério da Defesa Nacional, 2013).

Da análise do conjunto das diferentes perspectivas, pode-se compreender o seguinte: ao nível nacional existem preocupações com as ameaças tradicionais ao território e população fruto da sua condição de Estados. Há ameaças que são transversalmente consideradas - como o terrorismo, a proliferação de ADM e os atentados ao meio ambiente, e outras diferentes, que derivam de conceitos de segurança e políticas distintas ou de particularidades geográficas, culturais, políticas, etc.; ao nível regional existem também ameaças consideradas igualmente por todos os actores, como é o caso das ameaças relacionadas com o terrorismo, com as ADM, com os Estados falhados e com os conflitos dentro dos Estados. A UE só em 2008 considerou explicitamente as alterações ambientais como ameaças à segurança internacional; ao nível global, constata-se uma perspectiva baseada num sistema de segurança colectivo, que se pretende eficaz, eficiente e equitativo, em que os Estados continuam a ser os protagonistas na luta contra as novas e antigas ameaças, ameaças essas que poderão ser provenientes de actores estatais e não-estatais, não respeitam fronteiras nacionais, estão relacionadas entre si, e devem combater-se nos planos mundial, regional e nacional.

Podemos então concluir ao nível da análise do conjunto que as principais ameaças consideradas pelos diferentes actores estão cada vez mais globalizadas, característica que lhe advém essencialmente da sua dimensão de transnacionalidade, ampliada num contexto de homogeneidade da globalização.

As principais ameaças são consideradas pelos diferentes actores o que indicia uma consciencialização global de segurança e uma harmonização conceptual do conceito, sendo evidente uma preocupação elevada com as ameaças não exclusivamente militares.

São também perceptíveis crescentes preocupações com ameaças relacionadas com a utilização das novas tecnologias para fins ilícitos, assim como é possível constatar que a grande maioria das ameaças é de natureza não-estatal, sendo possível identificar como promotores diversos actores e situações o que corrobora a consolidação de um novo paradigma.

Qualquer que sejam os desenvolvimentos das novas ameaças, de curto ou médio prazo, o seu combate exige uma forte capacidade nacional para decidir o modelo de inserção no sistema internacional em mudança. É certo que se podem melhorar as condições de segurança de um país, com a delegação de parte da sua autonomia, mas para que tal se traduza em benefícios claros e reconhecidos, é requerida uma forte motivação e



vontade política. Relativamente ao tema aqui desenvolvido, a amplitude dos acontecimentos e dos valores indica a necessidade de afirmar princípios e tomar decisões concretas com base em análises nacionais objectivas, o que fortalecerá certamente os valores de carácter universal.

## **2.8. DAS FORÇAS DA GLOBALIZAÇÃO ÀS BARREIRAS NACIONAIS À MOBILIDADE DAS PESSOAS**

A migração é um fenómeno que tem muitas causas locais, nacionais, regionais e internacionais, existindo impactos directos nas relações entre os Estados. As causas e as consequências da migração internacional estão ligadas a variados sectores da segurança, como a segurança interna, a militar, a política, a económica e da sociedade em geral. No entanto, quando a migração internacional é equacionada como um desafio de segurança, tal é o resultado de uma construção social e da forma como os actores políticos e a sociedade, presentes nos assuntos associados com a imigração, o abordam na esfera pública. O objectivo será o de encontrar respostas políticas equilibradas, que maximizem os benefícios da migração internacional e reduzam os desafios de segurança visíveis, associados a este fenómeno.

A dificuldade que envolve a tentativa de identificar um objecto em relação às causas, ao formato e às consequências do risco associado com a migração internacional, não atenua a responsabilidade dos governantes e dos decisores políticos de se dedicarem a estes problemas e de definirem políticas para a gestão da migração internacional, de modo a que os benefícios dessa migração sejam maximizados, enquanto os impactos sociais, económicos e políticos associadas sejam limitados. Por um lado, é ilusório pensar que a migração internacional pode ser completamente travada e que o reforço do controlo nas fronteiras territoriais pode prevenir a entrada de migrantes ilegais no território de um país. Tal também não será desejável, dado que a migração internacional, gerida devidamente, tem efeitos positivos nos indivíduos, negócios e sociedades. Por outro lado, os governos necessitam de abordar os problemas associados aos fluxos populacionais de uma forma integrada, procurando identificar e contribuir para a resolução dos problemas de desenvolvimento que forçam as pessoas a abandonar os seus países de origem contra a sua vontade, procurando assim fixar as populações, e gerir o volume de entrada de migrantes, a sua integração e, se apropriado, o seu retorno aos países de origem.

Os diferentes interesses e incertezas associados à migração internacional, obriga a uma abordagem exaustiva e integrada por parte dos Estados, que tenha em consideração

os pontos de vista de todas as partes intervenientes, evitando a percepção dos migrantes como um problema de segurança.

### **2.8.1. AS POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Numa breve pesquisa de padrões comuns das políticas de imigração dos Estados, evidenciou-se a descrição das orientações para o controlo da admissão, da regulação da permanência e do afastamento dos migrantes. São ainda ser levadas em linha de conta as contingências históricas da evolução das políticas migratórias, a importância da cooperação internacional e o papel das organizações internacionais. Por outro lado, ao avaliarmos as vantagens e desvantagens de determinadas políticas, são, respectivamente, apontadas razões ligadas à coordenação política multilateral e ao papel da participação em organizações internacionais em termos de coordenação, ou a estratégias unilaterais. As políticas eleitas para gerir a migração internacional evoluíram com o passar do tempo e são o reflexo da forma como os Estados, a cada momento, entendem estes desafios que requerem regulação.

As políticas de imigração<sup>69</sup> são sempre a combinação do controlo externo e interno, e estas diferem significativamente de Estado para outro. Alguns Estados, que são tradicionalmente receptores de imigração, preocuparam-se prioritariamente com os controlos externos e fizeram relativo uso dos mecanismos de controlo internos.<sup>70</sup> No entanto, ao serem definidos os seus próprios limites, devido à crescente sensibilidade das questões relativas à segurança e liberdade, devem ser sempre preservados os valores fundamentais dos Estados democráticos liberais, com o pressuposto de que a Segurança é condição de Liberdade, e que esse binómio tem inerente uma característica de complementaridade.<sup>71</sup>

O emergir de políticas de imigração, a sua diversificação e reforço securitário ao longo do tempo, está directamente associada ao aparecimento e consolidação do Estado moderno de base territorial e com o desafio da globalização.<sup>72</sup> Nos últimos anos, a

---

<sup>69</sup> No caso da imigração, em termos gerais, referimo-nos ao estabelecimento temporário ou à residência permanente no país de destino, enquanto a migração deve ser conotada com movimentos ou intenções para circular através das fronteiras internacionais.

<sup>70</sup> Nos quais se incluem os EUA, o Canadá e a Austrália.

<sup>71</sup> Na Europa, tal verifica-se no sistema britânico, que coloca a ênfase nos controlos de imigração nas fronteiras à entrada, mas não requer, por exemplo, que os residentes estrangeiros sejam portadores de cartões de identidade. Outros países europeus colocam a ênfase em ambos os controlos, externos e internos, como no caso português no seio da UE.

<sup>72</sup> A migração internacional existiu desde sempre, todavia, é só com a formação do moderno Estado territorial e com a delimitação da sua população dentro das fronteiras nacionais, bem como com o estabelecimento do Estado social, que a migração se torna a causa para a intervenção do Estado. Durante todo o século XIX, a migração internacional na Europa e em outras partes do mundo era livre de regulamentação, no que respeita ao controlo da imigração ou da integração. Apenas no século XX, com o

crescente interdependência entre os Estados e a multiplicação de fluxos migratórios associados à globalização, trouxeram uma nova dimensão ao relacionamento entre a migração e o Estado moderno, incitando a maioria dos países a olhar para as medidas de regulação política para além do nível nacional, e a empenhar-se na cooperação internacional.

A cooperação internacional e as organizações internacionais<sup>73</sup> desempenham um crescente papel na regulação da migração internacional. Apesar de os Estados permanecerem relutantes no que respeita ao empenho em ratificar instrumentos internacionais nestas áreas chave da soberania nacional, existe uma preocupação gradual de que as medidas nacionais, por si só, deixaram de ser eficazes na gestão dos fluxos migratórios. Existem indicadores claros de que o empenho dos Estados em cooperar com outros Estados e com as organizações internacionais tem aumentado, num esforço para encontrar soluções comuns para problemas comuns. Esta tendência é particularmente visível no nível regional, como demonstrado pelo significativo aumento dos processos de consulta emergentes a esse nível, em todas as regiões do mundo. Os processos de consulta regional são mecanismos de cooperação para a gestão da migração internacional, e incluem discussões sobre os benefícios de abordagens partilhadas e, em alguns casos, também de harmonização de políticas. No nível regional, existe uma crescente convergência de ideias relativamente a muitos elementos chave e a princípios de orientação de gestão da migração internacional, incluindo a gestão da fronteira, medidas de controlo, coordenação da política externa entre países de origem e de trânsito e, em menor grau, a protecção dos refugiados e a salvaguarda dos direitos dos migrantes. Onde quer que este tipo de cooperação ocorra, principalmente através da coordenação intergovernamental, muitas organizações internacionais desempenham um papel cada vez mais importante na gestão da migração internacional.<sup>74</sup>

---

surgimento do nacionalismo, foram introduzidos os passaportes, vistos e controlos de fronteira, para regular os fluxos de pessoas através das fronteiras nacionais. O desenvolvimento do Estado social no período pós-guerra cultivou novos desafios para a regulação da imigração, conduzindo os Estados à necessidade de promover controlos internos e de desenvolver políticas de integração.

<sup>73</sup> As organizações internacionais, ditas intergovernamentais porque são constituídas por tratados entre Estados e detentoras de personalidade jurídica internacional, surgem como forma de atender à crescente necessidade de cooperação internacional nos mais diversos campos de aplicação do Direito Internacional Público. O seu número hoje ultrapassa o número de Estados componentes da sociedade internacional.

<sup>74</sup> O exemplo para tal é a UE, que está gradualmente a procurar desenvolver uma política de imigração supranacional e uma política de asilo comum. Outros exemplos são o MERCOSUR a ASEAN e a CEDEAO. Neste último caso a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, composta por quinze países da região – Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo, promove uma zona de livre comércio e união aduaneira através de uma integração económica em todos os domínios, e do princípio da liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços na região, envolvendo ainda uma cooperação na esfera política com a responsabilidade de evitar e resolver conflitos na região. A OIM, que no caso de Portugal lida

Em resumo, as políticas migratórias podem dividir-se em várias categorias. As que privilegiam o controlo da admissão e da regulação da permanência de estrangeiros, favorecendo a abordagem na entrada e estada nas sociedades de destino e, mais recentemente, as que envolvem a política externa, que abrange as causas profundas da migração internacional e a promoção da fixação dessa migração nos países de origem, e o seu retorno sempre que se justifique. O fracasso do sistema nacional dos Estados para lidar com as questões da migração internacional, conduziu cada vez mais à procura de soluções e dos benefícios proporcionados pela cooperação internacional, e pelas organizações internacionais, no quadro das relações internacionais.

## **2.9. SÍNTESE CONCLUSIVA**

Se queremos abordar os desafios políticos e burocráticos – matriz de pensamento e prática, que as migrações internacionais representam para as sociedades ocidentais no século XXI, em termos de concepção de segurança e sua operacionalização, torna-se necessário uma nova perspectiva de abordagem mais abrangente. Para tal, devem ser adoptados modelos nacionais que analisem a evolução dos sistemas migratórios de forma integrada no espaço e no tempo - compreendendo os contextos das sociedades de partida, de trânsito e de destino, que permitam assim conhecer mais facilmente as dinâmicas migratórias passadas e presentes e a sua interacção, em sentido amplo, com os processos de transformação global. Estas abordagens devem evitar interpretar os sistemas migratórios como entidades fechadas, pelo contrário, devem explorar as sobreposições e os limites imprecisos que se tornam cada vez mais significativos.

Não é de crer que as migrações internacionais tendam a desaparecer nos próximos decénios, bem pelo contrário é muito provável que venham a aumentar. O declínio das taxas de natalidade nos países mais desenvolvidos tem como consequência o acentuado envelhecimento da população e a diminuição da população activa nacional. Num período de reestruturação económica, isto garantirá uma procura, simultaneamente, de mão-de-obra qualificada e não qualificada. As persistentes disparidades de rendimentos, de perspectivas de vida, de segurança, bem assim como as consecutivas melhorias nas infra-estruturas, são susceptíveis de motivar a população jovem para a migração internacional, nomeadamente através da exposição global da informação através dos meios de comunicação social.

---

principalmente com a migração de retorno mas que tem, recentemente, tem vindo ao nível internacional a desenvolver estratégias e parcerias para uma gestão mais abrangente da migração, que procuram integrar a posição de todas as partes envolvidas, incluindo os países de origem, de destino e de trânsito.

As transições migratórias actuais e futuras deveriam, por conseguinte, desempenhar um papel central na mutação das sociedades no século XXI. Porém, e não obstante os esforços dos investigadores e dos responsáveis políticos, a teoria das migrações continua a merecer um estudo mais aprofundado e o processo migratório permanece insuficientemente compreendido. Um determinado número de lacunas na conceptualização das migrações restringiram as investigações e as políticas públicas. Os estudos fundaram-se, tendencialmente, sobre hipóteses e modelos organizacionais nacionais. Até aos anos 1980, numerosos investigadores concentraram-se na análise da experiência dos migrantes, na altura em que estas abandonavam uma sociedade e se instalavam noutra. Na era da globalização, a complexidade das mobilidades e o despertar da consciência transnacional vieram modificar esta tarefa.

Hoje, os indivíduos deslocam-se com maior frequência, de maneira mais complexa, e as conexões e identidades múltiplas ampliaram-se. Se as dinâmicas das relações sociais ultrapassam as fronteiras, o mesmo deve acontecer com as teorias e os métodos usados para as estudar. Neste sentido um dos pontos fortes da investigação sobre as migrações é a sua abordagem pluridisciplinar. No entanto, economistas, politólogos, antropólogos, sociólogos, geógrafos, juristas e investigadores provenientes de outras ciências relevantes têm abordagens teóricas, metodológicas e tradições universitárias distintas. Frequentemente, a comunicação entre estas disciplinas é difícil, para além da recolha e tratamento de dados sobre as migrações não terem, em regra, um padrão harmonizado e certificado. Os investigadores têm tendência a concentrar-se sobre as causas das migratórias e os problemas de integração, mais do que sobre o próprio processo migratório. Esta abordagem centrada sobre o início e o fim da mobilidade impede-nos de compreender aspectos práticos dos fluxos migratórios, como a forma como os indivíduos se deslocam e a maneira como essa experiência afecta, para além de outros aspectos, a segurança nas fronteiras, as suas relações com as políticas de imigração e as autoridades de fronteira em termos de implementação de medidas administrativas ao longo da sua trajectória. Estes aspectos passaram a constituir factores de atracção ou repulsão na decisão dos actuais processos migratórios internacionais.

Se no plano das relações internas o Estado é cada vez mais uma estrutura de rede, tal perfil torna-se mais evidente no plano das relações internacionais, onde tem de se inserir abrangendo a prática diplomática e a afirmação da sua soberania. Num momento em que o seu poder se expõe, cada vez mais, a um conjunto de cooperações bilaterais e multilaterais, as políticas nacionais de gestão dos fluxos migratórios mostram os seus

limites, num contexto de ausência de soluções globais de governança para as questões ligadas à regulação das migrações internacionais.

A política externa dos Estados reside num conjunto de práticas perante o ambiente que o circunda, o sistema internacional. Para Raymond Aron, o sistema internacional define-se como o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são susceptíveis de entrar numa guerra geral (Aron 1986). O sistema internacional é composto por unidades, os Estados soberanos, que no ambiente anárquico em que coexistem ambicionam em primeiro lugar a sua segurança, e para alcançar esta segurança os Estados procuram aumentar e consolidar o seu poder.

A dinâmica da migração internacional para os países ocidentais tende a aumentar em volume e diversificação dos padrões conhecidos, permanecendo incerto o impacto da migração ilegal nas fronteiras das sociedades de destino. Estes processos apresentam desafios aos pilares da ordem internacional, baseada na territorialidade e na soberania dos Estados, assistindo-se a uma gradual transposição para um exercício partilhado de poder e autoridade entre os domínios nacionais, regionais e globais.

Devido à complexidade dos fluxos migratórios internacionais, presenciamos uma renovação do conceito de segurança, que sofreu alterações significativas, com o seu âmbito alargado a domínios mais vastos de modo a abranger as novas ameaças globais. A segurança, cada vez mais, é assegurada na fronteira dos interesses colectivos e cooperativos, de forma a ser contextualizado o estabelecimento donexo entre migração internacional e a segurança.

No caso dos sistemas migratórios regionais americano e europeu, apesar das suas diferenças em termos de contexto interno e prioridades no combate a ameaças, os desafios enfrentados apresentam elementos comuns na importância atribuída à questão da vizinhança geográfica, em termos de regulação dos fluxos e processos migratórios, e da gestão da segurança nas fronteiras.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA vieram recentrar a abordagem prioritária aos desafios de segurança associados à migração ilegal, com a revisão do modelo nacional em termos de capacidade de resposta – ao nível estratégico e de operacionalização do novo regime, em detrimento da prioridade política de desenvolvimento de soluções para as dinâmicas internas produzidas pelas migrações internacionais, as quais fazem parte activa do tecido social e económico daquele país.

A imigração na Europa é muito mais heterogénea do que nos EUA, sendo o principal motivo para esta realidade o facto de a Europa ser constituída por um conjunto de Estados, em que todos aplicam uma abordagem nacional diferente ao fenómeno das migrações internacionais, resultante dos seus interesses nacionais e das respectivas heranças históricas e culturais.

As migrações internacionais constituem uma das questões mais controversas nas agendas políticas e nos debates científicos da actualidade. Na Europa, as migrações do período pós-Guerra Fria têm influenciado a natureza da evolução das economias, e representado um importante papel na renovação das sociedades e das culturas.

Apesar de não se tratar de um fenómeno novo, a mobilidade das pessoas através das fronteiras internacionais coloca, nos dias de hoje, questões associadas ao significado da migração, ao espaço transnacional das fronteiras, às causas dos processos migratórios e dos impactos nas sociedades de destino, e à sua relação com as políticas públicas.

O problema da investigação foi identificado com a procura de estabelecer uma interligação entre o crescente volume da migração internacional de pessoas, e as questões de segurança nas fronteiras nacionais.

Assumindo uma ligação entre a migração internacional e a segurança nas fronteiras, na qual emerge uma nova percepção dos fluxos migratórios internacionais conformada pelos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, estes fluxos migratórios passam a ser considerados potencialmente perigosos num ambiente internacional de permanente incerteza, em que as ameaças são difusas.

A caracterização dos fluxos migratórios para o espaço Europeu e a explicação da lógica de articulação das capacidades nacionais, face aos interesses e ao prestígio para a participação num sistema internacional em construção, constitui um propósito e finalidade da investigação.

Em termos de desafios e gestão a nível nacional e regional, a migração internacional cresceu de importância, não se registando um consenso generalizado para resolver ou melhorar o *status quo* estabelecido. Os governos permanecem relutantes em cederem nas questões do controlo da circulação de pessoas nas suas fronteiras, e em que condições os cidadãos estrangeiros permanecem nos seus territórios.

A inexistência de uma verdadeira cooperação transfronteiriça cria um ambiente fértil para a migração ilegal e para o crime organizado, que obtém lucros significativos da existência de zonas com uma imagem frágil da autoridade dos Estados, em termos de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras.

O mundo não se encontra tão fechado como na primeira década do século XXI, para desenvolver um quadro formal e institucional multilateral para governar os fluxos migratórios transnacionais. Os Estados estão a procurar explorar, cada vez mais, o trabalho colectivo para se conseguir uma migração mais legal, ordenada, e um processo de benefício mútuo.

No entanto, o processo de cooperação na gestão das migrações num mundo globalizado tem vindo a desenvolver-se sem resultados significativos em questões de segurança nas fronteiras, por ausência de iniciativa e liderança política, apesar de envolver Estados e actores não-governamentais nas diversas formas de diálogo bilateral, regional, ou através iniciativas internacionais como o Fórum Global da Migração e Desenvolvimento da ONU.

Não existe uma autoridade mundial para regular as migrações internacionais, nem tratados que versem os movimentos migratórios, tendo em conta o carácter eminentemente transfronteiriço do fenómeno migratório face ao direito internacional.

Esta ausência de regulação internacional das migrações assenta na permissa de que a decisão de admitir migrantes está na dependência dos mecanismos de soberania dos Estados, sendo este um processo de decisão de carácter nacional dependentes de leis internas, havendo, no entanto, claros limites impostos pelo direito às restrições e regras implementadas, no respeito pelo direitos humanos e dos princípios fundamentais do direito internacional.



### **3. A NOVA ORDEM DE SEGURANÇA AMERICANA**

“A man-made border that does not match a natural frontier zone is particularly vulnerable” (Kaplan, 2012, p. XIX).

Para se discutir a natureza da ordem internacional pós-Guerra Fria, é fundamental responder às seguintes questões: que tipo de hegemonia os EUA exerceram durante a administração Clinton? E o que fez a administração George W. Bush com a hegemonia norte-americana? Este capítulo irá procurar responder a estas questões, fazendo a análise da política de hegemonia norte-americana durante a administração Clinton e a sua evolução para a Presidência Bush. O tema da discussão será exclusivamente centrado na hegemonia americana no domínio da segurança, e não na área da economia.

Desde a queda do muro de Berlim em 1989, o mundo enfrentava uma incerteza quanto à configuração do sistema internacional que poderia passar da bipolaridade à unipolaridade, numa hegemonia quase absoluta dos EUA, ou avançar para uma relação multipolar, regida pelo Direito Internacional e pela participação plena da comunidade internacional. No fundo, a principal preocupação era a de saber se a balança de poder que durante mais de quarenta anos havia estabelecido as regras do jogo e tinha pelo menos evitado, num clima de tensão e incerteza, uma terceira guerra mundial, poderia continuar a assentar na linha definida pela Guerra Fria e quais os seus impactos na política de segurança dos EUA.

#### **3.1. A HEGEMONIA NORTE-AMERICANA E A ORDEM INTERNACIONAL DE CLINTON A GEORGE W. BUSH**

Durante os anos do presidente democrata Clinton, o poder económico dos EUA fortaleceu-se, não subsistindo dúvidas que se estava progressivamente a configurar um modelo de unipolarismo. O debate transferiu-se então para os efeitos que esse poder económico teria nas outras esferas, principalmente na capacidade de projectar a liderança política dos EUA em matéria de segurança internacional (Almeida, Rato, 2004).

Na presidência do republicano George W. Bush, de 2001 a 2009, as orientações prioritárias acabaram por se alterar com os atentados de 11 de Setembro de 2001 em solo norte-americano, data que foram abalados alguns dos pressupostos basilares da política de segurança dos EUA que deram lugar a uma profunda transformação interna,

com largas implicações internacionais, com o maior paradigma de segurança do século XX, a Guerra Fria, a perder a actualidade dominante.

A 20 de Janeiro de 2009, o democrata Barack Obama chegou à presidência dos EUA no que aparentou ser uma viragem das políticas de segurança da administração de George W. Bush. Face às novas ameaças com que o mundo se confrontava, a questão central era a de saber se a estratégia norte-americana entretanto adoptada – de intervencionismo e unilateralismo, devia ser revista ou se havia agendas internas e externas para as quais Obama estaria vinculado na salvaguarda do interesse americano.

O sistema de segurança dos EUA resultante da maior transformação da política de segurança daquele país nas últimas décadas, implementada após os atentados terroristas de 2001, permite compreender a gravidade dos desafios colocados na primeira década do século XXI. Esta não foi apenas mais uma reforma, tratando-se de uma mudança profunda que terá impacto no futuro daquele país e do resto do mundo. Neste ponto, resulta evidente um nexo entre as questões de política interna e de política externa norte-americana.

### **3.1.1. A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA AMERICANA**

A Guerra Fria teve como vector de confronto uma lógica de poder entre os EUA e a União Soviética que durou cerca de quarenta anos. Para as relações internacionais, o mundo esteve dividido entre dois modelos ideológicos antagónicos representados por estes dois países, o capitalismo e o comunismo.

Em termos de segurança, a estratégia das duas superpotências baseou-se no incremento do poder nuclear para demonstrar de maneira efectiva a superioridade, assim como no seu posicionamento estratégico, para poder destruir o inimigo num curto espaço de tempo.

Na relação com os países aliados europeus, George Kennan, director do Departamento de Planeamento do Departamento de Estado durante a Guerra Fria, foi o principal estratega da política de contenção dos EUA como barreira às tentações soviéticas de invadir territórios da Europa ocidental (Kennan 1997). Esta estratégia baseou-se, por um lado, no lançamento do Plano Marshall para a recuperação económica da Europa; por outro, no incremento das forças militares estacionadas na Europa.

Após o ataque japonês a Pearl Harbour em 1941, uma investigação interna concluiu que esses factos ilustravam a necessidade dos EUA terem uma estrutura de comando unificada e um melhor sistema de inteligência para seguir de perto cada movimento do inimigo de maneira coordenada (United States. Congress. Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor Attack, et al., 1946), tanto nos assuntos militares, a cargo do National Security Council (NSC), como nos assuntos diplomáticos e de política externa, a cargo da Central Intelligence Agency (CIA), que operaria, esta última, sob o comando do NSC face a um mandato ambíguo que concentrava nesta estrutura todas as funções de inteligência, mas sem o poder de as fazer cumprir por lei (George, Kline, 2004, p. 41-42).

Estes antecedentes históricos irão converter-se num importante factor para compreender como foram geradas as condições que permitiram os ataques terroristas do ano 2001, e para analisar as controvérsias que se seguiram com a implementação de um novo sistema de segurança com variadas implicações na procura de mais segurança.

### **3.1.2. O CONFRONTO IDEOLÓGICO E MILITAR**

A competição directa, centrada nos avanços tecnológicos e científicos, encerrava uma lógica de confronto progressivo que levou os EUA a partir de 1983, a competir pela superioridade do poder nuclear no espaço, através da Strategic Defense Initiative (SDI), que se destinava a impedir desde o espaço que os mísseis soviéticos chegassem a território norte-americano.<sup>75</sup>

Na América Latina, a administração Reagan impulsionou de maneira determinante, operações militares regionais naquele espaço de importância estratégica vital para os Estados Unidos. As relações com os aliados europeus, pelo seu lado, foram marcadas pela visão de um mundo dividido entre aliados e inimigos.

---

<sup>75</sup> A *Strategic Defense Initiative*, é a denominação dada ao programa militar norte-americano proposto pelo presidente Ronald Reagan para construir um sistema de defesa que fosse capaz de impedir um ataque nuclear contra o território dos EUA. O objectivo estratégico deste projecto era permitir que os norte-americanos tivessem o monopólio do poder espacial, acabando com a capacidade da União Soviética de atacar o território dos EUA com os seus mísseis balísticos intercontinentais munidos de armas nucleares, ou seja, estabelecendo o "monopólio nuclear" efectivo nas mãos dos norte-americanos. A *Guerra das Estrelas*, além de deteriorar ainda mais as relações entre as duas potências, foi muito criticada por democratas, que o consideravam uma distração dispendiosa para ocultar os fracassos da administração Reagan. Discurso do presidente Ronald Reagan à Nação a 23 de Março de 1983, intitulado Address to the Nation on Defense and National Security (United States. President, 1981-1989 (Ronald Regan), 23 March 1983).

Após os anos Reagan, com importantes gastos de defesa, instalou-se na administração americana uma nova visão, marcada pela percepção de que o jogo de forças havia levado a União Soviética a ceder à pressão, com o muro de Berlim a cair em 1989. No mundo ocidental, a democracia e o livre comércio impuseram-se como modelos predominantes e os governos reorientaram os seus esforços para a competitividade e a modernização económica e política.

### **3.1.3. A CONSOLIDAÇÃO DO MOMENTO UNIPOLAR AMERICANO**

A 2 de Agosto de 1990 o Iraque invadiu o Kuwait. O regime de Saddam Hussein não respeitou as recomendações das Nações Unidas para que retirasse as suas tropas. Em Janeiro de 1991 teve início a ofensiva Tempestade no Deserto, no quadro de um mandato internacional, com os EUA a liderarem uma coligação de países que, em poucos dias de ataques, venceram as forças militares iraquianas. Saddam Hussein aceitou os termos das negociações de paz da coligação, mas recusou inspeções internacionais ao arsenal militar daquele país. Como consequência, as Nações Unidas impuseram um bloqueio e sanções contra aquele regime.

Consolidava-se a formação de um sistema internacional marcado pela unipolaridade dos EUA, que detêm uma hegemonia militar e de liderança política mundial sem precedentes na história moderna das Relações Internacionais.

O futuro acabaria por apresentar novos inimigos dispersos e difusos, e menos controlados do que nos tempos em que o diálogo diplomático foi uma constante para evitar o despoletar de um conflito nuclear. No final de contas, mais de quarenta anos de confrontação haviam permitido um *status quo* mundial no qual se evitou uma nova guerra na Europa, o que permitiu manter um espaço de paz, segurança e liberdade nos EUA.

### **3.2. PRIORIDADES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NORTE-AMERICANA NA TRANSIÇÃO DE SÉCULO**

No início da década de 1990 vivia-se um clima de euforia. A democracia e os valores que representava eram os vencedores de um longo período de tensão entre os dois blocos ideológicos. Foi uma época liderada pelos EUA, a superpotência vencedora, em que se repensou a nova ordem internacional.

A ordem internacional teria como base a democracia liberal pois

[...] para uma muito alargada parte do mundo não existe agora outra ideologia com pretensões à universalidade e em posição de contestar a democracia liberal (Fukuyama, 1992, p. 64).

Assim os conflitos deixariam de existir porque as democracias liberais viveriam em harmonia e não existiriam argumentos para contestar a legitimidade alcançada.

Mas a situação de unipolaridade, resultante do poder global dos EUA, demonstra que a Europa perdeu influência e que os EUA já não tinham de ter em consideração quais as consequências que as suas opções, em matéria de política externa, teriam no outro lado do Atlântico. Sendo esta a principal razão dos receios europeus face ao poder dos EUA, tal impele a Europa a procurar recuperar algum controlo no sistema internacional (Kagan, 2004).

A chegada do presidente Clinton ao poder, em Janeiro de 1993 apontava para uma mudança na estrutura das relações internacionais. Os EUA assumiam o papel como líder mundial e apostavam na construção de uma nova ordem internacional que permitisse aos EUA fazer face a um futuro caracterizado por novas ameaças e configurações internacionais de poder.

Uma das principais implicações consistia em assegurar o enquadramento adequado do que restava da velha ordem mundial. Havia assim que controlar e desmantelar os arsenais nucleares da ex-União Soviética, de modo a evitar que se convertessem numa nova ameaça. Esta iniciativa implicava também uma nova arquitectura internacional dos tratados para evitar o desenvolvimento militar nuclear de países no Médio Oriente e no Sudeste Asiático.

A queda do Muro de Berlim simbolizara que as prioridades militares e político/ideológicas estabelecidas pelos EUA, haviam alcançado os objectivos estabelecidos. Quanto à manutenção dos interesses estratégicos, as prioridades das forças armadas dos EUA limitaram-se à defesa dos interesses vitais norte-americanos, em regiões como o Golfo Pérsico, o Médio Oriente e o Pacífico, em especial na Península da Coreia.

A administração americana, nas relações internacionais, desenvolvia as suas capacidades para actuar em novos cenários de guerra e preparava-se para se defender no caso de ser atacado por ADM. A política de segurança passou a uma fase mais reguladora do sistema internacional, centrada em estar preparada para responder às

ameaças que emergiam, com uma clara determinação em não causar maior incerteza internacional e conduzir o mundo para tempos de maior estabilidade. A estratégia de segurança nacional da Casa Branca de 1995 expressava claramente que

When our national security interests are threatened, we will, as America always has, use diplomacy when we can, but force if we must. We will act with others when we can, but alone when we must (Clinton, 1995, p. ii).<sup>76</sup>

A segurança internacional deu lugar à ideia de que o mundo poderia regressar a um estado de legitimidade do uso da força regido pela ONU. Os organismos internacionais multilaterais receberam um novo impulso por parte dos EUA, como fontes legítimas de mediação dos conflitos internacionais.

Com a internacionalização do crime organizado, dos tráficos de droga e armas, das migrações massivas e do terrorismo, ocorrida nos anos noventa, as ameaças características do mundo globalizado começavam a ser presença assídua nos temas da agenda de segurança internacional. Estas ameaças requerem forças militares apenas para apoiar as forças policiais em determinadas circunstâncias, permanecendo, no essencial, disponíveis para eventuais conflitos de maior magnitude.

Até aos finais dos anos noventa, a administração norte-americana adoptou uma estratégia de maior influência diplomática, política e económica em detrimento da militar. Porém, verificava-se uma preocupação crescente da administração americana com a proliferação de ADM. Para além do risco que implica o seu uso, o desenvolvimento de ADM impulsiona um dos aspectos mais elementares da guerra, ou seja, que os vizinhos e adversários as adoptem também como ferramentas de uma política de defesa. A estratégia de segurança nacional da Casa Branca referia que

Our forces must be able to help offset the military power of regional states with interests opposed to those of the United States and its allies. To do this, we must be able to credibly deter and defeat aggression, by projecting and sustaining U.S. power in more than one region if necessary. (United States. President, 1993-2001 (Bill Clinton), 1995, p. 8)<sup>77</sup>

Os EUA passaram a deter a responsabilidade de um líder mundial, assumindo, desde logo, a prioridade de regulação dos conflitos regionais do mundo, nomeadamente

---

<sup>76</sup> Quando a nossa segurança nacional está ameaçada, usaremos, tal como a América sempre o fez, a diplomacia sempre que pudermos, e a força sempre que formos compelidos. Agiremos com os outros quando pudermos, mas isolados quando devermos. (Tradução nossa)

<sup>77</sup> As nossas forças têm de ser capazes de neutralizar o poder militar de Estados regionais com interesses opostos aos dos EUA e seus aliados. Para o fazer, devemos ser capazes de efectivamente dissuadir e derrotar agressões, projectando e mantendo o poder dos EUA em mais de uma região se necessário. (Tradução nossa)

garantindo a estabilidade da Europa Ocidental depois da erupção do conflito na ex-Jugoslávia, e na Europa de Leste com o fim da União Soviética.

A crescente e acelerada globalização, aliada ao desenvolvimento intensivo das tecnologias de comunicação e à emergência de novas ameaças, haviam provocado processos de desintegração de Estados num mundo cada vez mais dividido. Como consequência o interesse dos EUA diversifica-se, o que requeria fixar prioridades.

Whether the problem is nuclear proliferation, regional instability, the reversal of reform in the former Soviet empire or unfair trade practices, the threats and challenges we face demand cooperative, multinational solutions. Therefore, the only responsible U.S. strategy is one that seeks to ensure U.S. influence over and participation in collective decision making in a wide and growing range of circumstances. (United States. President, 1993-2001 (Bill Clinton), 1995, p. 8)<sup>78</sup>

Em 1992, ocorreu o primeiro ataque terrorista por parte de um grupo islâmico em solo norte-americano, contra o *World Trade Center* em Nova Iorque. Esta ameaça foi alvo de uma investigação internacional que permitiu acusar os seus responsáveis. Em Abril de 1995, registou-se outro ataque terrorista na cidade de Oklahoma. Este atentado não está ligado a terroristas islâmicos, mas envolveu cidadãos norte-americanos que haviam combatido na Guerra do Golfo.

Em 1998, o grupo *Al Qaeda* já configurava uma ameaça terrorista efectiva. Tinha levado a cabo os ataques terroristas contra as embaixadas dos EUA em África, Nairobi no Quênia e Dar es Salam na Tanzânia, e antes, em 1996, havia atacado as torres Khobar, na Arábia Saudita. Como resposta, os EUA bombardearam determinadas áreas dos territórios do Afeganistão e do Sudão, controladas pelo líder da *Al Qaeda*, Osama bin Laden. No final de 2000, esta organização terrorista desencadeou um ataque suicida no Iémen contra o vaso de guerra USS Cole da Marinha dos EUA, enquanto estava a ser reabastecido no porto de Áden. A partir desse incidente, a administração Clinton considerou a *Al Qaeda* como a ameaça mais importante à segurança nacional, antes de ser derrotado nas urnas pelo republicano George W. Bush.

As questões centrais da política de defesa e segurança dos EUA, desde a Segunda Guerra Mundial até à administração George W. Bush, deixaram uma forte marca que

---

<sup>78</sup> Se o problema é a proliferação nuclear, a instabilidade regional, a reversão da reforma na antiga União Soviética ou as práticas de comércio desleal, as ameaças e desafios que enfrentamos requerem soluções cooperativas, multilaterais. Portanto, a única estratégia responsável para os EUA é aquela que visa assegurar a influência e participação na tomada de decisão colectiva numa ampla e crescente gama de circunstâncias. (Tradução nossa)

colocou a descoberto as suas vulnerabilidades e ao mesmo tempo significou a maior mudança na política de segurança dos EUA das últimas décadas.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 geraram a força motriz desta mudança, com o emprego de recursos, estratégias, políticas e alterações de procedimentos burocráticos que não operam apenas para garantir a segurança dos EUA, como também estão orientados para a prevenir, perseguir, atacar e eliminar o terrorismo global. As mudanças internas viriam um ano depois, e consolidar-se-iam em 2003, quando a administração Bush realizou a maior transformação das últimas décadas na administração norte-americana, ao nível das suas estratégias de segurança e política externa.

No século XXI, pela primeira vez na história, os EUA aparecem como líder hegemónico, sem adversários que limitem as suas iniciativas de intervenção no mundo. As políticas de defesa e de segurança de Bush, tal como ocorreu com os seus antecessores, estão baseadas na sua visão do papel dos EUA no mundo, em concordância com os princípios fundadores da nação norte-americana. No seu discurso de 2002, em *West Point – Washington*, o presidente Bush referiu,

Our nation's cause has always been larger than our nation's defense. We fight, as we always fight, for a just peace -- a peace that favors human liberty. We will defend the peace against threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent. (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 1 June 2002a)<sup>79</sup>

A administração Bush anunciava, em meados de 2002, a estratégia de segurança que seguiria, baseada em: defender a aspiração da dignidade humana; reforço de alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para prevenir ataques contra nós e os nossos amigos; trabalhar com outros para desanuviar conflitos regionais; prevenir que os nossos inimigos nos ameacem, os nossos aliados, e os nossos amigos, com ADM; despoletar uma nova era de crescimento económico global através de mercados e comércio livres; ampliar o círculo de desenvolvimento através da abertura das sociedades e da construção de infra-estruturas democráticas; desenvolvimento de agendas para uma acção cooperativa com outros centros de poder global, e; transformar as instituições de segurança nacional americanas de forma a acolherem os desafios e

---

<sup>79</sup> A nossa nação por ser maior do que a defesa da nossa nação. Lutaremos como sempre lutámos, apenas para a paz. Uma paz que favoreça a liberdade humana. Nós defenderemos a paz da ameaça de terroristas e tiranos. Iremos preservar a paz pela construção de boas relações com as grandes potências. E alargaremos a paz através do encorajamento de sociedades livres e abertas em cada continente. (Tradução nossa). Discurso de 2002 do presidente George W. Bush em *West Point*.



as oportunidades do século XXI (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2002b).

Esta estratégia tem, como eixo central, a acção preventiva antecipada contra o terrorismo. No âmbito da doutrina Bush esta política antecipava a acção preventiva, efectuando operações militares ainda antes que o adversário pudesse decidir qualquer medida de agressão, ou seja, bastaria a presunção da intenção do adversário para justificar a guerra. Este processo de transformação inscreve-se na estratégia norte-americana de acções de antecipação, ou de *preemption*, tendo sido implementada após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001.<sup>80</sup> A nova proposta baseia-se na ideia de que passaram a existir grupos terroristas no mundo que estão dispostos a morrer pela sua causa, sendo capazes de tudo fazer para evitar serem detectados, e deste modo contra atacados.

Apesar das críticas de que foi alvo a doutrina Bush, na tarde do dia 11 de Setembro, o presidente Bush convocou uma reunião ao mais alto nível na qual participaram o vice-presidente Dick Cheney, o secretário de estado Colin Powel, o secretário da defesa Donald Rumsfeld, o general Hugo Shelton, o vice-presidente do Conselho de Chefes de Gabinete, general Myers, o director do *Department of Homeland Security* (DHS) George Tenet, o procurador-geral John Ashcroft e o director do Federal Bureau of Investigation (FBI), Robert Mueller. Por parte da Casa Branca assistiram a assessora de Segurança Nacional, Condoleezza Rice, o chefe de gabinete, Andy Card, e os seus subdirectores, Stephen Hadley e Joshua Bolten. Foi precisamente nesta reunião que o presidente efectuou a viragem em direcção à acção preventiva antecipada, e anunciou que o tempo era da autodefesa, visando não apenas os terroristas mas também aqueles que lhes tinham prestado apoio (Jeffrey, 2009, p. 55).

Rumsfeld questionou nessa reunião quantas provas teria de obter antes de actuar numa guerra contra o Iraque, já que a formação da coligação levaria pelo menos 60 dias (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 330). Apesar de se ter acordado em dar um ultimato de 48 horas à *Al Qaeda*, principal suspeito dos ataques, decidiu-se começar imediatamente os preparativos para atacar os talibãs no Afeganistão.

Das críticas, destaca-se Gray o qual refere que “a antecipação tem sido, e continua a ser, um conceito de liderança desta década. Mas, apesar de sua omnipresença no

---

<sup>80</sup> Conceito de acção preventiva da administração Bush tornou-se uma espécie de guarda-chuva na política nacional e internacional.

discurso público e sua relevância política, é uma fonte de grande confusão” (Gray, 2007).

No plano estratégico, a NATO seria consultada pelos EUA com a finalidade de requerer, entre outros, o apoio em termos de inteligência e presença dos aliados. O plano político incluiria uma declaração pública segundo a qual usariam todos os seus recursos para eliminar o terrorismo enquanto ameaça. No plano tático, a invasão do Afeganistão requeria o apoio de tropas terrestres para alcançar o objectivo (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 332).

Um dos primeiros resultados da reunião da tarde de 11 de Setembro foi a Directiva Presidencial de Segurança Nacional número 9, de 25 de Outubro de 2001, “Defeating the Terrorist Threat to the United States”. A novidade era a de que se declarava uma guerra global contra o terrorismo, que incluía o uso da força militar no Afeganistão. O objectivo geral era eliminar todas as redes terroristas, seus apoios financeiros e prevenir que adquirissem ADM com o objectivo de “eliminação do terrorismo enquanto ameaça ao nosso modo de vida” (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 334).

### **3.2.1. REACÇÕES AOS ATENTADOS DE 11 DE SETEMBRO DE 2001**

Como consequência do 11 de Setembro, a reacção internacional e as suas repercussões internas foram legitimadoras das respostas dos EUA aos desafios estratégicos da nova questão de segurança internacional, resultado da doutrina de segurança implementada.

Em termos de reacção internacional aos ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001, a ONU através da Assembleia-Geral e do Conselho de Segurança, aprovaram Resoluções no dia 12 de Setembro. A ONU foi clara nas suas duas proclamações, a Resolução 56/1, da Assembleia Geral que para além da condenação, pede com urgência a cooperação internacional para trazer à justiça os autores, organizadores e patrocinadores dos actos em causa, e a concertação entre Estados, para prevenção e erradicação do terrorismo.

Quanto ao Conselho de Segurança, numa Resolução de seis pontos (1368/2001) entende que os actos de terrorismo executados são uma ameaça à paz e segurança internacionais, reconhece e reafirma o princípio da autodefesa individual e colectiva, pede aos Estados que urgentemente capturem os responsáveis, e acentua a igual culpabilização de todos os que apoiaram e ajudaram à concretização dos actos

terroristas. Refere ainda a sua imediata mobilização para responder aos actos de 11 de Setembro, através de todos os passos necessários, e apela aos membros para aplicarem urgentemente as convenções antiterroristas relevantes e as resoluções pertinentes, especialmente a 1269 de 19 de Outubro de 1999.

Este é o ponto de partida para, em 28 de Setembro, aprovar uma resolução mais detalhada - 1373, com um extenso preâmbulo e nove pontos, contemplando aspectos de uma estratégia antiterrorista, defensiva e ofensiva, das quais destacamos a prevenção do movimento de terroristas ou grupos terroristas, através de controlos fronteiriços eficazes, e medidas de verificação e vigilância documentais que impeçam o uso fraudulento de bilhetes de identidade e documentos de viagem. Destacamos ainda a aceleração das trocas de informações operacionais, especialmente sobre movimentos de terroristas, falsificações de documentos de viagem, tráfico de armas, explosivos ou materiais sensíveis, usados por terroristas, e sobre tecnologias de comunicação e ADM. Esta pronta reacção internacional da ONU legitimou as respostas imediatas dos EUA aos ataques terroristas do 11 de Setembro.

O 11 de Setembro de 2001 conduziu a uma profunda reforma da política de segurança interna, externa e de defesa dos EUA, entre as quais resulta a importante reorganização das instituições responsáveis pela segurança interna. Serviu também para revelar, através do trabalho levado a cabo pela Comissão 9/11, que os sistemas de segurança, tanto interna como externa, haviam alcançado níveis de vulnerabilidade muito significativos, produto das disputas burocráticas entre agências, da falta de eficácia, coordenação e informação entre agências governamentais. Em particular, os atentados revelaram uma enorme janela de vulnerabilidade resultado da falta de conexão entre a política externa e a política interna.

As mudanças de longo prazo mais profundas foram sem dúvida no âmbito da política interna. A fusão e reorganização das agências encarregues da segurança interna terão consequências em larga escala nos EUA, devido a estas mudanças não estarem enraizadas nas políticas da administração, resultando apenas das ondas de choque produzidas pelo impacto que os ataques terroristas de 11 de Setembro tiveram sobre os norte-americanos.

Nesse sentido, a maior transcendência das mudanças na segurança interna foi de ordem cultural, com os norte-americanos a aceitarem, através do consenso dos cidadãos e dos seus representantes, renunciar a algumas das suas liberdades civis com vista à busca da sua segurança. Acresce que as reformas profundas dos sistemas

humanos, institucionais e tecnológicos são dificilmente reversíveis, caso, no futuro próximo, venha a existir a oportunidade de rever o *Patriot Act* e sejam realizados ajustes para alcançar as metas de segurança que os cidadãos exigem.

Antes do 11 de Setembro já existiam grupos terroristas, ataques contra os interesses norte-americanos no mundo, ADM e regimes hostis, mas é nos EUA, depois do 11 de Setembro, que se assiste a uma mudança interna profunda que abalou os alicerces da liberdade daquele país, até aos dias de hoje e que afectaram de algum modo o resto do mundo.

### **3.2.2. GEOPOLÍTICA DA SEGURANÇA: A RETÓRICA DO TERRORISMO GLOBAL**

Nos EUA, em Maio de 2001, o nível de ameaça era considerável registando-se uma significativa mobilização de recursos humanos e materiais que haviam sido activados pelas ameaças terroristas da mudança de milénio. Em Junho e Julho, os relatórios sobre ameaças terroristas haviam alcançado um grau elevado, e localizavam-se sobretudo no Médio Oriente, mas também na Europa, podendo no entanto ocorrer em qualquer lugar no mundo. De acordo com informações conhecidas, as ameaças incluíam indivíduos enviados por Bin Laden ao território norte-americano, que poderiam cometer ataques suicidas (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).

Nesse mesmo ano, o presidente havia sido informado por diversas vezes, na nota informativa diária, sobre o perigo real da organização terrorista contra interesses norte-americanos. Face às questões internas acerca das razões que permitiram que estes atentados tivessem lugar, em Novembro de 2002 é criada a Comissão Nacional sobre os Atentados Terroristas - conhecida como a Comissão 9/11. Esta comissão é composta por dez comissários, cinco republicanos e cinco democratas, destinada a investigar os motivos dos atentados e porque falharam as políticas e os sistemas de segurança. Vai igualmente recomendar as acções para reformar as agências de segurança que haviam falhado nas suas missões e, especialmente, evitar que algum outro atentado desta natureza pudesse voltar a ocorrer.

A Comissão, criada por lei, deveria ser independente, imparcial e não partidária. O seu mandato implicava uma revisão profunda das práticas e dos procedimentos, e um trabalho exaustivo de avaliação que pudesse atribuir uma maior clareza sobre o que havia para fazer no futuro (Public, 2002a).<sup>81</sup> Em particular devia ser suficientemente credível de modo a permitir aos norte-americanos recuperarem a confiança nas suas

---

<sup>81</sup> Public Law 107-306 de 27 de Nov. de 2002.

instituições e em todo o sistema político (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).<sup>82</sup>

O apoio do presidente Bush a esta Comissão não teve precedentes, já que facilitou a consulta de arquivos e documentos nos quais participaram funcionários da comunidade de inteligência, do DHS, do Departamento de Defesa e de Estado, para além de outros gabinetes envolvidos com a segurança.

Apesar dos relatórios existentes, era difícil imaginar que os ataques pudessem perpetrar-se através de linhas aéreas comerciais, e menos ainda que seriam vários os aviões sequestrados e desviados das suas rotas. De acordo com as conclusões da Comissão 9/11,

We believe the 9/11 attacks revealed four kinds of failures: in imagination, policy, capabilities, and management. (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 339)<sup>83</sup>

Para além do problema estrutural de agências que não estavam preparadas para este tipo de ameaças, e de ter sido revelado que a burocratização do sistema de segurança tornou muito lenta a capacidade de resposta e inoperante a capacidade de antecipação, os ataques revelaram numerosas áreas de vulnerabilidade.

Assim, o 11 de Setembro revelou tanto as vulnerabilidades da segurança dos EUA próprias da administração Bush, como as derivadas das questões históricas prévias de conflitos internos, das pressões entre burocracias, e de uma estrutura preparada para a guerra nuclear com a União Soviética, mas incapaz de enfrentar as ameaças internas no seu território. Acostumadas a vigiar os interesses norte-americanos no exterior, os serviços de informações não conseguiram identificar a tempo e com precisão que a ameaça já se encontrava no território norte-americano. Por outro lado, os ataques não só foram devastadores, como também simbólicos, pois os alvos foram o centro de negócios que representava o capitalismo global e o centro encarregue da segurança militar, o Pentágono. O terceiro ataque, dirigido à Casa Branca, apesar de falhado, tinha um elevado valor simbólico.

---

<sup>82</sup> A tarefa da Comissão foi exaustiva: rever o funcionamento das agências de inteligência, de cumprimento da legalidade, da diplomacia, da imigração e controlo de fronteiras; dos fluxos de capital para as organizações terroristas, a aviação comercial, o papel do Congresso na atribuição de recursos e todos os elementos que contribuíram para esclarecer os factos. Para tal, a Comissão reviu mais de dois milhões e meio de páginas de documentos, entrevistou mais de 1,200 pessoas em dez países e ouviu 160 testemunhos em mais de 50 audiências no Congresso (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).

<sup>83</sup> Acreditamos que os ataques do 11 de Setembro revelam quatro tipos de falhas: na imaginação, política, capacidades e gestão. (Tradução nossa)

A estratégia de segurança nacional do ano 2002 parecia reorientar os esforços da defesa e da segurança dos EUA. Este tema foi assim inserido como de elevada prioridade interna e de defesa, e também de prioridade internacional, de maneira que as cimeiras internacionais, de toda a natureza, passaram a adoptar a luta contra o terrorismo como seu objectivo.<sup>84</sup>

Quatro anos depois do anúncio da estratégia de segurança nacional do presidente Bush, foi anunciada a nova estratégia do ano 2006. Os objectivos delineados nesta última foram os mesmos de 2002, com a inclusão do interesse por procurar e enfrentar os desafios colocados pela globalização. Mais que uma mudança de rumo, a nova estratégia detalhava a concepção política e estratégica dos EUA, a qual permitiria, nos anos seguintes, estabelecer linhas de acção no quadro de uma visão realista, no sentido clássico das Relações Internacionais, fundada nos valores e interesses daquele país.

A estratégia de 2006 acolhe boa parte das críticas e análises sobre o terrorismo dos últimos anos para lhe dar uma nova definição. Rejeita que o terrorismo seja produto da pobreza, da hostilidade para com os EUA devido à invasão do Iraque a 19 de Março de 2003, já que a *Al Qaeda* começou os seus ataques em tempo de procura de paz e estabilidade internacional.

Dos objectivos da estratégia de segurança nacional de 2006, destacavam-se assim a continuidade de mudança da doutrina Bush relativamente aos seus antecessores. Por um lado, o objectivo de defender a liberdade enquanto valor mais tradicional da política norte-americana, por outro lado, o presidente Bush tinha proferido a célebre frase “Either you are with us, or you are with the terrorists”. Deste modo, mostrava claramente a orientação do seu governo, plasmada de maneira mais detalhada na estratégia de segurança nacional. Entre outros, a Europa encontrava-se perante uma difícil escolha, já que apoia a luta contra o terrorismo, mas não aceita que a diferença de concepções do pluralismo político e religioso seja desrespeitada. Além disso, os interesses de segurança da própria Europa estão estreitamente ligados a alguns dos regimes criticados pelos EUA, como foi o caso dos interesses petrolíferos da França no Iraque, e as relações europeias com a Organização para a Libertação da Palestina (OLP).

Nas acções depois dos atentados terroristas de 11 de Setembro a administração norte-americana havia recusado a criação de alianças, dentro ou fora das Nações Unidas. O presidente Bush aparecia determinado a recuperar a hegemonia e a firme presença

---

<sup>84</sup> Como foi o caso da Cimeira do G8, da APEC, de Monterrey, dos objectivos do milénio, entre outras.

internacional que os EUA deixaram de parte, com as tendências negociadoras e multilaterais da era Clinton.

Em resumo, no plano político e geopolítico dos EUA, verifica-se uma viragem importante em relação à administração Clinton. Esta nova visão geopolítica incrementou a incerteza internacional através do exercício da força militar de forma preventiva, colocou nas prioridades internacionais a agenda de segurança e a luta contra o terrorismo, e incrementou a popularidade do presidente Bush, que foi reeleito, apesar das críticas, no ano de 2004.

### **3.2.3. OS DESAFIOS DA DIPLOMACIA**

A diplomacia dos EUA no início do século XXI caracterizou-se por uma importante acção por parte das suas embaixadas e representações consulares no exterior. Os instrumentos diplomáticos passaram a exercer uma capacidade de influência através da educação e formação de elites de outros países. Este relevante objectivo da diplomacia norte-americana não havia sido expressamente considerado na estratégia de Segurança Interna de 2002.

A estratégia de Segurança Nacional de 2006 acaba por não delinear uma mudança estratégica de fundo na área diplomática. No entanto, com a doutrina Bush acentua-se o desenvolvimento da diplomacia coerciva. Esta iniciativa da política externa tem como principal característica a conjugação de acções militares com a actividade diplomática, como parte do mesmo processo. O elemento central desta diplomacia passa a ser concebido conjuntamente entre o Departamento de Estado e o Pentágono.

A agenda para a diplomacia dos EUA, no quadro da nova estratégia nacional, promove a reforma das Nações Unidas, criando estruturas para garantir a transparência financeira e a eficiência organizacional e defendendo o princípio de que a participação implica um comportamento responsável e uma partilha adequada dos desafios de segurança e estabilidade. Reforçando a capacidade das Nações Unidas e de organizações regionais associadas a estabelecer unidades bem treinadas, de activação rápida, sustentada em forças militares ou militarizadas para operações de paz (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2006, p. 45).

Esta prioridade tem que ver com a forma como a administração Bush concebe as Nações Unidas, devendo reflectir as realidades geopolíticas actuais. O que muda é uma questão de abordagem pois a administração de Clinton também se propunha reformar a ONU e os seus organismos, mas continuava a considerá-la como um fórum

privilegiado de negociação e diplomacia que devia ser central para a política dos EUA. A administração Bush destaca as questões de segurança dos membros e as responsabilidades financeiras forma de condicionar o seu apoio à ONU, estabelecendo deste modo a base das suas críticas. Esta nova resposta da administração norte-americana dá-se após os EUA não terem conseguido obter o apoio da ONU para a invasão do Iraque.

O espaço de ajuste às condições posteriores ao 11 de Setembro, mais do que uma mudança estratégica na defesa, implicou uma reorientação para que as capacidades e materiais e tecnológicas da segurança interna fossem reforçadas. Neste sentido, a diplomacia norte-americana reforça as prioridades de fundo e de longo termo resultantes das transformações de segurança verificadas, vindo a responder de forma eficaz aos novos desafios colocados.

### **3.3. SECURITIZAÇÃO NO PÓS - 11 DE SETEMBRO**

Os atentados terroristas de 11 de Setembro tiveram um significativo impacto nas mudanças do sistema político e estratégico dos EUA em termos de segurança. Para além do facto dos ataques terem ocorrido em território norte-americano, registou-se um elevado número de vítimas e uma cobertura mediática global que expôs os EUA perante o mundo, que assistiu incrédulo à violação de um dos sistemas preventivos mais avançados, sendo atingidos os símbolos da matriz do modelo americano de desenvolvimento das sociedades ocidentais.

Em reacção aos atentados, a administração norte-americana levou a cabo uma profunda transformação de segurança interna, ao nível político, com nova legislação aprovada, e ao nível económico, com prioridades orçamentais revistas, que determinaram mudanças no quotidiano dos cidadãos e no relacionamento dos EUA com o mundo.

Em termos legislativos, a assinatura do *Patriot Act* no dia 24 de Outubro de 2001 por parte do presidente e do Congresso, marcou um momento histórico.<sup>85</sup> Esta Lei veio legitimar um conjunto de medidas preventivas de actos terroristas e representou uma restrição securitária das liberdades dos cidadãos norte-americanos, imposta pela

---

<sup>85</sup> Em 2001, o U.S.A. *Patriot Act* foi assinado por George W. Bush, o que veio a ampliar a autoridade dos EUA na aplicação da lei para o objectivo declarado de combater o terrorismo nos EUA e no estrangeiro.



administração, com a imagem dos atentados muito presente a que se associa um volume significativo de detenções de suspeitos.

O Congresso aprovou o *Patriot Act* com uma votação de 357 a favor, 66 contra e 9 abstenções. O Senado aprovou com 98 votos a favor, 1 contra e 1 abstenção. A lei teria uma vigência de quatro anos, e foi ratificada em 2005 pelos legisladores e pelos senadores. Em 2006, a votação realizada em 21 de Julho no Congresso foi de 257 a favor com 171 contra, apesar que no Senado em 16 de Dezembro a relação foi 52 votos a favor, 47 contra e uma abstenção (Eggen, 2005 ; United States. Senate, 2005).

Nos meses e anos seguintes, produziu-se uma forte polémica interna acerca da legalidade das acções resultantes desta lei, sendo denunciada, por exemplo, por organizações sociais, partidos políticos e académicos. De acordo com Al Gore, vice-presidente na administração de Clinton e adversário eleitoral de Bush em 2004, no seu discurso *Liberdade e Segurança* de 09 de Novembro de 2003, disse

I want to challenge the Bush Administration's implicit assumption that we have to give up many of our traditional freedoms in order to be safe from terrorists. Because it is simply not true. In fact, in my opinion, it makes no more sense to launch an assault on our civil liberties as the best way to get at terrorists than it did to launch an invasion of Iraq as the best way to get at Osama Bin Laden. In both cases, the Administration has attacked the wrong target (Gore, 2003).

A aprovação do *Patriot Act* veio permitir a implementação de profundas alterações na política de segurança, com a aplicação de medidas para eliminar o terrorismo, no quadro de novos equilíbrios entre a segurança e a liberdade em que a administração norte-americana assumiu que sem segurança não há liberdade.

Porém, as tarefas de securitização no território dos EUA no período pós – 11 de Setembro foram cada vez mais alvo de críticas e interrogações sobre a implementação de um modelo que violava as liberdades cívicas da sociedade norte-americana. A crescente utilização de métodos intrusivos nas comunicações a pretexto de vigiar possíveis suspeitos de ligação ao terrorismo, e o seu registo, estiveram no centro de um debate que abordava a questão da violação de direitos constitucionalmente estabelecidos.

O general Michael V. Hayden, subdirector da National Security Agency (NSA), afirmou “but the intrusion into privacy is also limited: only international calls and only those we have a reasonable basis to believe involve Al Qaeda or one of its affiliates” (*apud* Sanger,

O'Neil, 2006).<sup>86</sup>. O FBI reconheceu que recebia importantes quantidades de informação inútil que ocupava os seus agentes (Sanger, O'Neil, 2006).

Relativamente à espionagem financeira, funcionários da administração utilizaram um *software* denominado “Programa de acompanhamento do financiamento do terrorismo”<sup>87</sup>, com a finalidade de rastrear operações de financiamento de actividades terroristas através da base de dados e da rede *Swift*, que permite o acesso a transacções bancárias.<sup>88</sup> Esta rede foi alvo de uma polémica iniciada em 2006 que envolveu os EUA e a UE, após uma sucessão de artigos na imprensa escrita norte-americana. Resultou de um acordo entre a administração norte-americana e as instituições europeias. O governo belga, ainda em 2006, havia declarado que este acordo violava as leis do país, bem como as da UE, tendo o Parlamento Europeu vindo a rejeitar o acordo *Swift* em 11 de Fevereiro de 2010, por violação dos direitos à privacidade dos cidadãos europeus, deixando assim de produzir efeitos jurídicos na Europa.

Por outro lado, a CIA também passou por uma importante transformação, já que, para além das suas actividades de espionagem e operações encobertas no exterior, tinha agora que passar progressivamente a envolver-se nas questões de segurança interna. A designação do general Hayden para chefiar a CIA em 2006, preocupou tanto os próprios funcionários da agência como aos congressistas, que temiam que o último bastião civil das informações viesse a ser supervisionada pelo Pentágono (Bumiller, 2006).

Apesar da violação imposta pelo *Patriot Act* de direitos civis históricos dos norte-americanos, estes revelaram estar dispostos a renunciar às suas liberdades pela sua segurança, assumindo a opção adoptada pela administração para mais segurança.

### **3.3.1. RECOMENDAÇÕES DA COMISSÃO 9/11: A REORGANIZAÇÃO INTERNA**

As profundas transformações políticas do sistema de segurança norte-americano decorrem das recomendações resultantes da investigação realizada pela Comissão

---

<sup>86</sup> Mas a intromissão na privacidade também é limitada: apenas as chamadas internacionais e apenas aqueles que têm uma base razoável para acreditar envolver *Al Qaeda* ou uma de suas afiliadas. (tradução nossa)

<sup>87</sup> *Terrorist Finance Tracking Program*.

<sup>88</sup> *Swift*, ou Sociedade para as Telecomunicações Financeiras Interbancárias Globais (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) é uma sociedade com sede na Bélgica que trata actualmente informação financeira de mais de 10,000 instituições de natureza diversa e conta com a presença em mais de 212 países. O serviço, que trata milhões de mensagens diárias, intercepta principalmente informação sobre transferências electrónicas e outros meios para movimentar dinheiro desde e para os EUA (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, 2013).

9/11. Com esta investigação as entidades envolvidas procuraram compreender as motivações e a forma utilizada para perpetrar os atentados terroristas, revelando falhas e negligências, em suma as vulnerabilidades do sistema de segurança americano.

A Comissão concretizou trinta e nove recomendações que se resumem a cinco âmbitos: a necessidade de articular a política interna e a política externa no tema da segurança; a necessidade de reestruturar a comunidade de informações; a criação de canais de comunicação para partilhar informação; a unidade do Congresso sobre estes temas; a reorganização da defesa no que concerne à segurança nacional.

No quadro da reestruturação interna da comunidade de informações, foi reforçada a segurança no transporte de passageiros, através da monitorização da circulação de pessoas nas fronteiras e da segurança dos migrantes temporários à entrada dos EUA, com recurso à biometria, de modo a disponibilizar mais segurança para os viajantes legais e, complementarmente, dificultar a passagem de suspeitos com ligações ao terrorismo.

### **3.3.2. A MISSÃO DO DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY**

A profunda transformação da segurança nacional com um comando único requeria definir o seu próprio conceito. Seis meses depois dos atentados terroristas, o conceito de um comando único centralizado foi definido passando a incluir a vertente da prevenção, a resposta às ameaças contra o território, a soberania, a população e as estruturas críticas dos EUA, e a defesa, enquanto parte da prevenção e da resposta da gestão de crises, sendo as acções posteriores incluídas no quadro da segurança interna.

A criação do *Department of Homeland Security*<sup>89</sup> (DHS) representa a alteração principal do sistema de segurança interna dos EUA, e constitui a matriz a partir da qual se lançou esta reforma. Em 26 de Julho de 2002, o Congresso aprovou a criação do DHS com uma votação de 295 votos a favor e 132 contra. A aprovação no Senado esteve sujeita a um debate sobre as implicações da reorganização, nomeadamente a

---

<sup>89</sup> O United States Department of Homeland Security (DHS), denominado nos EUA como "Homeland Security", é um departamento federal do governo dos EUA cuja responsabilidade é a de proteger o território dos EUA contra ataques terroristas e agir em caso de desastres naturais. O DHS trabalha na esfera civil, dentro e fora de suas fronteiras. O seu objectivo é preparar-se, prevenir e responder a emergências internas, particularmente ao terrorismo. O DHS absorveu o Serviço de Imigração e Naturalização dos EUA da América e assumiu suas missões.

concentração de poder no seu director, passando pela autoridade do presidente, no âmbito da segurança nacional.

O DHS foi formalmente constituído a 1 de Março de 2003 para responder aos vazios e inadequações da segurança interna que foram revelados a 11 de Setembro, reunindo 22 agências federais de segurança que existiam anteriormente, mas que não contavam com uma coordenação geral comum e que tinham o seu orçamento, funcionários, missões e procedimentos próprios. No momento da sua criação, o Departamento desenvolveu e anunciou 6 pontos estratégicos de agenda, para garantir a segurança interna contra o terrorismo e para prevenir ameaças no presente e no futuro: aumentar a preparação global, especialmente para eventos catastróficos; criar uma melhor segurança de transporte para transportar pessoas e cargas de forma mais segura e eficiente; reforçar a segurança nas fronteiras e processos de imigração; melhorar o compartilhamento de informações com nossos parceiros; melhorar a gestão financeira, o desenvolvimento dos recursos humanos, a aquisição e tecnologia da informação do DHS; realinhar a organização do DHS para maximizar o desempenho da missão (United States. Department of Homeland Security, 2013a).

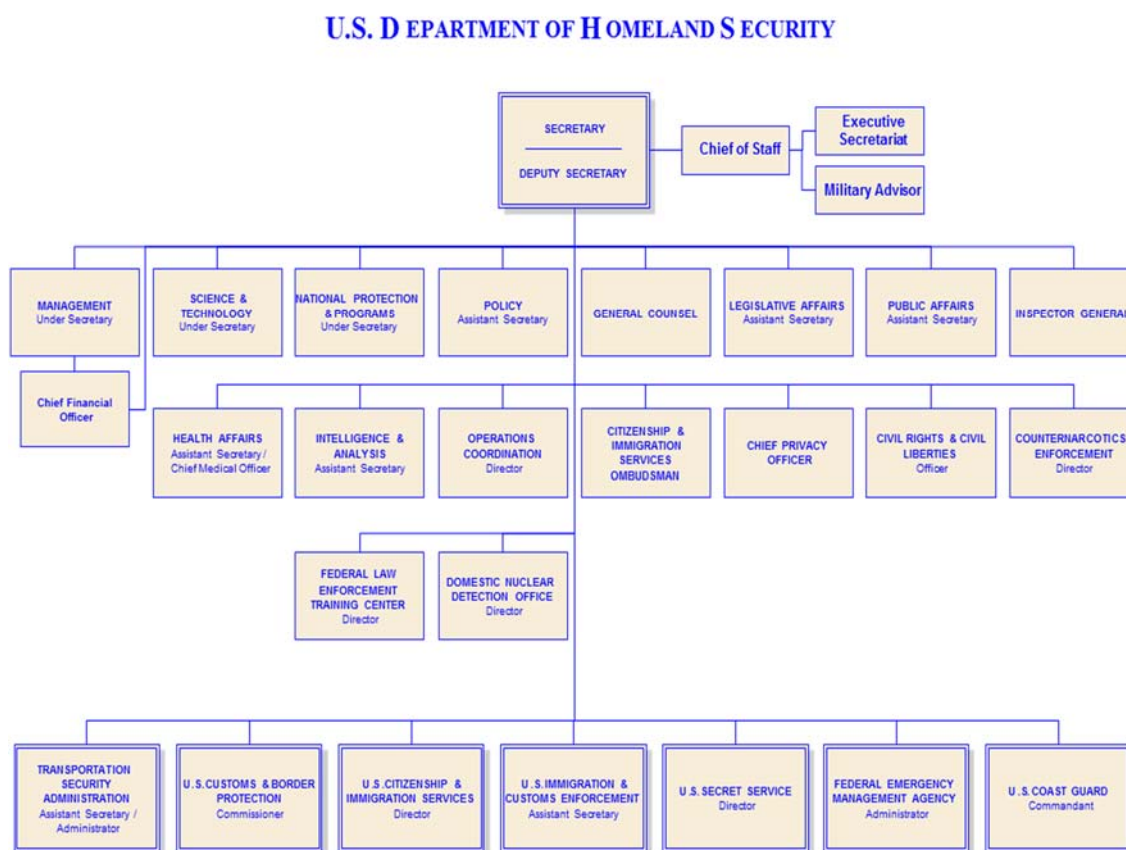
A capacidade em termos de recursos humanos do DHS passou a envolver o trabalho de cerca de 180.000 funcionários que operam sob um comando unificado dos diversos ramos da segurança interna.

O primeiro director designado para o DHS, Thomas Ridge, liderou uma avaliação da segurança interna que tinham incorporado os 3 objectivos prioritários da reforma estrutural do novo Departamento: gestão dos desafios em termos de ameaças, vulnerabilidade e consequências; priorizar as políticas e missões operativas de acordo com esta abordagem de avaliação de risco; estabelecer vários níveis preventivos e de protecção que pudessem incrementar a segurança a vários níveis.

Com esta reforma, o DHS teve como missão assegurar as capacidades de análise de risco e as capacidades de resposta, a partilha de informação e as operações de inteligência, no quadro de segurança interna. O DHS teria ainda como desafios adoptar uma cultura institucional e um sistema de comunicação interna, de tecnologia, investigação e detecção.

Uma significativa parte desta reestruturação respondia às recomendações da Comissão 9/11, mas foi também resultado das conclusões das várias comissões criadas para

diagnosticar o ocorrido a 11 de Setembro nos EUA.<sup>90</sup> A estratégia do DHS tem assim três grandes prioridades de segurança nacional: prevenir ataques terroristas nos EUA; reduzir a vulnerabilidade nacional face ao terrorismo; minimizar os danos resultantes de um ataque e facilitar a recuperação depois de este ocorrer (United States. Department of Homeland Security, 2013b).



Approved 4/1/2007

**Ilustração 6** - A estrutura organizativa do Department of Homeland Security. (United States. Department of Homeland Security, 2013c)

O 11 de Setembro iria abrir uma nova era nas relações entre a administração e o Congresso, nas iniciativas ligadas a questões orçamentais, tradicionalmente muito mais debatidas e limitadas pelos legisladores. No seguimento da agilização dessa relação, foi assinada a lei de segurança nacional de 2002 (United States. Department of Homeland Security, 2013b), que permite uma maior autonomia ao Secretário de

<sup>90</sup> Por exemplo, a Comissão de Segurança Nacional / Século 21, chamada Comissão Hart Rudman, que havia sugerido integrar na dependência do Department of Homeland Security a Border Patrol, a Coast Guard e os serviços de Customs Inspection, assim como os gabinetes dependentes dos Departamentos de Comércio e de Justiça; a Comissão Gilmore encarregue de assessorar em relação às capacidades de resposta contra o terrorismo relacionada com armas de destruição massiva, incluindo centros internacionais de investigação, e centros académicos e de análise.

Segurança Nacional para estabelecer, consolidar e alterar as unidades da estrutura organizacional dentro do Departamento, tendo apenas de notificar o Congresso sobre as acções planeadas que podem ter efeito num prazo de 60 dias (Public, 2002b)<sup>91</sup>, e não depender de autorização prévia para as realizar, num claro exemplo de melhoria de coordenação política entre o Congresso e o DHS.

O DHS passa a centralizar, coordenar e planear acções, para além de ter uma função reguladora para emitir normas e dar um âmbito nacional à estratégia de segurança interna, de modo a obstar à descoordenação nacional de agências de segurança, à falta de informação e comunicação, e à falha na relação da análise da inteligência com o controlo dos fluxos fronteiriços. Uma parte importante da estratégia do DHS está dedicada a assegurar o transporte de mercadorias e passageiros, as fronteiras e a imigração (United States. President, 2009- (Barack Obama), 2013).

Em resumo, a missão do DHS transformou tanto os aspectos de coordenação operacional, como a cultura de segurança entre os cidadãos e a administração norte-americana, não consolidando apenas uma mera mudança burocrática ou funcional.

### **3.3.3. RECURSOS FINANCEIROS E MUDANÇA TECNOLÓGICA**

A criação do DHS dos EUA foi a maior reforma do sistema de segurança dos últimos setenta anos. Apesar da enorme mudança interna que implica a criação de uma direcção de segurança nacional unificada, a verdadeira questão das modificações institucionais e políticas que incidem sobre a segurança interna reside na alocação de recursos a ela destinados.

As responsabilidades do DHS reflectem-se na distribuição do orçamento autorizado para o ano fiscal 2004. Em contrapartida, os gastos federais com a segurança interna cresceram vertiginosamente após o 11 de Setembro. O Congresso aprovou 64 mil milhões de dólares para fundos de emergência, incluindo 20 biliões para o ano fiscal de 2001 e 44 biliões, em duas dotações suplementares separadas, no ano fiscal de 2002. Cerca de um terço dos 64 biliões de dólares foram direccionados para programas de segurança nacional e actividades relacionadas. A administração passou a 42.4 biliões de dólares para a segurança interna no ano fiscal de 2003 (National Priorities Project, 2013).

---

<sup>91</sup> Secção 872 da Public Law 107–296, de 25 Nov. de 2002.

Ao todo, entre o ano fiscal de 2001 e o ano fiscal de 2003, o financiamento para a segurança interna foi incrementado em cerca de 240%. No orçamento do ano fiscal 2004, a despesa global com a segurança nacional, na verdade, diminuiu ligeiramente em termos reais, em grande parte por causa de uma grande apropriação suplementar no ano fiscal de 2003 - 6 bilhões de dólares, que incluía muitos custos de uma só vez, como medidas de segurança adicionais em resposta nacional às recomendações de consultoria de segurança nacional e do Departamento de Defesa, de melhorias de protecção através da força.

Embora os desafios de segurança permanecessem muito significativos, permitiu-se que muitas agências envolvidas neste esforço há algum tempo absorvam os grandes aumentos desde o 11 de Setembro, principalmente porque este período assistiu à criação do DHS e à consolidação de uma força de trabalho de mais de 180 mil funcionários espalhados por todo o país e do mundo sob a sua autoridade. O orçamento ano fiscal de 2004 também marcou o primeiro ciclo completo de dotações do Congresso para o DHS.

No cumprimento do orçamento do ano fiscal 2005, nunca houve qualquer dúvida de que o aumento do financiamento seria necessário uma vez que tinha sido implementada uma base firme para a arquitectura de segurança interna dos EUA, na melhoria da luta contra o terrorismo. O orçamento do presidente Bush demonstrou claramente a prioridade colocada no Homeland Security, ao solicitar para o ano fiscal de 2005 recursos na ordem dos 40,2 bilhões de dólares, isto é, um aumento de 10% acima do orçamento disponível para o ano fiscal de 2004.

**Tabela 4** - Orçamento do Department of Homeland Security – 2005

	FY 2003	FY 2004 - Does not include Iraq Supplemental.	FY 2005	Change 2004 to 2005
Total Resources	\$31.2 billion	\$36.5 billion	\$40.2 billion	\$3.6 billion

Fonte: United States. Department of Homeland Security, 2005.

Para o ano de 2006, o presidente solicitou um orçamento de mais de 14 mil milhões de dólares para o DHS, um incremento de cerca de 7 % em relação ao ano anterior. Para além do seu objectivo central, a segurança e prevenção da segurança interna, este orçamento destinava-se a integrar e consolidar as funções das 22 agências que compõem o DHS. As agências mais beneficiadas por este incremento foram as da

imigração e das alfândegas com cerca de 13,5 % de incremento e o serviço de guarda costeira, com mais de 9 % (United States. Department of Homeland Security. Press Office, 2005).

O orçamento estava centrado em cinco temas prioritários: reformular as fronteiras, de modo a serem mais seguras ao impedirem a passagem de pessoas, materiais, ou objectos perigosos; reforçar o cumprimento da lei; melhorar as capacidades de resposta e preparação para impedir ou limitar um ataque terrorista; incrementar as capacidades tecnológicas; criar um Departamento de Segurança Nacional de acordo com os desafios do século XXI.

Uma das vulnerabilidades reveladas com o 11 de Setembro foi a falta de capacidades para enfrentar as ameaças de forma coordenada entre os diferentes níveis de governo – federal, estatal e local. Foi previsto um investimento específico para assistência aos Estados e áreas urbanas, de forma a poderem contar com assessoria na resposta a vulnerabilidades, além da preparação de planos definidos a nível nacional para os Estados, em termos da sua capacitação e preparação para responder a emergências de qualquer natureza e magnitude.

No entanto, a catástrofe resultante do furacão Katrina, em especial em torno da região metropolitana de Nova Orleans no final de Agosto de 2005, onde mais de 1,800 pessoas perderam a vida e dezenas de milhar foram evacuadas, com efeitos devastadores nas populações e na economia, veio revelar a complexidade de resposta de um sistema centralizado a situações de emergência de grande amplitude e em larga escala.

Quatro anos depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro, e três anos após a subsequente criação do DHS, a intervenção federal em termos de resposta humanitária e coordenação operacional no terreno, foi qualificada como um fracasso na gestão de factores de risco (Moynihan, 2009).

O Programa de Protecção às Infra-estruturas contou com um orçamento para proteger infra-estruturas críticas, como os aeroportos, portos marítimos, a rede ferroviária e as instalações eléctricas. A segurança aérea inclui a conectividade com as aeronaves, sistema de monitorização e segurança das tripulações, a conectividade de alta velocidade de processamento para verificação de passageiros e bagagens, com especial enfoque para a melhoria de desempenho dos sistemas, para além da tecnologia de verificação de explosivos, a rede de dados de segurança – HSDN (United States. Department of Homeland Security. Office of Inspector General, 2005), que serviu para melhorar as capacidades de ter uma informação de alta qualidade.



A segurança aérea foi, desde o 11 de Setembro, um dos pontos centrais do sistema de segurança, e é uma responsabilidade compartilhada entre o governo federal, as companhias aéreas, os aeroportos, os transportadores de carga e os passageiros. O financiamento da monitorização dos passageiros e da carga implica que os beneficiários paguem a sua própria segurança, pelo que foram aplicadas, a partir de 2006, tarifas de acordo com a viagem realizada. Pelo seu lado, o *Homeland Security Operations Center* – HSOC, teve um orçamento dedicado que inclui a rede de informação de segurança interna (United States. Department of Homeland Security. Office of the Secretary, 2003 ; Buchanan, 2005).

Esta rede reforçou as funções de *intelligence* e análise governamentais, e conta com a participação activa dos cidadãos. Trata-se de uma estrutura destinada a funcionar com a capacitação, preparação e colaboração dos cidadãos e todos os níveis de entidades oficiais civis, como sejam as autoridades de polícia, os bombeiros, etc. Os âmbitos da segurança abrangem ainda a área da saúde, a prevenção e a preparação para catástrofes, protecção de infra-estruturas, as capacidades de resposta rápida a questões ligadas à cibersegurança e inclusive um gabinete para coordenar a resposta face a ataques biológicos. (United States. Department of Homeland Security, 2014).

O conjunto destas prioridades cobrem o território dos EUA, enquanto resposta para enfrentar ameaças não convencionais. A inclusão dos diferentes níveis de governação, coordenados com os cidadãos orientados através das estruturas de *intelligence*, informação e tecnologia, a sinergia criada entre os funcionários civis e militares e a coordenação dos gabinetes governamentais numa mesma estratégia e sob uma única direcção, fazem do DHS e das alterações interna nos EUA, a maior revolução política e estratégica desse país desde 1947, com a Doutrina Truman que procurava então conter a expansão do comunismo (Meissner, Kerwin, 2009).<sup>92</sup> A matriz dessa ampla mudança estratégica reside no facto de se ter gerado com consenso generalizado, tanto dos legisladores no Congresso como dos próprios cidadãos, que decidiram apoiar medidas especiais que afectam a sua vida quotidiana, na procura de garantir a sua segurança.

---

<sup>92</sup> O relatório DHS and Immigration: Taking Stock and Correcting Course, elaborado pelo Migration Policy Institute em Fevereiro de 2009, avalia o desempenho do Department of Homeland Security (DHS), ao longo de seis primeiros anos da agência. Examina a eficácia das três agências centrais de imigração dentro DHS - US Customs and Border Protection, US Immigration and Customs, e US Citizenship and Immigration Services, bem como a direcção política de imigração e coordenação global do DHS. Ao fazer esta avaliação, o relatório destaca os diferentes desafios que cada agência enfrenta no cumprimento das suas missões específicas, funções e responsabilidades; e, finalmente, a missão primordial do DHS de satisfazer os imperativos de segurança da era pós - 11 de Setembro, reforçadas com um plano de fiscalização da imigração eficiente, justa e humana que tanto impede a imigração ilegal e facilita a imigração legal e a integração. Com esse objectivo, são elaboradas 36 recomendações para serem realizadas pelo poder executivo (Meissner, Kerwin, 2009).

### **3.4. AS FRONTEIRAS DA VIZINHANÇA: A RELEVÂNCIA DO PERÍMETRO REGIONAL NA AMÉRICA DO NORTE**

Desde o final da Guerra Fria, a América Latina experimenta de maneira crescente a ameaça do crime organizado, do tráfico de estupefacientes, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas e outras manifestações do crime organizado (Naim, 2006). O México, que desde 1994 assinou o North American Free Trade Agreement (NAFTA), e que é também signatário da Aliança para a Segurança e Prosperidade da América do Norte (ASPAN)<sup>93</sup> desde 2005, não logrou durante a presidência de Vicente Fox -- 2000-2006, chegar a um acordo migratório com os EUA e as relações bilaterais permaneceram num impasse.

No início do governo de Felipe Calderón - 2006-2012, foi lançada a Iniciativa Mérida, que incluía assistência militar ao México na luta contra o tráfico de estupefacientes, e apesar de se tratar de um orçamento modesto - 400 milhões de dólares para 2008, apresentou uma novidade. Pela primeira vez os EUA aceitam a co-responsabilidade regional na segurança com o México para o tema do tráfico de estupefacientes; mantendo porém uma orientação para o tema do terrorismo para além da luta contra o crime organizado (United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations, 2007).

Uma das vulnerabilidades da nova política de segurança dos EUA são as disputas internas no que respeita à sua reorganização. Se bem que a falta de coordenação e de informação partilhada ter sido uma das causas dos ataques terroristas, a edificação do DHS revelou-se uma tarefa monumental que implicou a fusão de agências que detinham diferentes modelos e sistemas de organização em termos de gestão dos seus quadros, culturas burocráticas com diferentes sistemas de informação e distintos sistemas de gestão de informação.<sup>94</sup> A complexa missão do DHS foi dividida em várias áreas de esforço das quais de destacam em termos de prioridade a segurança fronteiriça e dos transportes, tecnologia e análise de informação (Mitchell, Pate, 2003).

Desde o seu início o DHS colocou em especial destaque a necessidade de cooperação com os governos do México e do Canadá. No caso do México, por ser uma fronteira

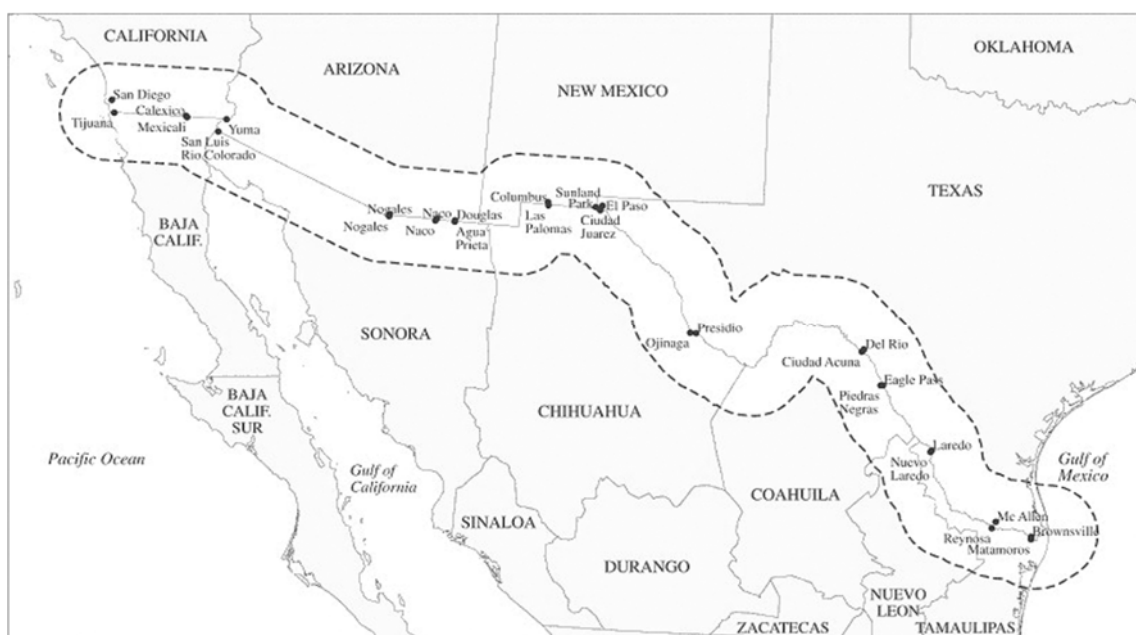
---

<sup>93</sup> O conceito de segurança da ASPAN, não sendo um tratado de livre comércio, pressupõe que a prosperidade da América do Norte deve ser protegida, enquanto espaço económico partilhado.

<sup>94</sup> Ao renunciar à posição de Director da CIA em Maio de 2006, lugar que ocupava desde Setembro de 2004, Porter J. Goss admitiu ao The New York Times a 07 de Maio, aquando da sua saída, que "Running the "intelligence community," a chimerical construct now made up of 16 agencies and more than 100,000 people, proved almost impossible. "The job had become, frankly, too big for one person, [...]" (*apud* Weiner, 2006).

relativamente fácil de cruzar por migrantes ilegais, foi iniciado o reforço da segurança física na fronteira. Uma mudança fundamental nos EUA é a relação de aproximação do sector privado com o DHS, desenvolvendo novas capacidades tecnológicas, para além de serem consultados para o desenvolvimento de nova legislação em termos de segurança. Esta parceria é sem dúvida uma das principais alavancas do desenvolvimento dos acordos de Fronteiras Inteligentes com o México e o Canadá, permitindo a cooperação ao nível da partilha de informação constante nas listas de passageiros dos voos com destino aos EUA.

Uma das implicações mais importantes foi o desenvolvimento de um conceito de fronteira que parte da noção básica de protecção do território, afectado pela magnitude do volume de transacções comerciais a nível mundial, as quais passaram a ser impossíveis de inspeccionar minuciosamente em termos de verificação de segurança. Por exemplo os cerca de vinte milhões de contentores que circulam todos os anos nos portos dos EUA (United States, 2004) e, ou no caso da fronteira com o México, o fluxo de pessoas com travessias diárias em ambos os sentidos com cerca de um milhão de pessoas, representam desafios de segurança do perímetro regional.



**Ilustração 7** - Linha de fronteira terrestre dos EUA com o México. (Center for Strategic and International Studies, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004)

O anterior sistema vigente gerava um dilema para o NAFTA, na gestão dos novos desafios para desenvolver a segurança fronteiriça. Manter as fronteiras abertas para os bens e pessoas residentes legais e fechadas para os que não o são, gera uma questão que permaneceu em aberto, entre a segurança na fronteira e a necessidade de facilitação de um fluxo legal de pessoas e bens. A instrumentalização de medidas de

segurança restringe o trânsito fronteiriço, afectando de forma significativa o desenvolvimento económicos dos países vizinhos.

O volume total do comércio legítimo transfronteiriço entre os EUA e o México em 1994 foi cerca de 80 biliões de dólares. Hoje, mais do que triplicou, chegando a cerca de 270 biliões de dólares anuais, ou, aproximadamente, 638 milhões dólares de comércio num dia - e os números estão destinados a continuar a registar incrementos significativos. Dito de outra forma, o valor do comércio entre os EUA e o México, realizado apenas em camiões do outro lado da fronteira cresceu de cerca de 3,5 biliões de dólares em 1993 para aproximadamente 14 biliões de dólares dez anos depois (Stewart Verdery *apud* United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations, 2004, p. 60).<sup>95</sup>

Para responder a estes desafios, o DHS desenvolve uma perspectiva de gestão de risco para a segurança fronteiriça, subordinada ao princípio do pré-registo de pessoas e bens aos quais é concedido o carácter de confiáveis – *bona fide*, o que permite concentrar meios para uma maior verificação daqueles cujos antecedentes sejam desconhecidos ou menos claros. Esta perspectiva leva em linha de conta que a larga maioria das pessoas que transitam para os EUA provenientes do México e do Canadá, são residentes e realizam esta circulação de forma frequente.

A fronteira passará assim a ficar mais protegida mediante a cooperação regional para elevar a importância da informação e conter com maior eficiência as ameaças colocadas pelo terrorismo, a criminalidade organizada, a imigração ilegal e o tráfico de estupefacientes.

Com um novo conceito de fronteira de base territorial, os EUA não delegam aspectos da sua segurança aos seus vizinhos do perímetro regional, continuando a preparar-se para conter as ameaças, como se verificou na inauguração da base de operações Bellingham Air Marine Branch, com um *staff* de 70 pessoas, dois helicópteros, um avião e um barco de alta velocidade, que é parte da Alfandega e da Imigração do DHS, fortalecendo de forma primordial a fronteira com o Canadá (The Associated Press, 2004).

Estas mudanças são de grande profundidade e de longo prazo, como menciona o subsecretário do DHS, James Loy, que ao enumerar os avanços no seu departamento explica: foram treinados 50,000 *air marshalls* apoiados por tecnologia de ponta; foram

---

<sup>95</sup> Stewart Verdery, Secretário Adjunto de fronteira e política de segurança do transporte e planeamento, Departamento de Segurança Nacional dos EUA, no seu depoimento perante o Comité do Senado dos EUA sobre relações externas.

tomadas medidas para aumentar a segurança da aviação; foi prestada maior atenção ao sistema de informação de migrantes estudantes e de intercâmbio não imigrantes – a maioria dos terroristas do 11 de Setembro foram admitidos como estudantes; procurou-se a expansão da Container Security Initiative (CSI), que implica um maior destacamento de inspectores por todo o mundo; instalou-se um equipamento US-Visit nas 50 entradas terrestres mais movimentadas dos EUA; estabeleceu-se uma cooperação mais estreita com o sector privado; desenvolveram-se novas capacidades para detectar a presença de material nuclear em contentores marítimos e em veículos; desenvolver-se-á a próxima geração de detectores químicos e biológicos; procurar-se-á melhorar a partilha de informação e de comunicação, assim como a interoperabilidade operativa e de treino. Implementar estas medidas não é fácil, sobretudo se se quer ampliar a cobertura das inspecções, pois, se se amplia a segurança e os procedimentos associados, torna-se lento o trânsito de pessoas e bens (Stephen, 2002).

A este respeito importa mencionar que o México e o Canadá são os dois países que mais colaboram para a protecção da segurança nacional dos EUA, apesar de nenhum deles compartilhar a doutrina de acção preventiva contra o terrorismo, que é a essência da guerra global contra o terrorismo. O vínculo entre a defesa, a segurança nacional e a estratégia de guerra global contra o terrorismo, resulta da necessidade de cooperação e coordenação entre o DHS com os outros dois departamentos e agências do governo federal dos EUA, principalmente o Pentágono, o Departamento de Estado, a CIA e o FBI, para além dos seus homólogos tanto no Canadá como no México.

Muito se escreveu sobre as mudanças geradas a partir dos atentados de 11 de Setembro de 2001. O debate nos EUA permanece em aberto sobre o papel do controlo das fronteiras para evitar que este tipo de acção se volte a repetir, atendendo a que a ameaça continua a ser permanente, difusa, e estar dissimulada.

#### **3.4.1. LIMITES DA SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS**

Existe um consenso bipartidário nos EUA sobre os elementos estratégicos da guerra ao terrorismo, baseado na percepção de vulnerabilidade permanente, cuja consequência é a criação de instituições e a aplicação de políticas nacionais e internacionais dos EUA na procura da segurança nacional (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004). Devido aos ataques terem sido dirigidos à superpotência dominante, estes tiveram impacto imediato em todo o mundo, com a introduziu da *Al Qaeda* na agenda do terrorismo como a principal ameaça à segurança internacional.

Se bem que nos anos noventa do século XX, não se condicionavam os acordos de comércio aos acordos de segurança, esta situação alterou-se depois do 11 de Setembro de 2001, com as novas políticas de segurança nacional a terem início com o *Patriot Act* em Outubro de 2001 (United States. Congress. House. Committee on Rules (2001). Devido a este facto, os países que procuram encetar negociações comerciais com os EUA, sejam elas outras potências ou blocos regionais, devem ter presente os novos requisitos de segurança no que respeita ao acesso ao território, nomeadamente à questão do controlo nas fronteiras.

Neste sentido, os ataques terroristas abriram caminho a um novo pensamento geopolítico, que teve como base a protecção nas fronteiras dos EUA, envolvendo a procura de cooperação do Canadá e do México. O resultado foram os dois acordos regionais de cooperação, chamados acordos de Fronteiras Inteligentes – *Smart Borders Agreement*, assinados com o Canadá a 12 de Dezembro de 2001 e com o México a 22 de Março de 2002.

Os principais aspectos dos acordos sobre fronteiras inteligentes, no que respeita à segurança das infra-estruturas e do fluxo de pessoas entre o México e os EUA, e entre o Canadá e os EUA, revelam-se de particular relevância para as partes envolvidas em termos económicos e de segurança.

Tabela 5 - Principais aspectos dos acordos sobre fronteiras inteligentes entre os EUA, o México e o Canadá

Acordo México – EUA	Acordo Canadá – EUA
<p style="text-align: center;"><b>Segurança das infra-estruturas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificação a longo prazo;</li> <li>2. Melhoria no processamento dos fluxos de pessoas nas linhas de controlo fronteiriço;</li> <li>3. Protecção da infra-estrutura;</li> <li>4. Harmonização dos pontos de entrada dos portos marítimos;</li> <li>5. Exposição de projectos;</li> <li>6. Cooperação nos pontos de circulação fronteiriços;</li> <li>7. Financiamento de projectos fronteiriços.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Segurança do fluxo de passageiros</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Viajantes com documentação previamente revista;</li> <li>2. Informação avançada sobre passageiros</li> <li>3. Viagens de negócios no quadro NAFTA;</li> <li>4. Fronteiras seguras e dissuasão da imigração ilegal;</li> <li>5. Consulta relativa à política de emissão de vistos;</li> <li>6. Treino conjunto;</li> <li>7. Bases de dados conjuntas;</li> <li>8. Controlo de pessoas provenientes de Estados terceiros.</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>Segurança das infra-estruturas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistemas de transportes inteligentes;</li> <li>2. Protecção da infra-estrutura crítica;</li> <li>3. Segurança do transporte aéreo;</li> <li>4. Integração fronteiriça e equipas marítimas de vigilância;</li> <li>5. Coordenação para a aplicação conjunta de normas;</li> <li>6. Integração dos serviços de informações;</li> <li>7. Impressões digitais em pontos migratórios;</li> <li>8. Movimento de deportados;</li> <li>9. Legislação antiterrorista.</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>Segurança do fluxo de passageiros</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificadores biométricos;</li> <li>2. Autorizações de residência permanente;</li> <li>3. Sistema único de inspecção alternativa;</li> <li>4. Processamento de refugiados e requerentes de asilo;</li> <li>5. Gestão de refugiados e requerentes de asilo;</li> <li>6. Coordenação de políticas de vistos;</li> <li>7. Controlo prévio no transporte aéreo;</li> <li>8. Informação avançada sobre passageiros; registo de nomes dos passageiros;</li> <li>9. Unidades conjuntas de análise dos passageiros;</li> <li>10. Vigilância dos terminais ferryboats;</li> <li>11. Bases de dados compatíveis sobre imigração;</li> <li>12. Oficiais de imigração fora do país de origem;</li> <li>13. Cooperação internacional.</li> </ol>

Fonte: Shirk, 2014

Foram alcançados importantes níveis de cooperação para a segurança nas fronteiras dos EUA. No caso do México, colaborou na segurança da sua fronteira Norte, a mais movimentada do mundo, com cerca de 350 milhões de passagens de pessoas por ano, dos quais entre 400 mil e 600 mil se concretizam de forma ilegal, principalmente com pessoas provenientes do México, da América Central e das Caraíbas (Sverdrup, 2010).

Em termos de cooperação na América do Norte, desde a entrada em vigor do NAFTA, que se falava da necessidade de ampliar o alcance do tratado para as questões de segurança e defesa – o chamado NAFTA plus.

No que respeita aos EUA e Canadá, existem uma extensa lista de cooperação na área da segurança e defesa, no qual se inclui o principal acordo que prevê o Comando de Defesa Aeroespacial da América do Norte.<sup>96</sup>

No caso das segurança nas fronteiras dos EUA e do México, não é reconhecido o vínculo entre o comércio e a segurança – apesar do México ser o primeiro destino mundial das exportações norte-americanas, em virtude do governo mexicano e alguns sectores da sociedade considerarem que uma maior aproximação estratégica pode colocar em perigo a soberania daquele país. No entanto, desde meados dos anos oitenta que foi incrementada a cooperação bilateral em termos de segurança para fazer face à guerra contra a droga.

### **3.4.2. A REVALORIZAÇÃO ESTRATÉGICA DAS FRONTEIRAS REGIONAIS**

A importância das fronteiras regionais revitalizou-se e um novo quadro de segurança foi desenvolvido com base nos “avanços de competitividade dos EUA na última década e que tem as suas raízes na considerável abertura e eficiência que permitiram uma circulação dinâmica de pessoas e bens dos EUA e através das suas fronteiras. Os negócios capitalizaram as melhorias da eficácia e fiabilidade do transporte mediante a construção de linhas de ligação global estruturadas em torno de abastecedores externos” (Shirk, 2014).

Quando se desenvolveram medidas de segurança após os ataques terroristas de 11 de Setembro, os avanços alcançados tiveram um efeito negativo directo na economia com elevadas perdas associadas. Na fronteira sul dos EUA, na cidade de San Diego foi o estado de emergência económico devido a uma drástica baixa de negócios depois do 11 de Setembro, afectando empresas electrónicas, têxteis, químicas e a indústria mexicana, assim como a rotina dos trabalhadores transfronteiriços (Andreas, 2003a). Esta foi uma situação temporária, pois a dinâmica do comércio fronteiriço conduziu à rápida adaptação empresarial face aos novos requisitos de segurança.

Deste modo, a gestão das fronteiras tornou-se um assunto prioritário. No caso da fronteira do México com os EUA manteve-se uma dinâmica muito activa apesar dos constrangimentos dos procedimentos de segurança. “Ao longo dos seus 3152 km., no ano de 2002 verificaram-se cerca de 252 milhões de entrada e saídas pedonais através de 55 ponto de entrada - 78 % do total de passagens desta natureza com destino aos EUA; circularam nas fronteiras cerca de 89 milhões de veículos particulares e 4.5

---

<sup>96</sup> NORAD, na sua denominação inglesa North American Aerospace Defense Command.



milhões de camiões; passaram na fronteira 98 % do comércio bilateral, gerando cerca de 300,000 milhões de dólares” (Andreas, 2003b, p. 10).

Nesta fronteira, para os mexicanos, sempre existiu uma indefinição entre aquela que é a situação de segurança na fronteira e a segurança pública, sobretudo devido ao aumento do crime organizado em cidades como Tijuana ou Juarez, onde os cartéis de droga lograram estabelecer territórios de segurança e chegando mesmo a corromper inúmeras corporações policiais, sobretudo a nível local.

Na fronteira com o Canadá, com os seus 8,892 Km., e com 85 % da população sediada na zona fronteiriça, verifica-se um forte comércio bilateral diário, a maioria do qual transportado por via terrestre.

Face ao que antecede, os EUA aplicaram um conceito de fronteira que vai mais além dos limites geográficos com o México e o Canadá, privilegiando progressivamente a valorização da importância estratégica da fronteira terrestre com o México e, no caso do Canadá, das fronteiras aéreas e marítimas.

Esta nova abordagem de segurança implica uma troca de informações permanente e uma maior coordenação em matéria de migração com ambos os países. Com o Canadá são variados os objectivos estabelecidos com vista à sua efectiva implementação: os primeiros procuram garantir um fluxo seguro e eficiente de pessoas e bens, a melhoria da infra-estrutura fronteiriça e a coordenação da troca de informação. Com o México foram expressas preocupações intencões relativas ao fluxo de pessoas e bens, assim como relativamente à infra-estrutura, todavia sem avanços efectivos (United States. Department of Homeland Security. Press Office, 2003).<sup>97</sup>

Os Acordos das Fronteiras Electrónicas tiveram um significativo sucesso resultado de uma cooperação fluida em matéria de gestão de fronteiras, através da qual foram implementados programas como o US-VISIT, baseado em tecnologia destinada a sinalizar migrantes temporários e de longa estada nos EUA implicando identificadores biométricos através de um pré-registo de pessoas com vista à agilização da sua passagem em canais pedonais dedicados devidamente referenciados. Este programa decorre da lei aprovada pelo Congresso norte-americano em Maio de 2002, que exige uma base de dados dos visitantes dos EUA.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Discurso de abertura pelo Secretário de Segurança Interna, Thomas Ridge, numa reunião da Comissão Bilateral a 12 de Novembro de 2003, com o Secretário do Governo Mexicano, Santiago Creel.

<sup>98</sup> US Congress, The Enhance Border Security and Visa Entry Reform Act, aprovado em Maio 2002.

Estes acordos fronteiriços foram um marco para subsequentes avanços na relação bilateral México-EUA. Com crescente envolvimento das autoridades, o México tornou-se um território chave para a contenção da migração destinada aos EUA, tendo as autoridades desenvolvido esforços para controlar o fluxo de migrantes ilegais através das suas fronteiras, reconhecendo existir um interesse mútuo nesta matéria.

Na visita oficial de Ridge ao México em Fevereiro de 2004, foi subscrito o memorando de entendimento sobre o repatriamento seguro, regulado, digno e humano de cidadãos nacionais do México e o Plano de Segurança Fronteiriça para 2004, que ratifica e amplia o Plano de Acção para a Segurança da Fronteira<sup>99</sup> assinado em Junho de 2001. Entre o acordado, especial destaque é atribuído ao intercâmbio de informações no combate às organizações de tráfico de pessoas e ampliação dos programas de capacitação e troca de conhecimento entre as autoridades responsáveis pela aplicação do Plano (Center for Strategic and International Studies, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004). Relativamente à colaboração com o México no que respeita a informações, esta concretiza-se, igualmente, de forma fluida entre “a área de Análise de Informação e Protecção de Infra-estrutura Crítica do DHS e o Centro de Investigação e Segurança Nacional do México (CISEN). Em Janeiro de 2003 organizaram a criação de seis grupos de trabalho interagências dedicados à protecção da infra-estrutura crítica. Os grupos de trabalho, os quais são presididos por um comité bilateral, estão organizados por sectores: energia, transporte, saúde, agricultura, água e telecomunicações. Porém, o âmbito de actuação destes grupos foca-se na infra-estrutura com impacto nas comunidades fronteiriças.” (Bondi, 2004).

Pelo seu lado, a relação entre o Canadá e os EUA no que respeita à segurança nacional está profundamente integrada, resultado do pragmatismo da política canadiana para com o seu maior parceiro comercial. Em questões de segurança, a colaboração do Canadá com os EUA é anterior aos ataques terroristas de 11 de Setembro. Na resposta canadiana a estes ataques, “quando Washington fechou o espaço aéreo, 224 aeronaves com 33.000 passageiros foram enviados para aeroportos canadianos, convertendo escolas em áreas de destino a estas pessoas. Setenta e sete membros da equipa de resposta a desastres da Cruz Vermelha Canadiana - enfermeiras, bombeiros e conselheiros, estiveram três semanas nas ruínas do *Ground Zero*” (Andreas, 2003a).

---

<sup>99</sup> A definição de segurança da fronteira é mais ampla do que a definição de segurança na fronteira, adoptada neste trabalho, pois a primeira definição vai para além do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras geográficas.

O Canadá colocou em estado de alerta os seus portos de entrada no território, aumentou a segurança dos seus aeroportos e elegeu fundos adicionais destinados a tecnologia de detecção e pessoal para reforçar aspectos de segurança, para além de aprovar legislação contra o financiamento do terrorismo e aplicar controlos de migração mais rigorosos (Wang, 2002). Posteriormente, com a aplicação do Acordo de Fronteiras Electrónicas – chamadas inteligentes, o Canadá iniciou uma gestão conjunta da segurança fronteiriça, com o estabelecimento de pessoal em ambos os lados da fronteira e a formação de Equipa Integradas de Gestão de Fronteira – IBET (Public Safety Canada, 2015), na sua sigla em inglês, que são “equipas compostas por diversas agências de aplicação da lei, instalados na fronteira e que intercambiam informação, tecnologia e coordenação de actividades, desenvolvendo uma base de dados conjunta e automatizada de forma a aumentar e partilhar informações sobre ameaças e suas respostas.” (Wang, 2002).

A 3 de Dezembro de 2001, o Procurador-Geral dos EUA e a Ministra da Cidadania e Imigração do Canadá, assinaram uma Declaração Conjunta de cooperação sobre Segurança Fronteiriça e Assuntos de Migração Regional. Com base neste instrumento, foi acordada a inclusão de pessoal canadiano no Grupo de Elite Antiterrorista Internacional dos EUA, desenvolvendo-se um Memorando de Entendimento que prevê: o equipamento e o treino a pessoal da Polícia Montada canadiana permitindo o acesso ao arquivo de impressões digitais do FBI, em tempo real e por via electrónica; rever as políticas de vistos para migrantes temporários; implementar equipas conjuntas para a revista de segurança a passageiros aéreos; incrementar o número de oficiais de imigração em funções; desenvolver identificadores biométricos comuns para documentos; desenvolver uma lista de Estados terceiros seguros e aumentar os IBET. Estas acções foram levadas a cabo com um amplo apoio social e participação de actores empresariais e sindicatos (Public Safety Canada, 2015).

O Primeiro-ministro canadiano promoveu o desenvolvimento das questões ligadas à segurança nacional, ao anunciar no final de 2003 a criação de um novo modelo de Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), encarregue de políticas de prevenção do crime, vigilância e detenção, segurança e informações, serviços prisionais, integração da rede de gestão e resposta de emergência e a Agência Canadiana dos Serviços de Fronteiras - CBSA<sup>100</sup>, que é uma instância completamente nova, criada enquanto parte da iniciativa de Fronteiras Inteligentes; com um orçamento anual de 7 mil milhões de dólares canadianos e mais de 55.000 funcionários. Desde

---

<sup>100</sup> Canadian Border Services Agency.

Abril de 2004, a PSEPC se organiza em cinco áreas: Gestão de Emergência e Segurança Nacional; Vigilância e Aplicação da Lei; Segurança Comunitária e Alianças; Relações e Assuntos Públicos; e Gestão Administrativa (Sokolsky, 2004).

Deste modo, “dentro do governo federal, tal como em muitas províncias e territórios, existe uma complexa rede de organizações que são responsáveis por assuntos relacionados com a emergência. O último contributo para esta rede é a criação do PSEPC (Office of the Information Commissioner of Canada, 2014), anunciada a 12 de Dezembro de 2003 pelo Primeiro-ministro Paul Martin. O mandato da PSEPC prevê a disponibilização de aconselhamento político e operacional no apoio a um conjunto de assuntos, incluindo a resposta de emergência e sua gestão, protecção de infra-estruturas críticas, programas de segurança comunitária, justiça criminal, segurança de fronteira, e outros temas relacionados com a segurança pública nacional. O PESPC é uma amálgama de novas e outras organizações já existentes, e combina as principais actividades do anterior Departamento do Procurador Geral, o Gabinete de Infra-estruturas Críticas, a Resposta de Emergência e o Centro Nacional de Prevenção do Crime. O novo Departamento é parte de um leque diversificado de entidades da PSEPC, que incluem a Real Polícia Montada Canadiana, os Serviços de Informações (CSIC)<sup>101</sup>, os Serviços Prisionais, a Comissão das Liberdades Condicionais - *National Parole Board of Canada*, o Centro de Armas de Fogo e a Agência Canadiana dos Serviços de Fronteiras. O conjunto de responsabilidades recai sob a autoridade do Primeiro-ministro. Tal reflecte, por um lado, a necessidade operacional de integrar a segurança nacional do Canadá e o sistema de segurança existente na liderança de um ministro e, por outro lado, a mudança estratégica de deslocar o novo Departamento para junto do Gabinete do Primeiro-ministro” (Doern, Johnson, 2006).

Estas mudanças consolidam-se com o anúncio a 22 de Janeiro de 2003 de um pacote para cinco anos, com um investimento previsto de cerca de 170 milhões de dólares canadianos, destinados a melhorar o sistema de transporte marítimo e fronteiras marítimas. Complementarmente, em matéria de segurança aérea, em Março de 2002 o Governo do Canadá implementou a Canadian Air Transport Security Authority - CATSA, com 2,2 mil milhões de dólares canadianos, uma iniciativa que inclui policia encobertos em voos com destino ao Canadá e um aperfeiçoamento no treino para casos de ameaça de bomba nos aeroportos. Deste modo, para a protecção nas fronteiras foram destinados, desde 2001 até 2005, 7,7 mil milhões de dólares canadianos para a segurança fronteiriça, em rubricas tão distintas como o investimento em informações,

---

<sup>101</sup> Canadian Security and Intelligence Community.

melhoria de coordenação entre agências e a vigilância marítima, revisão das políticas de migração, tecnologia de vigilância, protecção de infra-estrutura, incremento de recursos contra terroristas dos militares, saúde pública e preparação para a possibilidade de ataques químicos, biológicos, radiológicos e nucleares.

Por último, em Abril de 2004 foi publicado o Documento de Segurança Nacional Canadiana - *Securing An Open Society: Canada's National Security Policy*, na qual são enumerados todas estas mudanças e se anuncia a inclusão de grupos da sociedade civil na formulação de políticas de segurança nacional. Esta iniciativa, para além de atribuir legitimidade e melhor coordenação às ditas políticas, também funciona como um órgão de controlo no caso das agências do governo excederem as suas prerrogativas, anunciando ainda a iniciativa de promover o desenvolvimento de uma nova geração de fronteiras inteligentes em todo o mundo, consolidando as mudanças anteriormente mencionadas (Canada, 2004).

Em resumo, a revolução de segurança nacional canadiana cria instituições como a PSEPC, encarregue de assegurar a concentração de funções inspirada no modelo DHS dos EUA, com o qual trabalha de forma fluída e integrada, para procurar alcançar uma melhor coordenação interna e regional na revalorização estratégica das fronteiras.

### **3.4.3. INTERDEPENDÊNCIA REGIONAL, SEGURANÇA E TERRORISMO**

Os atentados de 11 de Setembro nos EUA confirmaram os desafios e impactos das novas ameaças à segurança mundial, depois do final da Guerra Fria. Durante os anos noventa assistiu-se ao incremento da interdependência comercial e económica, que em regiões como a América do Norte não implicou o mesmo grau de cooperação, nos níveis políticos e de segurança.

A principal mudança assentou nos esforços dos EUA para que os seus vizinhos na região aceitassem a existência de uma ameaça terrorista real. Durante o ano de 2002 foi delineada a estratégia paralela à segurança nacional: a doutrina de acção preventiva antecipada – *preemptive action*, que defende que se deve passar a uma acção militar directa contra Estados patrocinadores do terrorismo internacional.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Tal como anteriormente referido, a doutrina de acção preventiva antecipada – *preemptive action*, não é nova, mas oficializa-se de forma total depois do 11 de Setembro. *Preemption* traduz-se assim como uma acção preventiva antecipada e significa a obtenção de algo por adiantamento, com autoridade (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2002b).

O relatório da Comissão do 11 de Setembro concluiu que as análises das informações para demonstrar que as ligações entre o governo do Iraque e a *Al Qaeda* eram incontestáveis. (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 335 ; United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2002b).

Nos EUA, até aos ataques junto à linha de meta na maratona de Boston a 15 de Abril de 2013, dos quais resultaram três vítimas mortais e cerca de 264 feridos, perpetrados por dois irmãos originários da Chechénia e residentes legais nos EUA (CNN, 2015), subsistiu a opinião que graças a esta estratégia não se repetiu outro ataque terrorista no seu território.

Assim, na visão norte-americana as acções preventivas antecipadas garantiram mais segurança; como refere a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002: “While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America’s homeland security to protect against and deter attack.” (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2002b, p. 6).<sup>103</sup> “The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction— and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack.” (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2002b, p. 15).<sup>104</sup>

Assim, um novo conceito de segurança nacional implica a reorganização das actividades de informações, a participação do sector privado e a colaboração da comunidade internacional, desde logo os vizinhos na região, revelam-se fundamentais para o sucesso da iniciativa. Esta reorganização da estrutura institucional para o combate ao terrorismo apresenta vantagens e desvantagens. As vantagens evidentes são uma maior centralização dos fluxos de informação e de coordenação das diferentes estruturas; as desvantagens assentam no facto das instituições terem uma forte tradição histórica na forma como trabalham, pelo que a introdução de novas metodologias geraram dificuldades burocráticas.

---

<sup>103</sup> Apesar de reconhecermos que *a nossa melhor defesa é um bom ataque*, encontramos também a fortalecer a Segurança Nacional da América, protegendo-a de, e dissuadindo, um possível ataque. (Tradução nossa)

<sup>104</sup> Os EUA mantiveram em grande medida a opção de acções preventivas - *preemptive actions*, para conter de forma suficiente uma ameaça à nossa segurança nacional. O grande risco, o maior, é o risco da inacção, e o assunto mais urgente é a questão de adoptar acções antecipadas para nos defendermos a nós próprios apesar da incerteza que existe relativamente ao momento e ao lugar do ataque do inimigo. (Tradução nossa)

Do mesmo modo, nas relações com os dois vizinhos na região, as estruturas de segurança nacional do Canadá e o México, não têm necessariamente as contrapartidas institucionais, e as mudanças institucionais acabam por se dar a diferentes velocidades, como é o caso do Canadá, ou simplesmente não se dão, como no caso do México.

### **3.5. A MATRIZ DO *MIGRATION APPARATUS* NA PARCERIA TRANSATLÂNTICA**

O incremento da capacidade das pessoas para viajar e migrar, num mundo no qual as pessoas e os países enfrentam novos para a segurança no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, expõe as debilidades e coloca sob pressão permanente os sistemas de gestão das fronteiras.<sup>105</sup>

Em termos políticos, nas últimas três décadas, foram essencialmente desenvolvidos padrões relacionados com o fortalecimento físico das fronteiras e da incorporação da tecnologia, com a recolha e partilha de informação em termos de gestão das identidades, e a construção de parcerias regionais e entre continentes. Esta questão, no entanto, conduziu à necessidade de uma nova abordagem de segurança nas fronteiras, face à complexidade crescente do fenómeno de modo a permitir minimizar as preocupações relativas à identificação dos desafios de segurança através do desenvolvimento de ferramentas inovadoras para os sistemas de gestão das fronteiras.

Presentemente são necessárias respostas efectivas, face à procura generalizada de facilitação da mobilidade das pessoas, ao mesmo tempo que são geridos os desafios de segurança associados à circulação de pessoas nas fronteiras – entrada de migrantes ilegais, de suspeitos de ligações ao terrorismo e à criminalidade organizada em geral. A informação e a tecnologia são recursos centrais de uma nova abordagem de segurança nas fronteiras, a qual tem como objectivo o estabelecimento da identificação clara e precisa dos viajantes legítimos – migrantes temporários e de longa duração, de uma forma célere. A alocação adequada dos meios para controlar aqueles viajantes, para os quais não existe qualquer informação disponível ou sobre os quais existam fundadas suspeitas de constituírem uma ameaça, passa a revelar-se uma prioridade.

Estes objectivos de uma nova abordagem de segurança devem ser alcançados, preferencialmente, em momento prévio à chegada à fronteira física, de forma a serem evitados erros de avaliação e decisão em situações de elevada tensão. Com esta prática

---

<sup>105</sup> Por exemplo, o número total de chegadas de turistas internacionais no mundo inteiro aumento de 69.3 milhões em 1960; para 165.8 milhões em 1970; para 278.1 milhões em 1980; de 687 milhões em 2000, segundo Rey Koslowski (2011, p. 13).

procura-se alcançar um nível de eficiência elevado na identificação de desafios de segurança associados á mobilidade das pessoas, respeitando, em todo o momento, os direitos individuais e a privacidade dos dados dos viajantes.

Para a sua concretização, estes objectivos têm sido desenvolvidos por alguns Estados com recurso a duas linhas de orientação, por um lado, as fronteiras têm sido deslocalizadas para o seu exterior, através do uso de informação detalhada sobre os passageiros que é disponibilizada em formato digital pelas companhias aéreas transportadoras, permitindo à polícia de fronteira analisar esses dados antes da chegada do passageiro ao local de controlo no destino. Por outro, têm sido empregues novas técnicas para verificação da identidade dos viajantes.

A informação biométrica, com recurso ao reconhecimento facial e às impressões digitais, tem constituído cada vez mais ferramentas do quotidiano para complementar os tradicionais elementos de segurança dos documentos de viagem que são os passaportes, passando estes a incorporar elementos electrónicos – *chips*, que reforçam a sua integridade física e intelectual. O recurso aos dados biométricos reflecte um certo afastamento do padrão da nacionalidade, como o critério determinante para determinar o nível de verificação a que os viajantes devem ser submetidos, passando a avaliação a estar mais centrada nas características individuais de cada pessoas em termos de análise de risco.

Apesar dos avultados investimentos em novos sistemas electrónicos de gestão de fronteiras, há projectos nos EUA e na UE que foram modificados ou terminados devido a deficiências de concepção e falhas na implementação. Esta tarefa sendo realizada por empresas privadas com elevadas capacidades tecnológicas, elas próprias detentoras de um conhecimento e experiência técnica limitada na gestão de fronteiras, levou ao aparecimento de soluções *one fits all* ou de projectos chave na mão com complexos sistemas de manutenção, muitas vezes sem o envolvimento das autoridades responsáveis pelo controlo na fase de desenvolvimento. O quadro seguinte procura ilustrar evolução a realidade norte-americana e europeia dos sistemas electrónicos de gestão de fronteira, a partir de 1995.



Tabela 6 - Sistemas electrónicos de gestão de fronteiras nos EUA e na UE, de 1995 a 2013

Estados Unidos da América			União Europeia		
Iniciativa/ Data	Função	Notas	Iniciativa/ Data	Função	Notas
<b>Secure Electronic Network for Travellers (SENTRI) 1995</b>	Processo para viajantes de baixo risco que requer uma aprovação prévia de modo a tornar o controlo do Customs and Border Protection (CBP), mais expedito	Destinado ao tráfego terrestre na fronteira entre os EUA e o México, em especial na Califórnia, Texas e Arizona	<b>Sistema de Informação Schengen (SIS) 1995</b>	Sistema de troca de informação que permite às autoridades policiais e judiciais obter informação sobre pessoas e objectos	Criado no quadro da Convenção de Schengen em 1995, tendo sido substituído pelo SIS II, incorporando elementos biométricos
<b>Plano de Acção Fronteiras Inteligentes (México) 2002</b>	Plano de 22 pontos para a fronteira dos EUA com o México de modo a harmonizar as operações de combate à imigração ilegal e para melhorar o controlo de nacionais na fronteira	Acordo de princípio e pouca visibilidade na sua implementação	<b>Dados dactiloscópicos europeus (EURODAC) 2000</b>	Base de dados de impressões digitais, para ajudar a identificar requerentes de asilo e pessoas detectadas em situação de entrada ilegal na fronteira externa da UE	Propostas para permitir as polícias de aceder a esta base de dados não receberam parecer positivo pela Comissão Europeia
<b>Container Security Initiative (CSI) 2002</b>	Pré-selecção para rastreamento de contentores comerciais antes da partida de portos estrangeiros	O programa ultrapassou os seus objectivos de pré-rastreamento de 85 % de todos os contentores com destino aos EUA	<b>Advanced Passenger Information (API) 2004</b>	Informação biográfica recolhida da MRZ – machine readable zone, dos passaportes e comunicada pelas companhias aéreas às autoridades de controlo de fronteira	De acordo com a Directiva 2004/82/EC de 29 de Agosto, relativa a obrigação das transportadoras de comunicar os dados dos passageiros. Todos os Estados-membros da UE podem usar os dados mas poucos o fazem
<b>United States Visitor and Immigration Status Indicator Technology (US-VISIT) 2003</b>	US-VISIT é um sistema do DHS – Department of Homeland Security para recolha de dados biométricos, acessíveis às agências federais, estatais e	Originalmente apenas para os viajantes que necessitam de visto enquanto pré-requisito, mas desde 2004 foi estendido para o Programa Visa Waiver	<b>Integrated Border Management (Frontex) 2005</b>	Agência para apoiar a cooperação na fronteira externa dentro da União Europeia	Propostas em discussão para ampliar o mandato da Frontex, nomeadamente a possibilidade de processamento de dados pessoais

	loais. Fotografias e impressões digitais dos dez dedos são recolhidas aos visitantes e usadas para fins de segurança e antiterroristas	(programa de isenção de visto) e para os residentes legais permanentes no EUA			
<b>Global Entry 2003</b>	Programa de facilitação do CBP que consolida a informação de vários sistemas de registo de viajantes – NEXUS (Canadá), SENTRI (México), e FAST (América do Norte); aplicável para os titulares de passaporte britânico com leitura óptica, autorização de residência ou passaporte norte-americano		<b>Código das Fronteiras Schengen 2006</b>	Regras comuns para a gestão das fronteiras externas da UE	Revisão frequente, nomeadamente em Abril de 2010 sobre vistos de longa duração
<b>Secure Borders Initiative SBInet 2006, cancelado em Janeiro de 2011</b>	Rede digital para a integração da infraestrutura, pessoal, e tecnologia ao longo das fronteiras Norte e Sul dos EUA. O objectivo era o de antever, prevenir, detectar e responder a actividades ilegais. Incluía comunicações e equipamento de vigilância,	Mandato parte da Iniciativa Fronteiras Seguras (SBI). Foi terminada em Janeiro de 2011 pela administração Obama, devido a questões tecnológicas, preocupações acerca de custos, e críticas do Congresso.	<b>Acordo Passenger Name Record (PNR), 2006 Canadá em 2006<sup>106</sup>, EUA em 2007<sup>107</sup> e Austrália em 2008<sup>108</sup></b>	Acordos para transferência de dados disponibilizados pelos passageiros e recolhidos pelas transportadoras no processo de reservas	A CE publicou linhas de orientação para acordos PNR, abrindo a possibilidade de negociação com os EUA e o Canadá <sup>109</sup> , envolvendo o Parlamento Europeu. Não existe legislação europeia que permita o uso do PNR por autoridades policiais

<sup>106</sup> European Commission: Home Affairs, "Agreement between the EU and Canada on Passenger Name Record data".

<sup>107</sup> European Commission: Home Affairs, "Agreement between the EU and US on Passenger Name Record data".

<sup>108</sup> European Commission: Home Affairs, "Agreement between the EU and Australia on Passenger Name Record data".

<sup>109</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, "On the global approach to transfers of Passenger Name Record (PNR) data to third countries," COM(2010)492 (21 September 2010).

	análise informática, e equipas de resposta rápida				
<b>EUA-UE Acordo PNR (2004, 2007)</b>	A União Europeia acordou em permitir o acesso pelos EUA ao PNR das transportadoras comerciais europeias	O Parlamento Europeu pretendeu renegociar o acordo em 2007 e harmonizar os acordos PNR com outros países. <sup>110</sup> EUA procuraram acordos bilaterais com Estados europeus, como por exemplo a República Checa <sup>111</sup>	<b>Equipas rápidas de intervenção nas fronteiras (RABIT) 2007</b>	Equipas de peritos nacionais coordenadas pela Frontex que disponibilizam assistência técnica e operacional em resposta a um pedido de um Estado-membro.	Uma equipa RABIT foi activada pela primeira vez em 2010 ao longo da fronteira terrestre grega. Cerca de 600 peritos podem ser chamados para constituir estas equipas. <sup>112</sup>
<b>Electronic System for Travel Authorization (ESTA) 2007</b>	Autorização prévia à partida requerida para os viajantes isentos de visto ao abrigo do Visa Waiver Program. Decretado em resposta aos esforços do Congresso para revogar o VWP, devido a preocupações de segurança	Informação usada pelo DHS, pelo Gabinete de Estatísticas, e pelo Departamento de Comércio	<b>Sistema de Informação de Vistos (VIS) 2010</b>	Sistema que permite a troca de informação entre os Estados-membros sobre a emissão e a recusa de vistos	Estabelecida pela Decisão do Conselho 2004/512/CE de 8 de Junho
<b>FLUX 2009</b>	Parceria entre os cidadãos norte-americanos e do Programa Global Entry e do Programa Privium de registo prévio de viajantes da Holanda	Bolsas de facilitação de entrada na área Schengen	<b>Segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SISII) 2013</b>	Actualização do SIS original de modo a permitir um maior número de entradas, incluindo dados biométricos	Tratou-se de uma actualização longa e controversa, com a revisão dos parâmetros técnicos, prazos e orçamentos previstos, estando activo desde 2013. <sup>113</sup>
			<b>Agência para a gestão operacional de sistemas IT em</b>	Tem como objectivo estabelecer uma estrutura	Implementada em 2010 com sede em Talim, na Estónia

<sup>110</sup> European Parliament, "European Parliament resolution of 5 May 2010 on the launch of negotiations for Passenger Name Record (PNR) agreements with the United States, Australia and Canada.

<sup>111</sup> Statewatch, "Memorandum of understanding between the Ministry of the Interior of the Czech Republic and the Department of Homeland Security of the United States of America regarding the United States Visa Waiver Program and related enhanced security measures," 2008.

<sup>112</sup> Frontex, "Frontex deploys Rapid Border Intervention Teams to Greece," (October 25, 2010).

<sup>113</sup> Council of the European Union. "Council conclusions on SIS II," (October 2010).

			<b>larga escala na Área Liberdade, Segurança e Justiça da UE 2010</b>	de gestão única para o SIS II, VIS, Eurodac e outros sistemas IT de larga escala da UE	
			<b>Sistema europeu de vigilância na fronteira externa (EUROSUR) 2013<sup>114</sup></b>	O sistema para reforçar a cooperação entre os sistemas de vigilância dos Estados-membros e facilitar o uso de tecnologia de ponta para monitorar as fronteiras	Presentemente em fase de implementação após um estudo de viabilidade e respectiva legislação de enquadramento <sup>115</sup>
			<b>Programa de registo prévio de viajantes (RTP), sem data prevista <sup>116</sup></b>	Sistema que permite um controlo de fronteira simplificado para passageiros que preencham um certo número de critérios	Dependente da implementação do VIS
			<b>Sistema de registo de entrada e saída de nacionais de Estados terceiros (EES), sem data prevista <sup>117</sup></b>	Sistema de identificação que permite referenciar os excessos de permanência a nível UE no decorrer do controlo de fronteira	Dependente da implementação do VIS
			<b>Sistema electrónico de autorização de viagem (UE ESTA), sem data prevista<sup>118</sup></b>	Base de dados de identificação de nacionais de Estados terceiros que viajam ao abrigo da isenção de visto	Dependente da implementação do VIS

Fonte: [Adaptado a partir de:] Papademetriou, Collett, 2011, p. 22-24

<sup>114</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, "Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)," COM(2008) 68 (13 February 2008).

<sup>115</sup> Commission of the European Communities, "Commission Staff Working Paper: Report on Progress Made in Developing the European Border Surveillance System (EUROSUR)," (24 September 2009).

<sup>116</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, "Preparing the next steps in border management in the European Union," COM(2008) 69 (13 February 2008). (European Union. Commission, 2008).

<sup>117</sup> (EUROPEAN UNION. Commission, 2008).

<sup>118</sup> (EUROPEAN UNION. Commission, 2008).

Uma nova abordagem deve centrar-se na melhoria dos sistemas de informação, em termos de recolha e análise, que permitam conhecer e compreender os fluxos migratórios, as motivações e as práticas adoptadas pelos viajantes, através do tratamento de dados, tendo presente a viabilidade de um projecto de gestão de fronteiras a médio/longo termo, em função da avaliação dos resultados alcançados a cada momento (United States. Department of Homeland Security, 2009).

Para tal, os governos necessitam de alocar os recursos necessários para a implementação de uma nova abordagem na gestão das fronteiras, salvaguardando que a facilitação, através da mobilidade das pessoas, e a segurança, alcançam um ponto de equilíbrio que estimule as economias e promova as expectativas de crescimento das sociedades.

### **3.5.1. OS EUA E AS PARCERIAS INTERNACIONAIS**

As parcerias entre países desenvolveram-se enquanto mecanismos de resposta a dois tipos de preocupações, por um lado, o reconhecimento que as fronteiras externas comuns saem fortalecidas e termos de segurança, com a identificação das suas vulnerabilidades, e por outro, a necessidade de colaboração com os países de origem e de trânsito, para a detecção prévia de desafios de segurança. A colaboração na fronteira externa comum dentro da UE tem sido uma preocupação central nas últimas décadas com variadas iniciativas a reforçar a sua importância. Destas, especial destaque para o Código das Fronteiras Schengen (CFS) (União Europeia. Conselho Europeu, 2006, p. 1)<sup>119</sup>, a criação das Equipas de Intervenção Rápida nas Fronteiras, as quais são activadas a pedido dos Estados-membros para lidarem com fluxos migratórios de magnitude imprevista. Os EUA, pelo seu lado, cooperam de perto com o Canadá, nas questões relativas ao controlo de fronteira, enquanto a cooperação com o México se aprofunda mais lentamente.

A eficácia destas colaborações assenta na confiança, equidade, e nos elevados níveis de interesse mútuo. No contexto da UE, os incidentes de 2011 no Mediterrâneo central evidenciaram, para os Estados-membros que enfrentam uma maior pressão, um falhanço na capacidade da UE para assegurar satisfatoriamente que os custos da gestão das fronteiras externas são devidamente partilhados. Este assunto está a afectar a confiança entre os Estados-membros, sendo disso exemplo a decisão francesa para

---

<sup>119</sup> O Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, estabeleceu o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (União Europeia. Parlamento Europeu, União Europeia. Conselho Europeu, 2006).

reintroduzir os controlos de fronteiras terrestres, devido à vaga de imigração ilegal por via marítima do Norte de África, com entrada por território italiano (VoxEurop.eu, 2011). Os esforços da Frontex, combinados com apoios financeiros adicionais aos Estados-membros mais afectados, permitiram sustentar temporariamente a crise interna no espaço Schengen, sendo requerida, porém, uma análise mais profunda dos mecanismos presentemente instituídos.

Foi possível constatar nos últimos anos, que a cooperação entre regiões com o mesmo nível de desenvolvimento é mais avançada. É disso exemplo a cooperação transatlântica, a qual tem sido limitada a acordos de partilha de dados Passenger Name Record (PNR), apesar de haver espaço para aprofundar a troca de experiências entre peritos, e a cooperação ao nível da Conferência dos Cinco Países que envolve os EUA, o Canadá, o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia.

O PNR sistematiza a informação fornecida pelos passageiros durante a reserva e reserva de bilhetes e quando o *check-in* em voos, bem como recolhidos pelas transportadoras aéreas para os seus próprios fins comerciais. Contém diversos tipos de informações, como datas de viagem, itinerário de viagem, detalhes do contrato, agência de viagens, através do qual o voo foi reservado, meios de pagamento utilizados, número do assento e informações de bagagem. Os dados são armazenados em bases de dados de reserva e de controlo de partidas das companhias aéreas. Muitos Estados acedem aos dados PNR para fins de combate à criminalidade grave e ao terrorismo (Guild, Brouwer, 2006 ; European Union. Commission, 2013).

Tabela 7 - Matriz das relações transatlânticas: A visão americana e europeia de segurança nas fronteiras (Tabela nossa)

<b>EUA</b>	<b>União Europeia</b>
12,000 Km fronteira terrestre 15,000 Km linha de costa 240 Portos internacionais 400 Aeroportos internacionais 500 Milhões de entradas e saídas 87,000 Unidades governamentais	4,000 Km de fronteira terrestre 89,000 Km linha de costa 286 Portos internacionais 450 Aeroportos internacionais 400 Milhões de entradas e saídas 28 Polícias de fronteira
<b>Visão americana sobre a Europa</b>	<b>Visão europeia dos EUA</b>
Europa é frágil no contra terrorismo apesar de ser forte a ameaça para os EUA Abordagem securitária é necessária mas não é suficiente Tem de prevenir e não só investigar o terrorismo Novos terrorismos requerem diferentes abordagens	Os EUA são de longe muito musculados  Demasiado prontos a usar a força militar  EUA rejeitam a autoridade da lei, assentam a acção em detenções ilegais Usam ataques sobre eles próprios enquanto bases para políticas
<b>Modelo político e a gestão da segurança nas fronteiras</b>	
Estado unitário Experiência com terrorismo doméstico pré-11 de Setembro Preocupação com terrorismo catastrófico Abordagem baseada nas capacidades não esperando a emergência da ameaça Avaliação de risco assente nos aspectos críticos e vulnerabilidades Novo conceito de segurança interna com o DHS que tem como estratégia as fronteiras seguras Esforço de ofensiva e perfeição na defesa Redução de vulnerabilidades	Não existem Estados Unidos da Europa Longa experiência com grupos terroristas nacionais Largo número de minorias não assimiladas Abordagem baseada na ameaça ao lidar com ameaças emergentes Avaliação de risco baseada na probabilidade  Menos focada na segurança interna consciente dos custos económicos e sociais Sem guerra ao terror e com esforço defensivo Sem política de segurança interna europeia até 2010 - abordagem nacional

No entanto, o controlo da migração permanece o principal objectivo de cooperação com países menos desenvolvidos de origem de fluxos migratórios, sendo, em regra, disponibilizada uma simples assistência financeira e ocasionalmente oportunidades de migração legal muito limitadas. Este apoio tem sido concedido em troca da prevenção da migração ilegal para a Europa, havendo experiências recentes no Norte de África, nas quais os Estados-membros da UE foram além das relações bilaterais baseadas em aspectos financeiro (Collett, 2011, p. 4). Nestes casos procuraram um relacionamento equilibrado e multifacetado, baseado na confiança política e no desenvolvimento de

objectivos mais amplos, como é o caso do Reino de Marrocos com o Reino Espanha na gestão das migrações laborais temporárias dos seus nacionais.

### **3.6. SÍNTESE CONCLUSIVA**

O século XXI está marcado por preocupações com os efeitos da globalização económica e comercial. Esta tendência mundial é marcada positivamente, por um lado, pela maior articulação entre as economias que potencia o seu desenvolvimento e, por outro, pelas consequências negativas que produzem as crescentes assimetrias económicas. Em termos de segurança, a globalização produz importantes efeitos tanto para a emergência de novas ameaças, através de novas formas de expressão, como através das mudanças que conduzem a novos equilíbrios de poder. A médio prazo, os EUA não podem manter um nível de tensão internacional elevado, quer pelos custos económicos como políticos que implicam, pelo que a tendência se acentuará provavelmente para políticas mais liberais e cooperativas, e para a procura de equilíbrios políticos. Apesar dos significativos impactos resultantes da reorganização de fundo e de largo espectro que revolucionou a política de segurança nacional dos EUA, esta continuará a seguir o rumo traçado após o 11 de Setembro de 2001.

Numa visão de longo termo da segurança dos EUA, este país tem uma dupla missão. Por um lado, responder de forma efectiva às ameaças que pesam sobre a sua segurança e aquelas que serão produto das alianças internacionais, e por outro, à emergência de novos actores internacionais. As novas ameaças têm menos a ver com actores estatais, tal como foi a história no século XX. Agora referem-se à segurança nacional derivada da intensa articulação da informação, da internacionalização, e da capacidade organizativa de movimentos contrários aos interesses norte-americanos, como sejam organizações terroristas, redes de migração ilegal, ou grupos de crime organizado. No caso do regionalismo político, do proteccionismo estatal, do nacionalismo e dos movimentos étnicos, ao apresentarem uma componente interna e regional, não deixam de ser também potencialmente geradores de desestabilização dos interesses dos EUA.

A capacidade política, militar e económica dos EUA, permanece continuamente desafiada pelas novas ameaças à segurança, dada a sua vastidão e complexidade.

Para avaliar o impacto dos ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001, e a sua relação com a segurança nas fronteiras nos EUA, é necessário seleccionar uma sucessão das consequências políticas dos atentados, de resto o que procurámos



garantir neste capítulo. Aparentemente houve um discurso público comum que aceitava o facto de a expressão “depois do 11 de Setembro”, marcar um novo período histórico.

Na resposta imediata aos ataques do 11 de Setembro, os serviços de fronteiras desenvolveram medidas operativas conjuntas de reforço da segurança nas fronteiras, causando com a implementação dessas medidas, nas fronteiras de maior impacto como são as terrestres, uma perturbação de natureza comercial com fortes repercussões negativas nos padrões estabelecidos e em vigor até então. Os efectivos das autoridades de fronteira foram reforçados com elementos da Guarda Nacional, da Patrulha de Fronteira e com a Polícia Estadual e local, de modo a reduzir os tempos de espera daqueles que pretendiam entrar nos EUA legitimamente para negócios ou turismo. Nas semanas seguintes ao 11 de Setembro, após a reabertura do espaço aéreo norte-americano, assistiu-se ao restabelecimento progressivo das ligações aéreas regulares com destino aos EUA, porém com novas regras relativas à segurança no acesso a bordo de aeronaves, em termos de procedimentos práticos e medidas tecnológicas preventivas.

Os EUA alteraram igualmente os procedimentos de emissão de vistos com a activação de uma reforma nas verificações e aprovações para a concessão, e implementaram dois sistemas de vigilância, para os estudantes nas universidades, e para os migrantes temporários estrangeiros, que requerem a fotografia e a digitalização das impressões digitais de quem chega ao território norte-americano - Programa *US-Visit*, e o registo complementar das partidas de território americano realizado posteriormente ao embarque dos passageiros no seu regresso.

Associado a uma crescente preocupação para com a segurança nacional, lado a lado com um aumento do receio generalizado de actos terroristas virem a ocorrerem em lugares e períodos determinados de forma arbitrária, algumas das políticas regionais resultaram em políticas globais na era pós-11 de Setembro. As identidades desconhecidas dos terroristas provaram que a questão do controlo nas fronteiras e da imigração têm implícito o problema da segurança nacional, facto que outros atentados terroristas nos anos 1980 e 1990 não tinham conseguido demonstrar.

As leis pós-11 de Setembro permitiram à administração americana uma maior autoridade para recusar a entrada de pessoas no país, deter e deportar cidadãos estrangeiros que permanecessem sem autorização no seu território. Foram usadas as violações das leis de imigração no âmbito de programas contra terrorismo coordenados pelo Departamento de Justiça, e foram partilhados dados que tornaram conhecidos os

estrangeiros que podiam, potencialmente, estar a planear ou a suportar actos terroristas. As políticas de imigração, na visão norte-americana, passam a procurar facilitar a entrada dos estrangeiros cuja presença é desejada, e, ao mesmo tempo, identificar e impedir a entrada de estrangeiros não desejados. As mudanças de política de imigração não podem impedir o terrorismo internacional, mas revelaram ser um elemento chave no esforço para o combater.

Nos dias que se seguiram ao 11 de Setembro, os EUA viveram uma nova realidade em que todas as certezas adquiridas se tinham desmoronado. Receberam o apoio imediato dos aliados europeus, ao garantir a segurança dos EUA no seu momento mais vulnerável, realçando este facto a importância atribuída às relações entre aliados. Hoje, o reforço das alianças para combater o terrorismo global e prevenir ataques é uma questão central da estratégia de segurança nacional norte-americana, apesar das diferenças legítimas quanto à maneira de resolver problemas na era pós Guerra Fria. Esta visão alargada de segurança, incluindo elementos políticos, económicos e sociais, é o factor central da política dos EUA. Este é o pilar da estratégia de segurança nacional dos EUA, a par da promoção do crescimento económico global, através de mercados abertos e do comércio livre.

A relação dos EUA com os seus vizinhos próximos, raramente teve na agenda política uma visão de futuro. Uma década depois do NAFTA ter entrado em vigor, os laços bilaterais entre os EUA e o Canadá, e entre os EUA e o México, aprofundaram-se drasticamente. Neste espaço da América do Norte, o valor do comércio mais do que duplicou. O Canadá e o México passaram a ser os dois maiores exportadores de petróleo, gás natural e electricidade para os EUA. Desde o 11 de Setembro que não são apenas os principais parceiros comerciais na região, permanecendo unidos num esforço comum para tornar a América do Norte menos vulnerável a ataques terroristas.

No quadro NAFTA foram assinados acordos de fronteiras inteligentes e, em 2005, no âmbito ASPAN foram estabelecidos importantes grupos de interesse. Os três parceiros impulsionaram a procura de esquemas comuns de segurança, que permitiram potenciar o desenvolvimento económico associado ao livre movimento de pessoas, produtos e capitais, de forma legal e coordenada.

Apesar da existência de movimentos internos contra o aprofundamento do modelo de integração da América do Norte, assente nos três países, o Canadá é o parceiro mais favorável à integração. Certas elites políticas dos EUA e do México acabaram por fortalecer grupos nacionalistas que se tornaram num obstáculo ao desenvolvimento do

NAFTA. A desconfiança nas instituições mexicanas por alegada ineficiência ou corrupção, sobretudo nas questões ligadas ao narcotráfico na fronteira Norte do México, por um lado, e uma opinião pública mexicana desfavorável ao diálogo com os EUA, por outro, são factores que contiveram a cooperação entre os dois parceiros.

O Canadá e o México são parceiros estratégicos para a segurança dos EUA, porém permanecem cautelosos e não partilharam a estratégia norte-americana de acção preventiva contra o terrorismo internacional. Tal tornou-se evidente, ao negarem apoio à operação militar no Iraque no ano de 2003, caso esta iniciativa não tivesse suporte no Conselho de Segurança da ONU. A este respeito, importa referir que apesar da intensa colaboração entre os três parceiros regionais, permanecem ainda amplas margens de autonomia entre os países, no que respeita às políticas estratégicas internacionais dos EUA. Levando em conta que subsistem interesses diferentes, estes estão especialmente representados no âmbito diplomático.

Este debate incorpora o vínculo da integração, comércio e segurança. Ao serem parceiros comerciais dos EUA no NAFTA, o Canadá e o México não permanecem indiferentes às tendências de fecho das fronteiras, e à adopção de medidas de segurança, pois uma das premissas de mudança da doutrina dos EUA é de que as medidas de segurança não podem constituir um obstáculo ao intercâmbio de pessoas e mercadorias. Este facto leva ao desenvolvimento de medidas que vinculam as fronteiras legais, abertas ao comércio e ao fluxo legal de pessoas, mas fechadas ao comércio ilícito e à circulação ilegal de pessoas nas fronteiras. Estes são os desafios dos próximos anos relativamente ao comércio e à securitização das relações internacionais na região.

Os esforços realizados para evitar entradas em locais não autorizados, incidiram principalmente na fronteira terrestre entre os EUA e o México. Estes incluíram a construção de um muro de separação física dos dois territórios, um controverso programa denominado de "muro virtual" que conta com um conjunto de radares, sensores terrestres e veículos aéreos não tripulados, bem como com um aumento substancial do número de agentes destacados para a fronteira sudoeste. Os responsáveis pelas estas políticas nos EUA projectaram também vários sistemas para recolher mais dados sobre os migrantes que chegam, e ainda antes de chegarem, aos EUA.

O controlo eficaz nas fronteiras dos EUA tornou-se assim num desafio cada vez maior ao longo das últimas décadas. Diante de uma enorme pressão política para acabar com

a migração ilegal e para impedir a entrada de potenciais terroristas, a administração norte americana tem dedicado cada vez mais recursos para a aplicação de políticas de protecção nas fronteiras. Embora se continue a verificar o apoio político para os esforços de gestão das fronteiras, os diferentes níveis de sucesso dos programas põem em questão a sua adequação e eficácia face aos elevados custos envolvidos.

Alguns programas foram executados com relativa facilidade, enquanto a implementação de outros programas revelou ser mais difícil, como foi o caso da gestão dos postos de controlo de entrada, com o desenvolvimento de sistemas que permitem, por um lado, assegurar uma triagem de segurança reforçada, e por outro, facilitar o comércio internacional e a circulação de pessoas.<sup>120</sup>

A história do mundo no final do século XX e no início do século XXI foi definitivamente marcada pelas visões de guerra e segurança dos EUA. Até ao presente, a chave para um futuro de maior previsibilidade, estabilidade e segurança internacional aparenta estar na crescente articulação e interdependência entre os interesses dos espaços regionais, nos quais se integram os da UE e que serão tratados no capítulo seguinte.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Os EUA têm feito progressos significativos desde os ataques de 11 de Setembro de 2001, para garantir a segurança do país face ao terrorismo. No entanto, o trabalho evoluiu nos últimos dez anos, tal como as ameaças terroristas que o país enfrenta continuaram a transformar-se. Um novo relatório do progresso da implementação das recomendações da Comissão do 11 de Setembro foi elaborado em 2011, e publicado a 21 de Julho de 2012 pelo DHS.

<sup>121</sup> Relativamente a parcerias internacionais, em 2010, os presidentes Obama e Calderón assinaram uma Declaração sobre a Gestão das Fronteiras no século XXI, na qual se comprometeram a desenvolver iniciativas com vista a agilizar o fluxo legítimo de pessoas e bens, disponibilizando mais recursos para a aplicação da lei nos casos que representem um risco maior para ambos os países. A Secretário Janet Napolitano e seus colegas mexicanos, assinaram vários acordos bilaterais e declarações a aprofundar a cooperação e colaboração nas áreas de fiscalização, planeamento, informação e partilha de *intelligence*, operações conjuntas, e facilitação do comércio ao longo da fronteira sudoeste (United States. Government, United Mexican States. Government, 2010).

#### 4. GESTÃO EUROPEIA DE FRONTEIRAS

“Borders, to those outside of them, readily appear as at best an inconvenience, and at worst a massive injustice. To those on the inside, however, they lay the foundations of political order, defining rights and opportunities to participate in power and material benefits [...] [The EU] cannot do without borders [...] it's own internal political, legal and economic order require clarity” (Batt, Amato, 1999, p. 9-10).

No cenário europeu, nas últimas décadas, tem-se vindo a assistir a um desenvolvimento político para as questões de segurança nas fronteiras que se diferenciou claramente das políticas anteriormente adoptadas. A migração ilegal passou a ser considerada prioritária na agenda europeia e a ser tratada como uma questão de segurança.

Essa evolução é determinada pela tendência que a segurança internacional assumiu com o fim da Guerra-Fria, na qual as dinâmicas de segurança assentavam na natureza bipolar do conflito. Este desfecho representou o fim da ameaça de um conflito nuclear à escala planetária, resolvendo deste modo a principal questão de segurança que condicionava as políticas nacionais dos Estados. Um dos efeitos imediatos da neutralização da ameaça nuclear foi o surgimento de uma agenda de segurança ampliada que recrutou para a esfera da segurança assuntos que pela sua natureza se encontravam habitualmente fora da sua órbita de influência. Equilíbrios de poder, dissuasão, conflito, disputa Estado-Estado deixaram de centralizar e monopolizar a estrutura securitária do Estado, na medida que outras questões emergiram e assumiram o seu lugar enquanto novos problemas de segurança. Questões ambientais, económicas, sociais, energéticas e políticas passaram a ser protagonistas centrais deste renovado ambiente de segurança, sendo que se destacou entre eles, na UE, a migração ilegal.

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 completamente respeitados e que a sua segurança é garantida. Neste contexto, “desde a sua inscrição nos Tratados da UE, o ELSJ tornou-se, de algum modo, o motor da construção europeia, sendo certo que para isso contribuíram decisivamente acontecimentos tão trágicos como os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, de 11 de Março em Madrid e de 7 de Junho de 2005 em Londres.” (Piçarra 2009).

Após um período de rápido desenvolvimento e a criação de instrumentos e agências, tais como o Sistema de Informação de Schengen (SIS)<sup>122</sup>, o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)<sup>123</sup> e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da UE, a Frontex, a política de gestão das fronteiras europeias, que tem a sua base jurídica nos Artigos 67.º e 77.º do TFUE, a UE entrou em 2015 num período em que a relação de confiança entre os Estados-membros tem merecido uma atenção redobrada.

Um espaço único sem controlos nas fronteiras internas requer uma política comum em matéria de gestão das fronteiras externas. Para alcançar esse fim, a UE procura definir normas comuns para o controlo nas fronteiras externas, aplicando um sistema integrado para a sua gestão.

Em 14 de Junho de 1985, com a assinatura do Acordo de Schengen, que cinco anos mais tarde foi complementado com a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), deu-se início ao processo de estabelecimento de uma política comum em matéria de gestão das fronteiras externas. O espaço Schengen – criado pelos acordos e regras instituídas, é presentemente composto por 26 países europeus.

As regras que compõem o actual acervo aplicável às fronteiras externas do espaço Schengen, baseado no acervo original incorporado na ordem jurídica da UE pelo Tratado de Amesterdão, estão incluídas num amplo conjunto de medidas.

O pilar central da gestão das fronteiras externas é o CFS, que estabelece regras sobre a passagem nas fronteiras externas e condições relativas à reintrodução dos controlos nas fronteiras internas por razões excepcionais e num período de tempo limitado. A UE utiliza fundos europeus para tentar compensar custos suportados pelos Estados-membros nas fronteiras externas, em função dos esforços que são desenvolvidos pelos Estados-membros mais afectados pela pressão migratória. Este mecanismo de repartição dos encargos financeiros converteu-se numa forma ligada a um Fundo para as Fronteiras Externas, a partir de 2007. Este mecanismo posteriormente foi substituído pelo Fundo para a Segurança Interna entre 2014 e 2020, abordando questões relativas

---

<sup>122</sup> O Sistema de Informação Schengen é um sistema de informação que permite às autoridades competentes dos Estados-membros disporem de informações relativas a certas categorias de pessoas e de objectos. Constitui, por conseguinte, um elemento essencial para o bom funcionamento do ELSJ.

<sup>123</sup> O Sistema de Informação de Vistos Schengen concentra numa base de dados centralizada todas as informações necessárias sobre os pedidos de vistos Schengen de curta duração (até 90 dias) entre os 26 Estados-membros parte do espaço Schengen. Entre outras melhorias, o VIS baseia-se na utilização de tecnologia de captação de dados biométricos, com o intuito de garantir uma maior segurança, rapidez e eficácia na concessão de vistos. Com o sistema VIS, fica garantida uma maior segurança na emissão de vistos, nomeadamente evitando as usurpações de identidade, contribuindo também para agilizar os procedimentos de pedido de visto e de controlo nas fronteiras do espaço Schengen.

a fronteiras e vistos. Uma outra categoria de medidas está ligada ao desenvolvimento de bases de dados de gestão das fronteiras e migração. Nesta incluem-se o SIS, o VIS e o Eurodac, a base de dados europeia de impressões digitais para identificar requerentes de asilo e migrantes ilegais. Existe um conjunto de medidas concebido para prevenir e procurar impedir a entrada, o trânsito e a residência irregulares. Por último, existem medidas destinadas a uma cooperação operacional na gestão das fronteiras, que se centram na Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros, a Frontex.

#### **4.1. O MODELO DE GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS NA UE**

Num tempo marcado por tendências tão distintas como a globalização económica, a migração internacional assim como os desafios de segurança a ela associados, e a gestão eficiente nas fronteiras, tornaram-se assuntos de prioridade política na UE e por todo o mundo. O modelo de gestão integrada de fronteiras<sup>124</sup> na UE, ao estabelecer uma interligação entre a mobilidade e a segurança, representa a procura de um equilíbrio entre a facilitação da circulação de pessoas e a tentativa de conquistar mais segurança. A implementação desta abordagem é um desafio para os Estados Schengen - Estados-membros da UE e Estados Associados, e constitui um desafio maior para um vasto espaço como o da UE, com a conjugação de uma fronteira externa comum, aliada a distintos sistemas legais e administrativos.<sup>125</sup>

A gestão integrada de fronteiras é um modelo conceptual que articula o controlo de fronteiras com a análise de risco e informação criminal, através da identificação de incidentes e investigação de fluxos migratórios ilegais, e de criminalidade transfronteiriça. Na sua operacionalização resulta uma actuação em quatro níveis de controlo: na actuação dos Oficiais de Ligação de Imigração (OLI) nas principais origens de fluxos migratórios – enquanto conselheiros para a documentação e recolha de informação; na cooperação internacional com a Frontex e com os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA)<sup>126</sup>; no controlo de fronteiras - através da verificação documental e vigilância de fronteiras, da introdução de novas metodologias

---

<sup>124</sup> Integrated Border Management (IBM) na sua tradução livre.

<sup>125</sup> A ausência de uma política de imigração comum na UE dificulta a resposta comum e coordenada em situações de elevada pressão migratória ou de crise num determinado Estado-membro, com os actuais mecanismos de resposta integrada a apresentarem limitações devido à magnitude dos desafios migratórios.

<sup>126</sup> Portugal e Espanha dispõem presentemente de importantes instrumentos para reforçar a aprofundar a colaboração desenvolvida ao longo dos anos nas suas zonas fronteiriças comuns. Existe igualmente o conhecimento e a vontade das instituições envolvidas em assumir novos desafios e responder às cada vez mais exigentes solicitações das comunidades quer em matéria de liberdade de circulação quer em matéria de segurança.

e equipamentos de apoio como por exemplo o VIS, APIS, RAPID; e por fim o controlo de cidadãos nacionais de Estados terceiros em território nacional.

A construção de um espaço comum de liberdade, segurança e justiça, e a criação do espaço Schengen, ocupam um lugar de destaque no processo de integração e projecção institucional da UE em matérias JAI. Esta projecção dirige-se não apenas para dentro, para os cidadãos europeus, mas também para fora da União.

**Tabela 8** - Acção plurianual da UE na gestão da segurança nas fronteiras do espaço europeu comum (Tabela nossa)

<b>Período 5 anos</b>	<b>Programa Tampere – 1999 a 2004</b>	<b>Programa Haia – 2004 ao 2009</b>	<b>Programa Estocolmo – 2009 a 2014</b>
<b>Quadro legal</b>	O Conselho Europeu reuniu, em sessão extraordinária, nos dias 15 e 16 de Outubro de 1999, em Tampere - Finlândia, para debater a criação de um ELSJ na União Europeia, que por sua vez implica que o direito de livre circulação em toda a União possa ser desfrutado em condições de segurança e justiça acessíveis para os cidadãos da União, mas também todos aqueles que acederam ao território europeu; Tratado de Amesterdão; Neste mesmo Conselho foi nomeado Javier Solana para Alto Representante para a PESC, tendo em vista o reforço da Política Externa, de Defesa e Segurança Comum;	Reflectia as ambições expressas no Projecto de Constituição Europeia - que ainda se esperava na altura que viesse a ser ratificado por todos os Estados-membros, e pretendia levar a cabo uma revisão bastante significativa no domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça;	Art.º 68 do TFUE;
<b>Gestão das fronteiras externas da União Europeia</b>		Início do debate acerca da possibilidade de se criar um Corpo europeu de polícias de Fronteira; Criação da segunda geração do Sistema de Informação Schengen - SIS II, que deveria começar a funcionar em 2007, e do	Abordagem Global das Migrações, a dimensão externa da política de migração da União passou a ser centrada no diálogo e nas parcerias com Estados terceiros, com base no interesse mútuo;



		Sistema de Informação sobre Vistos (VIS);	
<b>Agências europeias</b>	Criação da Europol e Eurojust;	Criação da Frontex;	Europol, a Eurojust, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE e a Frontex, atingiram a maturidade operacional nos respectivos campos de actividade;
<b>Cooperação policial</b>			A cooperação policial proporciona uma segurança reforçada;
<b>Prioridades</b>	Foram acordados os seguintes objectivos e directrizes políticas: uma política comum da UE em matéria de asilo e migração - que deverá implicar uma parceria com os países de origem, um sistema comum europeu de asilo, um tratamento equitativo dos nacionais de Estados terceiros, e uma gestão dos fluxos migratórios; a luta contra a criminalidade desenvolvida ao nível da União - que deverá implicar a prevenção da criminalidade ao nível da União, a intensificação da cooperação em matéria de luta contra a criminalidade e uma acção específica contra o branqueamento de capitais; e uma acção externa mais determinada;		Desenvolvimento de um esforço conjunto entre o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão, no quadro de uma parceria para que haja um reforço das 3 componentes essenciais, que são a liberdade, a segurança e a justiça. Nessa sequência, foram identificadas prioridades das quais destacamos: a protecção dos direitos fundamentais e a cidadania; a luta contra o terrorismo; a gestão dos fluxos migratórios, com uma política comum de imigração; a política de integração; as fronteiras internas e externas, com uma política comum de vistos; a luta contra a criminalidade organizada; e a partilha de responsabilidades e solidariedade entre Estados-membros na prossecução dos objectivos de liberdade, segurança e justiça;

Com as ameaças a não conhecerem fronteiras, e a serem combatidas no nível regional, as políticas nacionais deixam, tendencialmente, de ser eficazes face à natureza transnacional destes novos fenómenos. As dificuldades encontradas pela UE e o desenvolvimento de soluções que permitem caminhar na direcção de uma abordagem coerente e comunitária na gestão das fronteiras, levaram ao estabelecimento da agência europeia de fronteiras, a Frontex, delineado no Regulamento do Conselho de 2004 (União Europeia. Conselho Europeu, 2004).<sup>127</sup>

A migração ilegal é um fenómeno complexo global que influencia fortemente a vida de muitas pessoas nos países de origem, trânsito e destino. Enfrentar estas migrações irregulares, especialmente nos casos de fluxos massivos de pessoas, é um sério desafio para as fronteiras da UE ao nível nacional e comunitário. Acresce a este desafio a necessidade de protecção nas fronteiras, na luta contra o crime organizado de grupos que exploram a entrada ilegal, e a manutenção de uma tradição da UE como espaço de solidariedade e de acolhimento humanitário. Além destes aspectos, as abordagens nacionais, nas quais se incluem as respostas operacionais, devem ser melhor harmonizadas e coordenadas, para garantir que cada decisão nacional se coaduna com o quadro global, evitando deste modo consequências negativas a nível da UE.

Para enfrentar os actuais desafios, as polícias de fronteira da UE precisam estar devida e continuamente treinadas, bem equipadas e devem dispor dos recursos e dos meios adequados para garantir a vantagem do controlo avançado de fronteira nos países de origem, enquanto medida preventiva. A cooperação com as autoridades de fronteira nos Estados terceiros é também essencial para prevenir e combater a imigração ilegal. Para tal, o papel das agências europeias deve ser reforçado ao nível da cooperação e coordenação entre as agências da UE e os Estados-membros, especialmente ao nível da Frontex e da Europol. A chave para ambicionar resultados práticos na cooperação com as autoridades de fronteira dos Estados terceiros, assenta no conhecimento construído na UE, através do intercâmbio de informações operacionais, em termos de análise comum e equipas de investigação conjuntas.

Acima de tudo, as medidas preventivas revelam-se mecanismos eficazes e fundamentais para reduzir a migração ilegal, tais como acordos bilaterais entre as autoridades, porque uma vez que os nacionais de Estados terceiros permaneçam em situação irregular na UE, o processo afastamento desses cidadãos estrangeiros torna-se moroso e dispendioso. Revela-se, portanto, como uma prioridade política, investir

---

<sup>127</sup> Regulamento do Conselho nº 2007/2004.

nos países de origem de fluxos migratórios irregulares, prevenindo a migração ilegal de ocorrer.

A Europa é uma entidade exposta a diferentes fluxos migratórios, com distintas regiões e grupos sociais que não partilham as mesmas atitudes, valores e contextos políticos e sociais. A adesão voluntária de Estados soberanos a um projecto de uma larga união comunitária, económica, e com aspirações políticas, conduziu à necessidade de um sistema de gestão da fronteira externa mais coordenado.

O debate acerca dos impactos da migração ilegal na UE tem vindo progressivamente a tornar-se prioritário. Neste contexto, destacamos o Projecto Clandestino<sup>128</sup>, promovido em 2008, que procurou consolidar dados das chamadas cifras negras relativas à imigração ilegal nos Estados-membros da UE. Levando-se em consideração os números aproximados<sup>129</sup> do resto do mundo, este tema ganha contornos ainda mais significativos. Actualmente existem 214 milhões de migrantes legalizados, mas estima-se que cerca de 30 % das pessoas que vivem fora de seus países de origem estarão na condição de não-documentados, dos quais 3 milhões se encontram na UE.<sup>130</sup> Indo mais além, se forem incluídas migrações internas e transnacionais, o Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas calcula que 20 % da população mundial viva longe das suas regiões de origem (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 2010).

Os dados, por si só, permitem vislumbrar que as consequências económicas e sociais da magnitude deste fenómeno que pode influenciar de forma decisiva o equilíbrio político europeu.<sup>131</sup>

#### **4.1.1. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS FRONTEIRAS NA EUROPA**

A remarcação de fronteiras tem sido uma realidade histórica da Europa. Fronteiras e Estados definidos como entidades que controlam um determinado território através da lei nacional, do uso da força e da legitimação popular foram, desde sempre consolidados através de acordos conjunturais. Este facto é verdadeiro para todos os Estados da

---

<sup>128</sup> Projecto de pesquisa liderado pela Grécia para a Política Externa e Europeia (ELIAMEP) e financiado pela Comissão Europeia. (Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, 2007)

<sup>129</sup> O próprio estudo faz ressalva de que o número de imigrantes é relativamente impreciso.

<sup>130</sup> Estes números divergem consideravelmente dependendo de quem os apresenta. A nossa escolha pelos dados recai nos estudos da Organização Internacional para as Migrações (OIM) (International Organization for Migration, 2010).

<sup>131</sup> Em 2012, 63% dos cidadãos dos Estados-membros da UE afirmaram que a agenda dos candidatos para a imigração afectaria decisivamente a sua escolha no momento da eleição (United States. German Marshall Fund, Compagnia Di San Paolo, Barrow Cadbury Trust, 2011).

Europa Ocidental, das Américas passando por África, onde as fronteiras foram determinadas pelo desenvolvimento histórico e político dos Estados europeus, pela imposição militar e pela acção colonial.

O alargamento da UE, com o desaparecimento progressivo da importância das fronteiras internas, e a relevância crescente da gestão da fronteira externa, são uma mera continuidade do padrão histórico de remarcar as fronteiras na Europa. Remarcar sempre foi um processo político, em si mesmo, acompanhado de negociações, conquistas e rebeliões, e laços com as identidades nacionais e comunidades culturais definidas através de ideologias políticas, imaginação e invenção das conexões históricas e paralelismos (O'Dowd 2001: 76). Alguns exemplos deste mutável sentido das identidades fundadas na História podem tornar este tema bem claro.

A actual denominação de fronteira externa ligada a alguns Estados-membros da UE, faz referência à fluidez das identidades e das fronteiras. Esta classificação representa as diferentes comunidades culturais agrupadas num espaço comum regional através dos seus sentimentos de pertença e de identidade nacional, a que o sistema político denomina de Estado.<sup>132</sup>

A Alemanha, tal como a Itália, não era um Estado unificado até 1870; viveu o subsequente desmantelamento e perda dos seus territórios após a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais, e reganhou um Estado Alemão reunificado e um sistema político apenas depois da reunificação do Leste e da Alemanha Ocidental, em Outubro de 1990. A criação dos Impérios Otomano e Austro-Húngaro eliminou as fronteiras até então existentes, concentrando sob uma regra comum distintas nacionalidades. Quando os Impérios colapsaram, deixaram vestígios e heranças das anteriores nacionalidades semeadas por toda a Europa Central de Leste com, na maioria das vezes, fronteiras artificiais e indefinidas. Alguns vestígios, como por exemplo a Checoslováquia, dividiu-se pacificamente em dois Estados num divórcio de veludo. Outros vestígios, por exemplo a República Federal da Jugoslávia, colapsou numa violência profunda, limpezas étnicas e guerra entre os Estados sucessores. Historicamente houve Nações que existiram durante longos períodos sem um Estado. Não existia a Grécia há cerca de 2,000 anos, mas existia o anseio dos Gregos a um futuro enquanto Estado. As

---

<sup>132</sup> A UE reconhece a diversidade cultural nas suas línguas oficiais - 23 em 2008, mas também nas línguas não oficiais, tais como o Gaélico, o Basco, o Românico ou o Galês, que podem ser usados pelos cidadãos para comunicações oficiais com algumas instituições da UE.

fronteiras polacas flutuaram durante séculos, tal como o seu território foi muitas vezes dividido e redividido, entre as nações que o conquistaram.

Uma das consequências da persistente remarcação das fronteiras são as minorias étnicas, que vivem no lado errado da fronteira, ou seja no Estado errado, assim como as comunidades comuns existentes nas zonas fronteiriças que estão divididas por linhas de fronteira do Estado. A lista de minorias culturais europeias que vivem em outros Estados é extensa, com alemães no norte da Itália, na Polónia, na Roménia e na República Checa, com bascos em Espanha e na França, com turcos na Bulgária, com albaneses na Sérvia e no Kosovo, com húngaros na Sérvia, e outros. Zonas fronteiriças, com culturas comuns, ligações e história comum, foram divididas pela imposição de linhas estatais de fronteira. Em resumo, as comunidades culturais precedem e sobrevivem aos Estados. Na visão destas comunidades, as fronteiras, a marca da soberania, não são coincidentes com os desenvolvimentos históricos das comunidades. Os Estados são entidades construídas e enraizaram-se em sistemas de relações e de leis nacionais, regionais e internacionais que necessitam de um ponto de referência, ou seja, um actor que fale por um território.

#### **4.1.2. A SINGULARIDADE DAS FRONTEIRAS EUROPEIAS**

A actual fronteira externa torna a UE numa região com interesses comuns e partilhados, com uma população de cerca de 500 milhões de pessoas, e com uma actividade económica ligeiramente superior à dos EUA, com referência ao Produto Interno Bruto (PIB) em termos globais.<sup>133</sup> Uma parte significativa do PIB da região é gerada por migrantes legais e ilegais, e trabalhadores temporários estrangeiros.<sup>134</sup>

A actual fronteira externa marítima, denominada fronteira azul, localiza-se ao longo do Mediterrâneo – Oriental, Central e Ocidental, do Atlântico e do Mar Báltico, com a fronteira do Mar Negro incluída, caso a Roménia e a Bulgária venham a ser associados ao espaço Schengen. Existem ainda os controlos nas múltiplas fronteiras externas aéreas nos aeroportos internacionais em cada Estado-membro, para os voos com origem fora do espaço Schengen da UE. Por fim, a fronteira externa terrestre, chamada fronteira verde, compreende uma área que vem do Sul até ao Norte, ao longo da fronteira ocidental da Suécia, circunda o topo da Finlândia e leva-nos até à Grécia e ao

---

<sup>133</sup> PIB da UE em 2013 - \$17.96 triliões dólares (The World Bank, 2015a), e dos EUA em 2013 - \$16.77 triliões dólares (The World Bank, 2015b).

<sup>134</sup> Dados da Eurostat sobre os números de estrangeiros na UE (União Europeia. Comissão Europeia. Eurostat, 2012).

Mediterrâneo, no Sul, separando Estados-membros com fronteiras que confluem com vizinhos que não pertencem à UE, e Estados potenciais candidatos à adesão.

O mapa da Europa mostra algumas singularidades, que são vestígios de antigas colonizações, mas com agendas actuais, nomeadamente ilhas que são tecnicamente parte da UE, como a Martinica e a Reunião, o caso de Gibraltar, ou os pequenos enclaves de Ceuta e Melilla no continente africano, cercados pelo território marroquino. Estes vestígios de impérios passados, e da expansão Europeia, apresentam questões relativas ao seu controlo devido ao facto de, caso existam entradas legais ou ilegais nesses territórios, as pessoas que aí entrem encontram-se tecnicamente na UE e adquiriram com a sua presença certos direitos que não são concedidos às pessoas que se encontram fora das fronteiras externas, tais como pedidos dos requerentes de asilo. Ao mesmo tempo, caso a entrada seja ilegal e tenha sido detectada, os imigrantes serão identificados, colocados num centro de instalação temporária, e posteriormente afastados.

Muitos dos actuais problemas com o controlo dos fluxos de migrantes ilegais para a UE, ocorrem em territórios da plataforma continental deste espaço comum, tendo em conta as mudanças nos fluxos migratórios transnacionais e das rotas utilizadas pelas redes de migração ilegal e pelas organizações de crime organizado, em resposta aos esforços de controlo protagonizados pelas autoridades nacionais dos Estados-membros. A título de exemplo, ao fazer-se sentir uma pressão migratória numa determinada região, durante um certo período, a geometria variável do fenómeno vai levar as redes criminosas, de forma organizada e célere, a deslocarem a sua actuação assim que detectadas ou desmanteladas. Este fenómeno verificou-se em Ceuta e Melilla, após os incidentes de 29 de Setembro de 2005, com uma invasão massiva de migrantes subsaarianos a procurarem ultrapassar a barreira física de oito quilómetros entre Marrocos e aqueles territórios, dos quais resultaram cinco mortos e cerca de uma centena de feridos. Estes incidentes levaram à intervenção do exército espanhol, tendo-se posteriormente começado a verificar chegadas massivas de barcos com migrantes subsaarianos ao Arquipélago das Canárias (BBC, 2005). Alguns destes territórios têm localizações geográficas muito específicas, tal com a ilha de Lampedusa no Mediterrâneo, a qual é geograficamente mais perto da Tunísia do que da Itália, apesar de ser território italiano. Estes factos forçaram a UE à extensão das suas actividades de controlo de fronteira, muito para além dos limites da geografia continental da própria UE, de modo a procurar controlar a pressão migratória por esta rota (Hass, 2007).

Um dos outros importantes assuntos para a gestão integrada de fronteiras em termos de controlo, são os chamados territórios potencialmente vulneráveis na UE. Estes estão rodeados por Estados-membros da UE, à qual não pertencem. Existem dois casos de menor importância, devido ao facto de não representarem significativos problemas, nomeadamente em termos de segurança, que são Kaliningrado, território separado da Rússia através de uma faixa de território polaco e lituano, e a Suíça, que não é membro da UE, mas votou em 2008 de forma positiva a participação no espaço Schengen, tendo aprovado as obrigações daí decorrentes.

Os espaços mais problemáticos, em termos de vulnerabilidade face às rotas da migração ilegal, são Estados que emergiram após o colapso da antiga Jugoslávia, com a excepção da Eslovénia que aderiu à UE. A expansão da UE para 27 Estados-membros em 2004, não incorporou os novos Estados dos Balcãs Ocidentais, nos quais se inclui o Kosovo que foi entretanto reconhecido internacionalmente como um Estado independente.<sup>135</sup> Foi deste modo criada uma linha de fronteira contígua a diversos territórios frágeis, numa vizinhança próxima do espaço da UE. Esta situação específica nos Balcãs constitui uma preocupação em termos de gestão de fronteiras da UE, por falta de estabilidade política dos novos Estados, que permita um controlo efectivo das suas jovens fronteiras, e ao facto de muito do movimento ilegal transnacional de pessoas e bens transitar pela chamada rota dos Balcãs, que percorre todos estes territórios da região com destino à Europa (Frontex, 2014a).<sup>136</sup>

#### **4.1.3. PERSPECTIVAS DA GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS**

As dificuldades enfrentadas na gestão das fronteiras da UE são frequentemente caracterizadas como resultantes de problemas complexos. A necessidade de serem definidos objectivos comuns e de conceptualizar a questão das fronteiras, e suas especificidades no contexto da UE, requer um discurso político claro, no que respeita às instituições e práticas a serem incorporadas. Acresce, a importância do estabelecimento de planos de implementação do processo de integração, assim como do respectivo critério de avaliação que terá necessariamente de estar delineado,

---

<sup>135</sup> A declaração de independência do Kosovo de 2008 foi um acto das instituições provisórias do governo autónomo da assembleia do Kosovo, adoptado em 17 de Fevereiro de 2008, que declarou o Kosovo como um país independente da Sérvia, sendo este acto reconhecido num primeiro momento por vários países que inclui os EUA, a França, a Alemanha, a Dinamarca e a Turquia (Vidmar, 2009).

<sup>136</sup> De 2005 a 2007, a UE celebrou acordos de readmissão de pessoas que residem sem autorização, com a Antiga República Jugoslava da Macedónia, com a República da Sérvia, com a Bósnia-Herzegovina e com a República da Albânia, dado o elevado risco de migração ilegal destes nacionais de Estados terceiros.

concebido e validado. Esta solução estratégica terá assim de acomodar o interesse de todos os Estados-membros e da UE, como um todo.

O modelo de gestão integrada de fronteiras na UE ambiciona materializar desenvolvimentos políticos, legais e institucionais, os quais tendem a elevar o conceito a uma dimensão que o torne um objectivo central para a segurança de todos os Estados-membros. Como consequência, a institucionalização da gestão integrada de fronteiras, enquanto realidade organizativa e operacional, tem tido um âmbito limitado devido à relutância de todas as partes envolvidas no trabalho conjunto, os Estados-membros e as instituições Europeias, face às tensões e conflitos relativos à forma como a gestão integrada de fronteiras deve ser alcançada.

A construção do ELSJ no projecto europeu tornou as quatro liberdades de circulação - pessoas, bens, serviços e capitais, num objectivo fundamental da UE e indissociável dessas mesmas liberdades, e eliminou de forma efectiva os controlos de fronteira entre os Estados-membros que cumpriram os requisitos da Convenção Schengen.<sup>137</sup> A ausência de controlos nas fronteiras internas, na perspectiva da segurança, tem de ser compensada pelo controlo nas fronteiras externas da UE pelos Estados-membros que detêm essa responsabilidade. A título de exemplo, a segurança da Alemanha ou da França das ameaças transnacionais depende agora do trabalho das polícias de fronteira que desempenham as suas funções nas fronteiras de Portugal, Espanha, Polónia e Itália, entre outros. Levando em conta que a abertura das fronteiras permitiu assegurar as quatro liberdades de circulação na sua plenitude, cresceu a importância da segurança na fronteira externa para proteger o espaço interno e a necessidade de desenvolver formas de cooperação no interior, enquanto mecanismos de compensação, para prevenir e combater a criminalidade e as actividades ilícitas.

A gestão das fronteiras externas tornou-se um interesse comunitário em todos os Estados-membros que têm uma participação nesse controlo, como é o caso de Portugal enquanto fronteira externa da UE.<sup>138</sup> Os interesses comunitários reflectem a solidariedade de todos os Estados-membros no suporte de um objectivo comum,

---

<sup>137</sup> O Acordo de Schengen estabeleceu políticas para a passagem célere de fronteiras – recorrendo a medidas de controlo não sistemático, e criou acordos de cooperação entre os serviços de polícia dos Estados-membros signatários, prevendo medidas tais como a perseguição transfronteiriça no território de outro EM, em determinadas situações e no quadro de regras de procedimento estabelecidas. O acordo começou por ser desenvolvido de forma sigilosa entre os EM que detinham fronteiras comuns, não tendo sido numa fase inicial partilhado com os governos de todos os Estados-membros.

<sup>138</sup> O Acordo de Adesão da República Portuguesa à Convenção de Schengen de 19 de Junho de 1990, com vista à implementação do Acordo para a gradual supressão dos controlos nas fronteiras comuns assinado em Schengen, no Luxemburgo, a 14 de Junho de 1985 por representantes do Reino da Bélgica, da República da França, da República Federal de Alemanha, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Reino dos Países-Baixos, teve lugar em Bona, a 21 de Junho de 1991 (Acervo de Schengen, 2000).



alcançado através da partilha voluntária de soberania, apesar de se manter o derradeiro direito dos Estados-membros para controlar as suas próprias fronteiras e territórios.

A protecção de um espaço sem fronteiras internas, como o da UE, não pode ser assegurada pelas autoridades de um ou de apenas alguns Estados-membros. A implementação de instituições competentes para a gestão da fronteira externa e a segurança no espaço interior da UE, a necessidade de uma maior integração na fronteira externa e de medidas compensatórias assentes numa maior cooperação, são questões que emergiram simultaneamente, mas com diferentes ritmos.

A autoridade e a responsabilidade pelas decisões na UE estiveram divididas em três pilares, mas devido ao Tratado de Lisboa, ratificado por todos os Estados-membros no final de 2009, a divisão por pilares foi abandonada não tendo, no entanto, sido alterada de forma significativa a distribuição da autoridade por três importantes âmbitos políticos.<sup>139</sup> São estes os domínios políticos: os que são comuns, de interesse comunitário e que são decididas pelas instituições comunitárias, o antigo domínio do primeiro pilar; as decisões na área da política externa, o antigo segundo pilar; e as decisões que permanecem sob o controlo soberano dos Estados-membros, o antigo terceiro pilar.

A divisão do trabalho e das competências causa algumas dificuldades à consolidação da gestão integrada de fronteiras, atendendo a que os controlos de fronteira são uma decisão comunitária, enquanto a cooperação policial entre autoridades de segurança dos Estados-membros tem sido, e permanece, uma competência dos Estados-membros. A responsabilidade primária para propor e aprovar legislação dentro dos três domínios foi atribuído às quatro instituições políticas da UE: o Conselho da União

---

<sup>139</sup> O Tratado de Maastricht (1992) introduziu uma nova estrutura institucional que foi mantida até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Esta estrutura institucional era composta por três «pilares». O pilar comunitário - primeiro pilar, que correspondia às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA); o pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum - segundo pilar, que estava abrangida pelo título V do Tratado da UE; o pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal - terceiro pilar, que estava abrangida pelo Título VI do Tratado da UE. O Tratado de Amesterdão transferiu uma parte dos domínios do terceiro pilar para o primeiro pilar - livre circulação de pessoas. Estes três pilares funcionavam de acordo com diferentes procedimentos de tomada de decisões: procedimento comunitário para o primeiro pilar e procedimento intergovernamental para os outros dois. O Tratado de Lisboa suprime esta estrutura em pilares a favor da criação da UE. No seio da UE, as decisões são tomadas segundo um processo de direito comum denominado «processo legislativo ordinário». Contudo, à Política Externa e de Segurança Comum continua a aplicar-se o método intergovernamental. Por outro lado, ainda que as questões JAI sejam comunitarizadas, algumas delas, associadas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, continuam a estar sujeitas a procedimentos particulares nos quais os Estados-membros continuam a ter importantes poderes.

Europeia (CUE), o Parlamento Europeu (PE), a Comissão Europeia (CE) e o Conselho Europeu, cabendo à CE, enquanto núcleo executivo da estrutura organizativa da UE, assumir a responsabilidade da liderança dentro do domínio comunitário, em que está incluída a gestão integrada de fronteiras.

Todas as decisões da UE reflectem assim os interesses e os valores dos participantes nas instituições europeias. Formalmente, o Conselho da União Europeia assegura os interesses dos Estados e dos seus governos. O Parlamento Europeu ligado aos nacionais dos Estados-membros e a Comissão Europeia defende os interesses de todos. O Conselho Europeu, composto pelos Chefes de Estado dos Estados-membros e pelo presidente da Comissão Europeia, sugerem as linhas políticas gerais para a UE, nas reuniões das cimeiras anuais, reflectindo frequentemente as visões e prioridades das suas presidências rotativas. Todas as decisões políticas dentro e para a UE, no final, são negociadas entre as quatro instituições europeias e os interesses que representam.

Mais importante, o potencial bloqueio de interesses e prioridades entre Estados-membros e a comunidade como um todo, pode apenas ser resolvido através de negociações complementares e compromissos políticos. Tal requer um frágil equilíbrio, que gere consensos nas questões relativas a disputas de soberania e na procura de parcerias entre os intervenientes, pois nem sempre os interesses e prioridades de todos os Estados-membros se encontram alinhadas. Existem tensões significativas e diferenças de opinião entre os pequenos e grandes Estados-membros. Nem todos os Estados-membros, por motivos de ordem interna, aderiram ao espaço Schengen.<sup>140</sup> Entre as opiniões públicas nacionais e as administrações públicas dos Estados-membros, existem sectores que revelam desconfianças relativamente às decisões de Bruxelas, nomeadamente quanto ao modo como são tomadas e que interesses realmente representam.

No processo de alargamento da UE de 2004, após a adesão de 12 novos Estados-membros, chegou a existir um impasse temporário para ser encontrada a melhor forma como este iria funcionar em todas as áreas políticas. Os processos de tomada de decisão tornaram-se mais complicados, quando 27 Estados participam na discussão e

---

<sup>140</sup> Estados-membros da UE pertencentes ao espaço Schengen: Portugal, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Letónia, Listenstaine, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, República Checa, Suécia. Mónaco, San Marino e o Vaticano estão *de facto* dentro do Acordo de Schengen por serem enclaves e terem acordos com Estados-membros. Suíça, Noruega e Islândia, não sendo parte da UE pertencem ao espaço Schengen. Chipre, Roménia, Bulgária estão em fase implementação do acordo.

na concepção de políticas, especialmente quando a regra da unanimidade prevalece.<sup>141</sup> O tratado reformador - Tratado de Lisboa, foi a resposta a estas novas realidades, no entanto, não é provável que este seja o último tratado que venha a reestruturar a forma da UE se organizar no que respeita ao processo de decisão.

A gestão integrada de fronteiras, à medida que tomou forma e se institucionalizou na UE, foi implementada nas fronteiras externas depois de amplas discussões políticas e muitas negociações. Os Estados-membros acreditam que o controlo das suas fronteiras, mesmo quando são fronteiras externas da UE, são um direito soberano do qual não abdicam quando aderem à UE, enquanto as instituições Europeias, especificamente a Comissão Europeia, afirmam e defendem a necessidade dos Estados-membros renunciarem progressivamente a parte da soberania para o bem comum de todos. Os Estados-membros, pelo seu lado, procuram limitar a perda de soberania, enquanto a Comissão Europeia pretende expandir a área de política comunitária, para além do que tem sido conseguido.

Todos os domínios políticos encontram-se inseridos e condicionados pelo desenvolvimento de um quadro legislativo de leis e regulamentos que existem na UE, o chamado acervo comunitário. Este acervo contém todos os regulamentos que têm força de lei na UE. Existe um outro catálogo comunitário, o Catálogo Schengen, que contém regulamentos e recomendações não-vinculativas sobre como o acervo de regulamentos comunitário pode ser implementado. Este catálogo é alterado e adaptado sempre que novas leis e regulamentos vinculativos, sobre qualquer aspecto das actividades da UE, são promulgados.

Este elenco interessa particularmente à gestão integrada de fronteiras pois as polícias de fronteira são objecto de regras gerais contidas no acervo, tais como a protecção dos direitos das pessoas e da sua privacidade, os múltiplos códigos de conduta de natureza geral, por exemplo relativamente ao uso da força, as leis criminais, as questões ligadas à transparência e responsabilidade, a regulamentação de pessoal, as leis sobre não-discriminação e direitos, os constrangimentos legais e a partilha de dados.

O acervo e as instituições responsáveis associadas, assim como as leis, são mecanismos de bastidores que promovem uma orientação para a acção dos polícias de fronteira, enquanto regulamentos mais específicos sobre as suas competências e de

---

<sup>141</sup> Com cerca do dobro dos participantes, com a possibilidade de todos os intervenientes participarem, as reuniões correram o risco de se tornar muito longas, sem um eficiente uso dos recursos dos EM envolvidos.

como devem conduzir as suas actividades profissionais foram igualmente implementados.

Os instrumentos legais com mais impacto específico na gestão integrada de fronteiras são a Convenção de Schengen relativa à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen a 19 de Junho de 1990, e o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras de 2006, o CFS. O Acordo de Schengen inicial, de 1985, foi ampliado e incorporado na estrutura política e institucional da UE alargada e prevê a base legal para o ELSJ dentro da UE. Novos Estados-membros, de modo a serem admitidos no espaço Schengen, devem preencher os requisitos previstos para a admissão. A adesão à UE não admite automaticamente os novos Estados-membros no espaço Schengen. Um Estado-membro pode ser um associado ao espaço Schengen, depois de analisado e avaliado relativamente aos requisitos de admissão por peritos da CE e dos EM, e depois de a avaliação ter sido aceite pelo Conselho da UE.

Alguns Estados europeus, tais como a Noruega, a Suíça e a Islândia, não aderiram à UE mas acordaram participar na Convenção de Schengen e no CFS. O Reino Unido e a Irlanda são membros da UE mas não participam completamente na visão da liberdade de circulação de pessoas, e nas disposições que se aplicam no ELSJ, em parte devido à falta de apoio interno para estas iniciativas, ao nível da decisão política. Em termos de supressão dos controlos entre os Estados-membros, estes apenas cooperam policial e judicialmente.

Um largo número de desenvolvimentos institucionais e legais consubstancia a arquitectura da Convenção. A Convenção de Schengen estipula áreas de cooperação para as fronteiras externas e para o espaço interior da UE, sendo estas as fronteiras internas<sup>142</sup>, a polícia e segurança, e o SIS. Regras e regulamentos para cada área política são cuidadosamente parametrizadas sendo o capítulo polícia e segurança, Título III, dividido em cooperação policial<sup>143</sup> e outras áreas de segurança como o tráfico de estupefacientes, a extradição e a cooperação legal/legislativa.

---

<sup>142</sup> Terão sido as fronteiras eliminadas no espaço Schengen da UE? As fronteiras de facto continuam a existir, tendo apenas deixado de ser controladas, sendo as barreiras físicas sido removidas por ausência de controlo da circulação nos locais autorizados de passagem. Assim sendo, continuamos a cruzar fronteiras? Sim, mas sem o controlo da mobilidade, mantendo-se, no entanto, os sistemas políticos nacionais dos dois lados da linha de fronteira, sendo essa liberdade de circulação proporcionada pela associação ao espaço Schengen.

<sup>143</sup> Artigos 37-49.

O Tratado de Lisboa trata os mesmos assuntos para o ELSJ, cooperação nas fronteiras e no espaço interior, em cinco rubricas: disposições de ordem geral; política para os controlos de fronteira; asilo e imigração; cooperação judiciária em matérias civis; cooperação judiciária em matérias criminais; cooperação policial.

O CFS, publicado em 2006, promoveu regulamentação detalhada adicional sobre como as fronteiras externas devem ser geridas. Contém, ainda, um extenso catálogo dos actos relativos ao Conselho da União Europeia, ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia e ao Conselho Europeu, decisões e recomendações que procuram abordar, com um elevado grau de precisão, todas as possibilidades, contingências e assuntos levantados pela efectiva gestão das fronteiras.

#### **4.1.4. CONCEPÇÕES DE GESTÃO INTEGRADA**

A gestão integrada de fronteiras tem diferentes significados nas discussões políticas na UE. De modo a clarificar e facilitar esta análise podemos identificar três perspectivas sobre esta forma de integração: a gestão integrada de fronteiras no contexto da reforma do sector da segurança; os significados práticos da gestão integrada de fronteiras dentro da própria UE; o estatuto, autoridade e competências da Frontex, tal como apresentado no seu regulamento de criação e posteriores alterações.

É sobre as duas últimas perspectivas que iremos incidir, dado o interesse objectivo para o presente trabalho. Os elementos comuns nos modelos analíticos da gestão integrada de fronteiras, que revelam interesse para o presente trabalho, incluem a cooperação organizacional e operacional, ou seja a actividade conjunta de todas as autoridades que detêm competência legal para exercer o controlo de fronteira. Incluem ainda a harmonização legislativa e das políticas para assegurar que os controlos são executados de uma forma efectiva em qualquer lugar da fronteira externa, bem como a cooperação nas funções que garantem e suportam a efectiva gestão dos controlos de fronteira, tais como a partilha de informações, treino básico e avançado para a polícia de fronteira, políticas comuns de vistos e asilo, e as melhores práticas que podem ser utilizadas na melhoria funcional e operacional das actividades.

O conceito de gestão integrada de fronteiras foi introduzido pela primeira vez nas Conclusões do Conselho Europeu de Tampere em 1999, e posteriormente consolidado pelo Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001, cujo objectivo passava por um controlo de fronteira mais eficaz, melhor análise de risco e a antevisão do pessoal e recursos necessários (Hobbing 2005, Carrera 2007 e Guild et al. 2008). Subsequentes

reuniões do Conselho Europeu desenvolveram um plano de acção para a gestão das fronteiras externas da UE, e instou a CE a desenvolver medidas legislativas e operacionais para os controlos nos locais de passagem autorizados e para a vigilância das fronteiras fora desses locais previstos para a entrada legal de pessoas nos Estados-membros, incluindo os seguintes componentes: uma coordenação operacional e mecanismos de cooperação comuns, uma análise de risco integrada comum, pessoal e equipamento interoperacionais, um corpo legislativo comum e a partilha dos encargos e responsabilidades entre os Estados-membros e a União. Mesmo depois da gestão integrada de fronteiras ter sido anunciada como um objectivo, o seu exacto significado para a UE não permanecia claro. Variadas definições foram avançadas, e continuam a sê-lo, mas contêm apenas temas e elementos comuns.

Uma delas é a definição de polícia de fronteira, tal como se encontra no CFS. Um polícia de fronteira é "qualquer autoridade pública designada, de acordo com a lei nacional, para um local de passagem, ao longo da fronteira ou áreas circundantes da fronteira e que leva a cabo a missão de controlo de fronteira" (União Europeia. Conselho Europeu, 2006).<sup>144</sup> A gestão integrada de fronteiras foi definida inicialmente, na expectativa do desenvolvimento de um Corpo Europeu de Polícias de Fronteira que incluísse um corpo de legislação comum, uma coordenação e mecanismos de cooperação comuns, uma análise de risco integrada, funcionários dos EM treinados numa dimensão europeia, equipamento interoperativo e partilha de responsabilidades entre Estados-membros, o que não se veio a verificar.

A concepção mais comum de gestão integrada de fronteiras, nos mais variados documentos, tem por referência o modelo de quatro níveis referido no Catálogo Schengen. O catálogo, elaborado pelo Conselho da União Europeia em 2003, traduz um conjunto de recomendações e de linhas de orientação, em detrimento de leis que devem ser cumpridas, sobre como devem ser pensados os temas políticos na gestão integrada de fronteiras. A gestão integrada de fronteiras tem os seguintes objectivos: garantir a cooperação nas fronteiras; concretizar medidas nos países de origem da imigração ilegal e de ameaças associadas ou conexas; assegurar a cooperação com as autoridades da segurança interna, e a cooperação com as autoridades da segurança de outros Estados – por outras palavras, trabalhar conjuntamente na fronteira a montante e a jusante com todos os intervenientes relevantes.

---

<sup>144</sup> O Regulamento (CE) nº 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (União Europeia. Parlamento Europeu, União Europeia. Conselho Europeu, 2006).

A tentativa de definição mais fidedigna para definir a gestão integrada de fronteiras de uma forma detalhada, foi elaborada pela presidência do Conselho da União Europeia (CUE) em 2006, após não haver nada mais do que a expressão "gestão integrada de fronteiras". Mesmo sendo largamente usada, não foi até ao momento definida apesar das variadas tentativas para o fazer. O CUE sugeriu a seguinte definição, em que a gestão integrada de fronteiras consiste nas seguintes dimensões:

Controlo de fronteira - fiscalização e vigilância, tal como definido no CFS, incluindo a informação de risco e criminal relevante;

Investigação da criminalidade transnacional, em coordenação com todas as autoridades competentes no cumprimento da lei;

Modelo de acesso de quatro níveis - medidas nos Estados terceiros, cooperação com países vizinhos, medidas de controlo dentro da área de livre circulação, incluindo controlo de estrangeiros e de retorno;

Cooperação interagências para a gestão de fronteira - polícias de fronteira, serviços de alfândega, polícias e outras autoridades relevantes, e cooperação internacional;

Coordenação e coerência das actividades dos Estados-membros e Instituições, assim como outros organismos da Comunidade.

A implementação operacional e prática dos objectivos e princípios não são delineados com precisão e dependem dos regulamentos e mecanismos tal como a CE os estabelece. O tópico comum nas concepções de gestão integrada de fronteiras é a necessidade de integração dentro dos países, ou pelo menos de coordenação, dos actores relevantes para os controlos nas fronteiras. Existe um consenso geral de que os polícias de fronteira são o núcleo das organizações a que pertencem e os seus principais actores para fazerem que a gestão integrada de fronteiras resulte. As diferenças básicas resultam das listas de participantes que são incluídos num sistema integrado, desde aqueles que estão envolvidos na vigilância até a uma extensa lista de outros envolvidos que podem ser relacionados com a gestão de fronteiras.

As diferenças entre os modelos centrados à volta do número e tipos de organismos governamentais, que devem ser incluídos num sistema integrado, a medida até onde as autoridades internas e internacionais devem ser integradas nas actividades operacionais e nas funções gerais nas fronteiras, e a integração horizontal nos postos de fronteira, em especial a cooperação entre polícias de fronteira e a agência europeia

Frontex, e entre estas outras entidades com responsabilidade nas fronteiras, como por exemplo os inspectores de saúde ou de veterinária, constituem variantes em termos conceptuais nos vários Estados-membros.

Os modelos diferem ainda na importância atribuída aos mecanismos de responsabilidade inerente a um Estado de direito democrático, que devem ser incorporados no sistema de gestão integrada de fronteiras. As autoridades responsáveis pelo controlo da circulação de pessoas nas fronteiras devem ser, em regra, autoridades de polícia de natureza civil, com poderes para fazer cumprir a lei e usar a força, em casos excepcionais e devidamente justificados. Para controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, é-lhes atribuído um poder muito significativo, pelo que têm a responsabilidade de exercer esse poder de acordo com a lei e as normas profissionais, e necessitam de ser transparentes e responsabilizados pelas suas acções ou pelas omissões. Os modelos nacionais diferem através da percepção da necessidade de responsabilização e dos tipos de mecanismos de inspecção consagrados neles próprios.

Um sistema de gestão integrada de fronteiras coerente e unificado, tal como tem sido definido, revela-se de difícil institucionalização plena. Caso a concepção de gestão integrada de fronteiras da UE, como um sistema de organização integrado, fosse implementado em todos os seus aspectos e de forma brusca, tal conduziria a ineficiências organizacionais e operacionais, assim como a perdas de diversa ordem. A integração deverá acontecer, preferencialmente, numa lógica de duas vias.

A primeira é a da integração através da unificação das redes de informação e das bases de dados, e da harmonização das políticas, mantendo, no entanto, os controlos operacionais nas fronteiras nas mãos dos Estados-membros atendendo às especificidades regionais da Europa. A integração dos sistemas de informação, enquanto pré-requisito para a cooperação entre autoridades, e a harmonização da formação, regulamentos e critérios de desempenho, este último numa escala residual, tendem a contribuir para a gestão integrada de fronteiras. Porém, a combinação de autoridades de controlo de fronteira dos Estados-membros, ou a fusão de diferentes autoridades, independentemente do modelo que venha a ser adoptado, numa organização para controlar as fronteiras com um objectivo global comum assente num sistema de gestão integrado, é, para além de altamente improvável que venha a ocorrer dada as especificidades das diferentes funções em termos de segurança interna, indesejável do ponto de vista da credibilidade externa, o que não quer dizer que os



Estados-membros não continuem a participar em acções conjuntas de controlo das suas fronteiras externas.

A segunda via é a Frontex, que continuará a expandir a sua autoridade e competência mas estará provavelmente perto de alcançar o seu nível máximo de eficiência, pela simples razão que persistem as tensões básicas entre as instituições europeias e os interesses dos Estados-membros. Estas tensões estão construídas na actual estrutura institucional e na linguagem da UE, sendo extremamente difícil ir para além do apoio e do encorajar da cooperação operacional no controlo de fronteira. Mesmo se a Frontex se transformasse numa agência autónoma e independente dos Estados-membros, como autoridade executiva para um corpo de polícia de fronteira europeu, seria sempre uma pequena agência em recursos e pessoal, comparada com o total dos polícias de fronteira dos Estados-membros, e teria sempre de depender dos Estados-membros para recursos complementares em termos de meios operacionais e apoio técnico. A gestão da fronteira foi executada pelos Estados-membros muito antes da noção de gestão integrada de fronteiras adquirir significado no pensamento político da UE. As práticas de gestão e de controlo da fronteira continuam uma prerrogativa dos Estados-membros, mesmo na actual estrutura da UE. O sistema de gestão integrada de fronteiras da UE, independentemente da forma que vier a adoptar, dependerá sempre dos sistemas de controlo de fronteira de cada Estado-membro.

O modelo gestão integrada de fronteiras na UE encoraja a coordenação e a cooperação através da partilha de informação, do destacamento de oficiais de ligação para Estados terceiros, da criação de pontos de contacto nos Estados-membros, da harmonização de regulamentos e práticas e da cooperação limitada ao destacamento de polícias de fronteira. A autonomia dos Estados-membros para controlar as suas fronteiras permanece imutável e a gestão das fronteiras continuará a ser realizada e controlada, com algum aconselhamento externo, pelos Estados-membros, enquanto as actuais estruturas da UE e divisão de autoridade e competência, permaneçam como se encontram. Nesta matéria, o Tratado de Lisboa não veio promover qualquer alteração.

#### **4.1.5. AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO**

Muito da gestão integrada de fronteiras é regulada por um acervo de regras e regulamentos. Existem ainda outros domínios de actividade que são guiados por decisões políticas, e depois destas pelas instituições da UE. O processo de alargamento, as relações externas, as operações de gestão de crises e de apoio a Estados terceiros, são disso exemplos. Em concreto, o conceito de gestão integrada de

fronteiras e a implementação dos controlos de fronteira foram estruturados através do crescimento do acervo Europeu, do conjunto de instituições associadas, do controlo contínuo nas fronteiras pelos Estados-membros e da criação de leis e regulamentos sobre a temática da gestão integrada de fronteiras. Complementarmente, o controlo sobre a política externa comum para a UE, a qual foi centralizada e reforçada nos termos previstos no Tratado de Lisboa, influenciará a forma como a gestão integrada de fronteiras se pode desenvolver.

Alguns aspectos da política de gestão integrada de fronteiras ainda se encontram a ser delineados e suportados por decisões de política externa. A UE prossegue uma política de vizinhança amigável através do ENPI Project (European Neighbourhood Partnership Instrument) da ENP (European Neighbourhood Policy), criada em 2007 (European Union, 2014). A ENPI vem substituir os anteriores instrumentos de assistência da UE, e procurar encorajar a cooperação transfronteiriça com Estados terceiros nas fronteiras externas onde os acordos comerciais, financeiros e de segurança existentes devem ser mantidos, dentro das possibilidades, mesmo que as fronteiras externas estejam progressivamente a endurecer em termos de pressão migratória. O objectivo é prevenir novas linhas divisórias entre a UE e os seus vizinhos e privilegiar os relacionamentos económicos e políticos entre a união e cada um dos seus países vizinhos, sendo esta uma política suportada por uma assistência financeira para com os países parceiros. As ligações subsequentes a um sistema de gestão integrada de fronteiras têm de existir no quadro dos acordos realizados no quadro EPNI.

A Frontex, pelo seu lado, tem de trabalhar dentro das prioridades estabelecidas para a política externa da UE (Frontex, 2015a). Este enquadramento é enfatizado no quadro legislativo estabelecido. A Frontex tem como missão a facilitação da cooperação operacional entre os Estados-membros e Estados terceiros, no quadro da política das relações externas da UE. Um segundo impacto na gestão integrada de fronteiras está relacionado com a política de vistos e requerentes de asilo da UE. Requerentes de asilo a quem os pedidos foram negados serão, em teoria, afastados para o último país de trânsito seguro. Com efeito, esses últimos países por onde os requerentes de asilo com pedidos recusados transitaram, nas suas viagens a partir dos seus países de origem para a UE, normalmente os vizinhos externos, terão de lidar com requerentes de asilo a quem foi recusada a admissão do estatuto. A UE passa assim o problema de volta para esses países vizinhos, procurando apaziguar o mal-estar criado com outros programas de apoio para esses países. Do mesmo modo, as pessoas que entraram ilegalmente serão afastadas, através de voos conjuntos que passaram a ser

organizados pela Frontex envolvendo vários Estados-membros, numa base de participação voluntária.

Um último exemplo é mais geral, baseado no princípio que os migrantes ilegais deixam os seus países de origem devido ao facto de aí não encontrarem trabalho, procurando assim uma oportunidade para trabalhar num outro lugar de modo a conseguirem sobreviver. Os migrantes são impulsionados pela necessidade, e se tais necessidades podem ser aliviadas de alguma forma através de programas de ajuda estrangeira e outras formas de assistência, estes podem potencialmente reduzir o fluxo de candidatos a trabalho ilegal, fixando as populações na origem. Esta política está para além das competências das entidades envolvidas na gestão integrada de fronteiras dentro da UE, mas proporciona um contexto que terá de ser levado em conta, tal como a produção de informações pela Frontex, e por outros serviços de informações nacionais e da UE, sobre as dinâmicas dos movimentos da migração ilegal e rotas conduzidas.

O constrangimento político mais importante na reforma da gestão integrada de fronteiras, todavia, continua a ser a autoridade dos Estados-membros para controlar as suas próprias fronteiras. Tal como referido pelo Conselho da União Europeia em 2004, a responsabilidade para controlar e assegurar a vigilância das fronteiras externas cabe aos Estados-membros. A Agência Frontex deve facilitar a aplicação das actuais e futuras medidas comunitárias, relacionadas com a gestão das fronteiras externas através da necessária coordenação das acções dos Estados-membros, na implementação dessas medidas. Os Estados-membros têm o direito de conceber e projectar políticas, estabelecer instituições e regulamentos, recrutar e treinar funcionários de modo a que fiquem qualificados para a protecção das suas próprias fronteiras.

Toda a regulamentação sobre gestão integrada de fronteiras ou controlos de fronteira colocada em circulação pela UE contém linguagem adequada de modo a que esses regulamentos não se sobreponham aos direitos de soberania dos Estados-membros para controlar as suas fronteiras, para além dos constrangimentos contidos nas normas e mandatos do acervo e regulamentos específicos, tais como o CFS.

## **4.2. TIPOLOGIA DAS FRONTEIRAS EUROPEIAS**

As fronteiras não são todas iguais pelo que têm de ser geridas de diferentes formas. Cada fronteira tem ainda os seus problemas específicos. A natureza das ameaças que enfrenta, o espaço onde se inserem e a área a ser controlada, o número de pessoas

necessário, o nível de informação existente, os tipos de equipamento adequados e as respectivas qualificações para os usar, são exemplo disso. Acresce o nível de integração que deve ser alcançado entre os diversos organismos, contingentes e efectivos no terreno, e acima de tudo os custos com o esforço de controlo de rotina e projectos especiais, que variam muito de caso para caso.

As fronteiras aéreas nos aeroportos da UE são, aparentemente, as mais fáceis de controlar. As pessoas ao cruzarem as fronteiras nas chegadas aeroportuárias fazem-no num espaço confinado e com canais de circulação pré-estabelecidos, sendo estas pessoas susceptíveis de estarem visíveis a todo o tempo através de sistemas de videovigilância passiva e activa - com algumas excepções como as áreas de lavabos. No trajecto entre a porta da aeronave e o controlo de passaportes, as pessoas caminham através de vários pontos de controlo intermédios possíveis de activar, nomeadamente para possibilitar o controlo de passageiros em trânsito, que apenas fazem uma escala sem haver a necessidade de cruzar a fronteira. No controlo de passaportes, a documentação é inspeccionada de uma forma célere, recorrendo a leitores ópticos que permitem a leitura e verificação da informação contida no documento do portador, em termos de dados pessoais de identificação do titular, permitindo assim a consulta da informação existente nas bases de dados nacionais e internacionais, sendo complementarmente observados pelos polícias de fronteiras os perfis fora do padrão e comportamentos suspeitos, assistidos por especialistas na detecção de documentação falsa ou falsificada.<sup>145</sup>

As fronteiras marítimas apresentam os seus próprios desafios. Para além das dificuldades inerentes em controlar as grandes embarcações de cruzeiro, pelo elevado número de passageiros transportados e pelo crescente volume de tráfego, existem ainda as questões associadas ao risco de transporte de clandestinos, para além das extensas zonas portuárias de responsabilidade para controlo. Relativamente à detecção de pequenas embarcações num imenso mar, antes de chegarem às águas territoriais e às costas da UE, este controlo requer investimentos significativos em meios navais de patrulhamento e tecnologia de observação. Nos últimos anos, as fronteiras marítimas europeias têm tido uma importância crítica no que respeita ao controlo da imigração ilegal. Apesar dos esforços desenvolvidos, um volume muito significativo de embarcações atravessa o Mediterrâneo, havendo um número desconhecido de migrantes ilegais que perde a vida nesta travessia, devido às embarcações não estarem

---

<sup>145</sup> A Portaria 193/2013 de 27 de Maio de 2013 define os parâmetros a que deve obedecer o SEF na fixação dos procedimentos e soluções tecnológicas a adoptar pelas transportadoras aéreas para transmissão da informação dos passageiros alvo de comunicação antecipada obrigatória.

preparadas em termos de segurança para navegar longas distâncias, enfrentando por vezes condições climatéricas adversas, para além da grande maioria das embarcações<sup>146</sup> realizar a travessia em condições de segurança precárias em termos de sobrelotação e escasso equipamento de salvamento disponível. Por exemplo, no decorrer do ano de 2008, mais de 36.000 migrantes ilegais alcançaram a pequena ilha de Lampedusa, a partir do Norte de África, de acordo com o Ministro Italiano do Interior (Donadio, Daley, 2011), e um número tido como indeterminado perdeu a vida quando as embarcações sobrelotadas adornaram e se afundaram. A perda de vidas associada ao fluxo migratório de migrantes ilegais que fazem a travessia por via marítima levanta uma questão política relativa às fronteiras marítimas difíceis de contornar.

Na UE, a travessia das fronteiras terrestres por migrantes ilegais raramente tem associada a perda de vidas humanas - apesar de este assunto ser muito delicado no caso da fronteira terrestre entre os EUA e o México. Mas quando ocorrem episódios de tragédias com jovens, mulheres e crianças a perderem a vida, as políticas de controlo e as polícias de fronteira podem, em determinados casos, ser publicamente acusados de contribuírem ou causarem as mortes dos migrantes ilegais, resultado das suas actividades, que os forçam a procurarem rotas mais longas e mais perigosas para entrarem na UE.

Em termos de procedimento, os controlos nas fronteiras terrestres são, no essencial, semelhantes aos dos realizados nos aeroportos para as pessoas que cruzam os pontos de passagem autorizados. O problema desta realidade de controlo é a fronteira entre os pontos de passagem autorizada, que constitui um desafio que abarca cerca de 99 % do espaço físico de toda a fronteira. Não é viável patrulhar estas fronteiras por polícias de uma forma eficiente, com o objectivo de encontrar migrantes ilegais a cruzar fronteiras à medida que são transportados ou estão a transpor fronteiras. Estas fronteiras podem eventualmente ser colocadas sob vigilância através de meios tecnológicos, com recurso a radares de longa distância, a sensores espalhados pelas rotas suspeitas, ou através do patrulhamento aéreo com helicópteros, pequenas aeronaves e aviões não tripulados – os chamados *drones*, ou de torres de observação.

Em geral, os controlos clássicos de fronteira que eram efectuados por unidades militares têm vindo a ser progressivamente substituídos por tecnologia, e mecanismos de resposta rápida operados por corpos de polícia de fronteira, quando são emitidos alertas

---

<sup>146</sup> Têm sido detectados diversos tipos de embarcação a realizar este tipo de transporte ilícito de migrantes ilegais, nomeadamente semi-rígidos com capacidade entre 12 e 40 passageiros, embarcações de pesca desactivadas com capacidade até 200 pessoas e pequenos barcos mercantes desactivados que podem transportar até 500 pessoas.

ou activado um pedido de cooperação pela polícia nacional. Uma vez detectados suspeitos de imigração ilegal, a polícia de fronteira deve ser activada para os interceptar de imediato, caso seja possível, e a polícia nacional pode ser complementarmente notificada da incursão de pessoas indesejadas no território e de entradas ilegais, de modo a serem promovidas acções tendentes à sua localização dentro do espaço interno da UE, e espoletados os procedimentos com vista ao seu tratamento face às leis de imigração.

Tendo em conta que todas as fronteiras são diferentes em termos de facilidade para serem cruzadas de forma ilegal, os perigos vividos por aqueles que atravessam as fronteiras nestas circunstâncias, assim como as vulnerabilidades resultantes dos desafios de segurança associados, não permitem um regime comum de gestão de todas as fronteiras que conduza a um desempenho tido como eficaz no seu combate. Quando somos confrontados com a existência de rotas e *modus operandi* de elevada complexidade e diversos níveis de ameaças, e não apenas fluxos migratórios ilegais, uma gestão comum de fronteira requer regras e regulamentos adequados, no caso da UE no quadro do CFS, para as condições específicas das diferentes fronteiras em função das diversas tipologias de tráfego.

#### **4.2.1. PONTOS DE CONTROLO DE FRONTEIRA**

As fronteiras existem onde quer que se realizem controlos da mobilidade das pessoas, bens, serviços e capitais, que entram ou saem dos Estados ou regiões e que sejam exercidos por um Estado ou autoridades regionais. Proteger linhas demarcadas no terreno é apenas um elemento no processo de controlo de fronteira. Por outro lado, onde quer que o controlo sobre a mobilidade transnacional seja exercido, por um Estado ou região, uma fronteira tem de ser cruzada. Preferencialmente, as fronteiras são melhor entendidas como práticas e processos sistemáticos para controlar a circulação das pessoas, protegendo os Estados contra os fluxos de chegada de pessoas indesejáveis e a saída de pessoas procuradas.

O maior impacto que a tecnologia e a globalização tiveram sobre as fronteiras não é o facto do controlo clássico nas fronteiras estar a desaparecer, mas sim estarem a proliferar os pontos de passagem de fronteira a nível global. A capacidade da tecnologia de vigilância, e de informações, para deslocalizar a fronteira significa não apenas que a fronteira pode ser movida para fora do território nacional, de modo a prevenir e mitigar potenciais desafios, mas a fronteira pode ser dispersa e mover-se para dentro do território.

Continuam a existir linhas a separar Estados e regiões, mas estas estão-se a tornar cada vez menos importantes à medida que as actividades de controlo se estão a transferir das fronteiras para outros pontos de passagem deslocalizados, para que quando uma pessoa chegue fisicamente a uma linha actual de fronteira, muito dessa fronteira já foi cruzada. Tudo o que permanece na fronteira física prende-se com a verificação da identidade de quem a cruza legalmente, através da inspecção da documentação e sistemas de informação, da fiscalização ou da detenção, ou ainda recusando a entrada ou afastando pessoas que não tenham cruzado a fronteira de forma adequada nos anteriores pontos de passagem deslocalizados. Por vezes, os pertences pessoais das pessoas que cruzam as fronteiras podem revelar-se importantes para os controlos das pessoas na fronteira física pois incorporam variadas informações, em função da sua tipologia ou da sua eventual desadequação ao padrão do migrante.

#### **4.2.2. A DESLOCALIZAÇÃO TERRITORIAL**

O controlo nas fronteiras tem procurado deslocalizar-se através da sua realização a montante, onde a mobilidade e as ameaças são geradas, e a jusante, quando a mobilidade e as ameaças entraram no espaço vital dos países e regiões. Estando as fronteiras em todo o lado, os controlos têm de estar em todo o lado. (Balibar 1998) Do ponto de vista das autoridades com responsabilidade no controlo de fronteiras, é preventivamente melhor parar os migrantes antes de partirem dos seus países de origem, do que esperar que eles cheguem às suas fronteiras, onde têm de lidar obrigatoriamente com as diversas situações.

Têm sido empregues outros meios pela UE, através dos quais a desterritorialização tem sido materializada. Um dos mecanismos tem sido o de obter a colaboração de outros Estados, para realizar a gestão de fronteira nas jurisdições de outro Estado, ou região. Por exemplo, a UE e os Estados-membros assinaram acordos com Estados terceiros que permitem empregar meios navais e equipamento de vigilância dos Estados-membros naquelas águas territoriais. Efectivamente, a título de exemplo, a fronteira marítima da Europa esteve num largo período temporal nas águas territoriais das costas da Mauritânia e do Senegal, no quadro de um acordo da Espanha e da UE, com esses dois países.

Outros Estados terceiros acordaram no apoio para o controlo das suas fronteiras, de modo a prevenir o trânsito de migrantes através do seu território para a Europa. Porém, devemos ter presente que estes acordos requerem sempre contrapartidas, para os

países de origem e trânsito, que provavelmente não estão dispostos a ajudar a UE apenas por razões altruístas. A UE oferece assistência económica, equipamento, partilha de informação, integração em redes de benefícios políticos, nomeadamente convites para participar em iniciativas e projectos europeus, o acesso a decisores políticos, promovendo ainda o aumento do volume de vistos concedidos para trabalhadores temporários e para resolver problemas criminais e de corrupção (Ryan e Mitsilegas, 2010).

A capacidade de apoio aos sistemas de fronteira e de segurança na prevenção da chegada de migrantes ilegais e ameaças nas fronteiras, coincide com o esforço realizado nas fronteiras vizinhas, por exemplo, no caso dos EUA foi proporcionado aconselhamento técnico ao México para ser aplicado na fronteira com a Guatemala. A UE, pelo seu lado, utilizou várias formas de levar outros Estados vizinhos do Norte de África a aceitar a sua assistência, tais como a emissão de maiores volumes de vistos de trabalho aos nacionais de Marrocos para exercerem a sua actividade em Estados-membros como a Espanha, caso Marrocos apoiasse na redução do fluxo de migrantes ilegais que transitavam pelo seu território.

Para a UE, é definitivamente melhor que a imigração seja travada e enviada para os seus países de origem por Marrocos do que o seja pela Espanha, França ou Portugal. A UE desenvolveu também esforços de negociação com outros países vizinhos na região, para apoio semelhante na tentativa de controlar migrantes, na sua maioria Nigerianos, que tentam chegar à Europa após atravessar o Sahara, e alcançar assim a costa Líbia de forma a poderem embarcar para a Europa.

As autoridades de um determinado Estado podem estar destacadas em outro Estado, com o consentimento deste, ao abrigo de acordos estabelecidos, para verificar documentos e permitir um acesso facilitado ao Estado de destino, a partir do Estado de origem (Hiller, 2010 ; United States ; United Arab Emirates, 2013). A título de exemplo, as pessoas que embarcam num voo em Otava, no Canadá, com destino aos EUA, serão controladas no ponto de embarque pelas autoridades americanas, em detrimento do ponto final de desembarque nos EUA. Igual procedimento se verifica a partir da inauguração do serviço do Canal da Mancha, entre a França e o Reino Unido. Este tipo de procedimento verifica-se ainda no caso de pré-controlo do embarque de contentores pela autoridade alfandegária do país de destino, realizado no país de origem.

Do efeito de rede implícito nestes acordos e negociações resulta que, em última instância, a fronteira territorial de um Estado, ou de uma região, não é apenas o ponto



físico de controlo de fronteira que tem de ser cruzado pessoalmente para entrar ou sair na UE.

O incremento das novas ameaças sugere uma expansão dos esforços de controlo para além das fronteiras, e a necessidade de controlar a competência nas fronteiras, em qualquer lugar. A recolha de informações e a análise de risco passará assim a ser disponibilizada dentro e fora do país através de Oficiais de Ligação de Imigração, especialistas no combate ao tráfico de droga, peritos em documentos, consultores policiais, formadores e observadores, delegados para grupos de planeamento e organizações regionais ou internacionais, que são colocados em missão fora do país. Passam a ser activadas acções para detectar actividades criminais organizadas e actividades ilícitas, e realizados planos de trabalho globais por diversas agências para coordenar as estratégias, políticas e actividades a serem desenvolvidas de forma deslocalizada.

#### **4.2.3. ALARGAMENTO FUNCIONAL**

As missões do controlo de fronteira podem ser transferidas, em parte, para outros actores, muitos delas organizações não-governamentais, passando a realizar algumas tarefas de apoio aos polícias de fronteira, como é exemplo a mediação cultural. Outras áreas do sector privado podem passar igualmente a apoiar os polícias de fronteira no desempenho de algumas das funções, como por exemplo a segurança dos centros de instalação temporária (Portugal. Provedor de Justiça, 2011) a acordar com a responsabilidade dos pressupostos, e de como seguir e monitorar outros actores de modo a ser possível confiar que a qualidade do seu trabalho é pelo menos equivalente ao que seria realizado pelos próprios polícias de fronteira (Organização Internacional Para as Migrações, s.d.).

O alargamento dos processos de controlo, a montante e a jusante alterou de forma significativa a forma como o controlo é exercido, e por quem. O alargamento para localizações para além das fronteiras do Estado-Nação, implicou o envolvimento, voluntário ou mandatado, de instituições ou empresas do sector privado no trabalho de controlo de fronteira (Bigo & Jeandesboz 2010). Muito do trabalho de controlo prévio à chegada da pessoa à fronteira física é realizado por agências não-governamentais ou empresas privadas, em especial nas áreas da verificação de documentos, partilha de informação e procedimentos de resposta a questionários de segurança, o que tem sido assegurado por pessoal de empresas privadas em pontos de controlo específico,

nomeadamente nos locais de *check-in* e junto às portas de embarque de aeronaves, e embarcações, estes últimos enquanto pontos de controlo finais na origem.

Actores privados em companhias de transporte ou, empresas privadas de segurança, podem ser mandatados para realizar certas actividades específicas que assistam os esforços do Estado, como por exemplo no controlo dos centros de instalação de imigrantes sob supervisão das autoridades responsáveis pelo controlo nas fronteiras. As companhias aéreas são obrigadas, por lei, a transmitir a informação dos passageiros ou, caso não o façam, podem-lhe vir a ser retirados os direitos de aterragem, para além do regime contra-ordenacional que, em regra, está associado às falhas e quebras de transmissão desses dados. As companhias de transporte são assim obrigadas a transmitir informação sobre o perfil dos passageiros, nomeadamente a rota, os dados identificativos, os dados dos documentos de viagem, o local de compra da passagem, os meios de pagamento utilizados, os volumes de bagagem de mão e de porão, e se a viagem é individual ou em grupo, que será disponibilizada ao Estado de destino, o que permitirá aos polícias de fronteira verificar à chegada, de forma prioritária, aqueles passageiros que se enquadram num perfil suspeito ou de risco, previamente estabelecido e que sejam procurados pelas autoridades, após resultados positivos, chamados *hits*, das consultas entretanto efectuadas às bases de dados aquando da transmissão (Guiraudon, 2006 ; Lahav, Guiraudon, 2000).

Os oficiais de ligação destacados num outro país e os pontos de contacto desse país asseguram funções semelhantes. Recolhem e partilham informação que permitirá ajudar a analisar e classificar o legal do ilegal, em suma, procurar esclarecer quem é seguro e como tal bem-vindo, de quem representa uma ameaça caso venha a cruzar a fronteira. Os oficiais de ligação podem ainda disponibilizar, em determinados casos de interesse, programas de formação ou de troca de informação aos actores do Estado de origem envolvidos de forma a assegurarem o trabalho local de filtrar os problemas antecipadamente, ainda antes das pessoas partirem.

As funções governamentais podem ser desconcentradas. A governação pode ser reinventada e reduzida através da privatização de algumas funções, mesmo aquelas consideradas sensíveis e relativas à segurança. O Estado permanece com o controlo sobre o que deve ser feito, mas para que toda a missão seja cabalmente assegurada, esta pode ser realizada externamente por parceiros não-governamentais. O Estado irá

insistir na formação e monitorização desses actores, de forma a assegurar o correcto desempenho e a correspondente fiabilidade.<sup>147</sup>

### **4.3. ESTRATÉGIA DA UE PARA UMA GESTÃO INTEGRADA**

O conceito de gestão integrada das fronteiras implica a combinação de mecanismos de controlo e a utilização de instrumentos com base nos fluxos de pessoas solicitam a entrada na UE. Esta combinação implica medidas adoptadas nos consulados dos Estados-membros em Estados terceiros, cooperação com Estados terceiros vizinhos, decisões nas próprias fronteiras e normas comuns relativas ao espaço Schengen. Os elementos fundamentais deste conceito incluem regulamentos aplicáveis aos nacionais de Estados terceiros que viajem para um Estado-membro que participe na cooperação Schengen ou para um país associado a esta cooperação europeia (Hobbing 2005).

Com a crescente mobilidade das pessoas, a UE enfrenta um novo desafio de promoção do equilíbrio entre a facilitação da circulação pessoas e o controlo da fronteira. Ou seja, por um lado, permitir a fluidez na passagem nas fronteiras e facilitar a entrada de viajantes de boa-fé, e, por outro lado, reforçar ao mesmo tempo a segurança. Para enfrentar este desafio é necessário desenvolver a estratégia de gestão integrada das fronteiras da UE de modo abrangente, tendo em conta as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias.

A utilização de novas tecnologias de forma coerente e proporcionada, procurando gerar sinergias resultantes da comunicação entre os sistemas para aplicar essas novas ferramentas de forma mais eficiente, é, a médio prazo, um dos principais elementos de uma estratégia eficaz de gestão integrada das fronteiras. Para alcançar esse objectivo, é necessária uma abordagem gradual, que aplique as medidas já planeadas e aprovadas, e desenvolva em paralelo uma estratégia de integração a longo prazo baseada nas iniciativas existentes e consolidadas.

Nos últimos anos a UE investiu largamente em novas bases de dados tecnológicas, para fortalecer as suas fronteiras. Simultaneamente às bases de dados actualmente em funcionamento - SIS, Eurodac e SIS II, encontram-se num processo de desenvolvimento

---

<sup>147</sup> Tal como na actividade militar, muito do trabalho é agora formal e informalmente externalizado para agências ou empresas, mesmo em tempo de guerra: o trabalho que era habitualmente monopólio do Estado, e era considerado sensível em termos de interesse nacional e de segurança para ser delegado, é agora confiado aos modelos de trabalho e assistência do sector privado. Em Portugal, neste contexto, o SEF desenvolveu uma parceria com uma empresa privada em termos de desenvolvimento de um conceito de fronteira electrónica, a Vision-Box, com vista à implementação do sistema automatizado de fronteira RAPID.

e consolidação de outros sistemas como sejam o VIS e o sistema de entrada/saída da UE (SRES). Apesar de as fronteiras terem sido desde sempre lugares onde os cidadãos desejados são distinguidos dos indivíduos indesejados, as novas bases de dados tecnológicas expandiram esta separação, assente nos aspectos identificativos, para outros lugares. Com a componente tecnológica, as fronteiras tendem a estender-se para dentro dos Estados, possibilitando um *continuum* no acompanhamento da legalidade da permanência de um nacional de um país terceiro, dentro do território de um determinado Estado-membro. Estas bases de dados podem ser utilizadas em especial para identificar e afastar os chamados migrantes irregulares.

Apesar dos desenvolvimentos em termos de gestão de fronteiras, com vista a incrementar a mobilidade dentro da UE, dificilmente pode ser argumentado que Schengen trata apenas de questões da mobilidade. Com efeito, a transferência dos controlos de fronteira internos para a fronteira externa da UE e a crescente cooperação entre os Estados participantes nas áreas da política de imigração e de asilo, através da partilha de informação enquanto medida compensatória, permitiu controlar certos grupos de pessoas, a saber, nacionais de Estados terceiros, imigrantes ilegais e refugiados (Anderson, 2000 ; Maas, 2005).

Para além desse facto, Schengen foi desde sempre um processo de duas vias: enquanto promove a abolição das fronteiras internas, introduz mecanismos estritos de controlo e segurança nas fronteiras externas bem como dentro dos Estados-membros, através da dispersão de mecanismos de vigilância policial após os migrantes terem entrado na UE (Faure Atger, 2008). Neste sentido, as bases de dados tecnológicas tornaram-se uma ferramenta indispensável para as autoridades de fronteira europeias devido a permitir o armazenamento e a partilha de informação automática e contínua entre os Estados participantes.

#### **4.3.1. HARMONIZAÇÃO DE REGRAS E PROCEDIMENTOS**

Os países do espaço Schengen aplicam uma série de regras para proceder ao controlo das pessoas nas fronteiras externas, e para emitir vistos de curta duração. Estas regras comuns permitem à UE exercer um controlo eficaz das suas fronteiras externas, prevenir as ameaças à sua segurança, lutar contra a migração ilegal e combater eficazmente o tráfico de pessoas. A existência de regras comuns sobre o acesso ao espaço Schengen, contribui também para a transparência dos critérios a satisfazer pelos cidadãos de países que não pertencem à UE, e que solicitem a entrada neste território.

O CFS regulamenta a passagem nas fronteiras, e o controlo da circulação das pessoas. Estabelece, objectivamente, os critérios que as pessoas não residentes na UE devem preencher para entrar no espaço Schengen para estadias de uma duração máxima de três meses por semestre, nomeadamente ser titular de um documento de viagem reconhecido e, se for caso disso, de um visto válido e dispor de meios de subsistência suficientes para permanecer no país de destino durante a duração da estadia prevista. O CFS autoriza também os países parte a reintroduzir excepcionalmente os controlos ao longo das fronteiras internas, embora só em caso fundamentado de ameaças para a ordem pública ou a segurança interna, e unicamente por um período limitado.

A cooperação no quadro do espaço Schengen engloba também a política comum de vistos, a qual facilita a entrada legal na UE, reforçando, ao mesmo tempo, a segurança interna. O Código de Schengen em matéria de vistos harmoniza os critérios e os procedimentos de emissão dos vistos de curta duração, os chamados vistos Schengen. Define, por exemplo, as modalidades de pedido de um visto, assim como os critérios que presidem à escolha do país competente para examinar o pedido.

O visto Schengen é válido para estadias de uma duração máxima de três meses, por um período de seis meses, e permite circular livremente em todo o espaço Schengen. Nem todos os cidadãos de países que não pertencem à UE necessitam de um visto para entrar no espaço Schengen. A União utiliza listas comuns de países cujos cidadãos devem solicitar um visto ou estão isentos do mesmo. As isenções aplicam-se, nomeadamente, aos países com os quais a UE assinou acordos nesse sentido, ou às pessoas que beneficiam de direitos específicos resultantes da conclusão de acordos bilaterais, por exemplo, em matéria de regime relativo ao pequeno tráfego fronteiriço. Neste caso, os Estados-membros estão autorizados a concluir acordos bilaterais com países vizinhos que não façam parte da UE, a fim de facilitar a passagem das fronteiras terrestres externas da UE. Ao abrigo desses acordos, os cidadãos dos Estados terceiros que vivem numa zona fronteiriça e devem passar regularmente as fronteiras externas da UE não têm de se submeter a controlos transfronteiriços regulares nem necessitam de um visto Schengen. Este tipo de cooperação não só melhora as trocas comerciais, mas também os intercâmbios de índole social e cultural com as regiões vizinhas.

No caso de estadias superiores a três meses, o Estados-membros da UE continuam a conceder vistos de longa duração e autorizações de residência, em conformidade com as suas regras nacionais.

Para assegurar uma gestão eficaz das suas fronteiras externas comuns, os Estados-membros da UE dispõem de sistemas que permitem às autoridades nacionais do espaço Schengen procederem a uma troca rápida de informações. O SIS de segunda geração - SIS II, recentemente criado, permite às autoridades aceder e trocar mais eficazmente certos tipos de alertas e informações sobre pessoas e objectos - pessoas desaparecidas, veículos e armas de fogo, documentos de identidade roubados ou perdidos. O SIS II oferece novas funcionalidades, nomeadamente a utilização de identificadores biométricos, como, por exemplo, as impressões digitais, e novos tipos de alerta, bem como a possibilidade de relacionar vários tipos de alerta, podendo catalogar um alerta sobre uma pessoa e outro sobre um veículo. O VIS permite às autoridades nacionais aceder às informações e às decisões relativas aos pedidos de visto. Autoriza-as a utilizar o sistema de correspondências biométricas, principalmente as impressões digitais, para certificar a identidade dos titulares de vistos e das pessoas que circulam no espaço Schengen sem documentos de identidade ou com documentos falsos. O VIS facilita não só a emissão de vistos, mas contribui também para lutar contra os abusos e proteger os passageiros, podendo, por exemplo, ajudar a detectar comportamentos fraudulentos ligados ao uso indevido por terceiros.

O projecto fronteiras inteligentes – *smart borders*, é uma iniciativa da Comissão Europeia para gerir fronteiras externas da UE de uma forma mais eficiente e moderna, utilizando tecnologias novas e inovadoras, que surgiu, pela primeira vez, no conjunto de comunicações de 2008 da Comissão sobre o “Pacote para a gestão das fronteiras da UE”. Foi posteriormente incorporado no Programa de Estocolmo de 2009 e, mais tarde, no Plano de Acção da Comissão de aplicação do Programa de Estocolmo, de Abril de 2010, que salientou que “uma utilização inteligente das tecnologias modernas na gestão das fronteiras, em complemento dos instrumentos existentes, no quadro de um processo de gestão dos riscos, pode igualmente tornar a Europa mais acessível aos viajantes de boa-fé, estimular a inovação a nível das empresas da UE e, desta forma, contribuir para a prosperidade e o crescimento da Europa, fazendo com que os cidadãos da União se sintam em segurança.” (União Europeia. Comissão Europeia, 2010)

Em 25 de Outubro de 2011, a Comissão apresentou uma comunicação sobre fronteiras inteligentes, seguida de uma proposta legislativa em Fevereiro de 2013. Este pacote, que foi concebido para acelerar, facilitar e reforçar os procedimentos de controlo nas fronteiras para os estrangeiros que viajam para a UE, engloba duas componentes:

- um SRES ao nível UE para registar numa base de dados electrónica a data e o local de entrada e a duração da estadia autorizada de curta duração, substituindo o actual

sistema de aposição de carimbos nos passaportes. Esses dados seriam disponibilizados às autoridades competentes em matéria de controlo das fronteiras e de imigração;

- um programa de viajantes registados (PVR) que permitiria simplificar os controlos nas fronteiras para determinadas categorias de passageiros regulares provenientes de Estados terceiros – em viagens de negócios, visitas familiares, etc., que podiam, após serem submetidos a um adequado exame prévio, entrar na UE através de barreiras automáticas. Isto deve acelerar as travessias anuais das fronteiras para 4 a 5 milhões de passageiros e incentivar o investimento em controlos de fronteira automatizados - por exemplo, com base em passaportes electrónicos, nos principais pontos de passagem nas fronteiras.

A Comissão decidiu encomendar um estudo técnico, que foi concluído em Outubro de 2014. Em 2015, realizar-se-á uma fase de testes práticos e operacionais, no seguimento dos quais, a Comissão anunciou a sua intenção de retirar as suas propostas legislativas iniciais e apresentar novas propostas.

A Comissão Europeia, a pedido dos Estados-membros, incumbiu a EU-LISA - Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala, de seleccionar um conjunto de fronteiras aéreas, marítimas e terrestres para realizar testes no âmbito do pacote *smart borders* (European Agency for the Operational Management of Large-Scale Information Systems in the Area of Freedom, Security and Justice, 2015). O Sistema Europeu de Registo de Entrada e Saída registará a informação de entrada e saída - primeira entrada e localização da fronteira utilizada, duração da estada autorizada, para todos os migrantes temporários nacionais de Estados terceiros, incluindo aqueles que não necessitam de um visto para entrarem na UE. Os dados biométricos serão registados na primeira entrada o que permitirá controlos subsequentes à saída e no período e permanência na área Schengen. É referido que o SRES pode usar a mesma plataforma técnica do SIS II e do VIS (Faure Atger, 2008, p. 8).

Este pacote composto por um registo europeu de entradas e saídas de nacionais de Estados terceiros, contendo dados biométricos, e um Programa de Passageiros Registados igualmente para nacionais de Estados terceiros, permite, no caso português, utilizar o sistema PASSE e a as fronteiras as fronteiras electrónicas RAPID em uso nos aeroportos nacionais.

O projecto tem como principais objectivos a diminuição do tempo de passagem na fronteira, a detecção de quem não respeita os períodos de permanência autorizados, bem como o aumento da segurança nos controlos de fronteira, contribuindo para tornar a Europa num destino cada vez mais atractivo, acolhedor e seguro. O teste será realizado entre Março e Setembro de 2015. Permitirá a UE, na prática, verificar a viabilidade de diferentes opções e como estes podem afectar o processo de controlo fronteiriço actualmente existente, de um ponto de vista técnico, organizacional e financeira de vista.

Os testes que começaram em Lisboa irão decorrer também, de Março a Setembro de 2015, nos aeroportos de Frankfurt na Alemanha, Charles De Gaulle em Paris, Barajas em Madrid, e Schipol na Holanda, numa base de voluntariado dos passageiros nacionais de Estados terceiros. Esta fase de testes é totalmente compatível com toda a legislação nacional de protecção de dados, e está sob a supervisão das autoridades nacionais e protecção europeia de dados.

#### **4.3.2. SOLIDARIEDADE E COOPERAÇÃO: O FUNDO PARA AS FRONTEIRAS EXTERNAS E A FRONTEx**

No âmbito do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" (European Union. Commission. Migration and Home Affairs, 2014), foi criado o Fundo para as Fronteiras Externas (FFE) para o período de 2007-2013. Este fundo dotado de um montante de 1,820 milhões de euros, teve quatro objectivos: uma organização administrativa eficaz, nomeadamente no que respeita aos sistemas de intercâmbio de informações, à recolha de estatísticas, à coordenação dos guardas de fronteira, bem como aos mecanismos de controlo, às tarefas de vigilância e ao registo das pessoas que atravessam as fronteiras externas; a gestão do fluxo de pessoas, em especial a consulta eficaz dos sistemas de informação europeus - SIS e VIS, bem como a melhor colaboração no domínio da fraude relativa aos documentos; a aplicação uniforme da legislação da UE, por exemplo através da promoção do manual destinado aos guardas de fronteira e da utilização de tecnologias de ponta para a vigilância das fronteiras externas; a melhoria da actividade dos serviços consulares, por exemplo através do recurso acrescido à rede de agentes de ligação da imigração e da abertura de postos consulares comuns.

No âmbito das prioridades e dos objectivos definidos pela UE, o fundo participou, sob a forma de subvenções, no financiamento dos projectos sem fins lucrativos já apoiados por iniciativas públicas ou privadas.



Os recursos anuais do fundo foram repartidos pelos Estados-membros de acordo com os tipos de fronteiras – 30 % do fundo para as fronteiras terrestres externas, 35 % para as fronteiras marítimas externas, 20 % para os aeroportos e 15 % para os postos consulares, de acordo com regras de ponderação definidas pela Frontex. Para este efeito, a Frontex apresenta anualmente um relatório de análise dos riscos que descreve as dificuldades encontradas pelos Estados-membros no âmbito da sua missão de controlo e vigilância das fronteiras externas (União Europeia. Parlamento Europeu, União Europeia. Conselho Europeu, 2007).

Em 1999, com a assinatura do Tratado de Amesterdão, a cooperação intergovernamental foi incorporada no quadro da UE. O Conselho Europeu JAI, desde 1999, tomou várias medidas no sentido de reforçar a cooperação no domínio da migração, asilo e segurança. No domínio da gestão das fronteiras, tal cooperação levou à criação de instâncias técnicas comuns nas fronteiras externas - um grupo composto por membros do Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA) e por chefes de serviços nacionais de controlo das fronteiras. Estas unidades comuns coordenaram projectos nacionais de Centros de *ad-hoc* para o controlo de fronteira. A sua missão era a supervisão de projectos-piloto e operações comuns relacionados com a gestão das fronteiras a nível da UE.

Foram estabelecidos seis centros *ad-hoc*: O *Risk Analysis Centre*, em Helsínquia, na Finlândia, o Centro para as Fronteiras Terrestres, em Berlim, na Alemanha, o Air Borders Centre, em Roma, na Itália, o *Western Sea Borders Centre*, em Madrid, Espanha, o Centro para a Formação em Traiskirchen, na Áustria, o Centro de Excelência, em Dover, no Reino Unido, e o *Eastern Sea Borders Centre*, no Pireu, na Grécia. Dois anos após o estabelecimento dos centros *ad-hoc*, o Conselho Europeu decidiu dar um passo em frente, com o objectivo de melhorar os procedimentos e métodos de trabalho das instâncias comuns. A 26 de Outubro de 2004, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (Frontex) foi criada pelo Regulamento (CE) 2007/2004 (União Europeia. Conselho Europeu, 2004b).

A agência conta com um grupo de cerca de 300 peritos dos Estados-membros – 313 em 2012 e 2013, e tem a sua sede em Varsóvia, na Polónia (Frontex, 2012). A Frontex promove um modelo pan-europeu de segurança fronteiriça integrada que reforça a segurança nas fronteiras, ao assegurar a coordenação da cooperação operacional entre os Estados-membros. A agência é responsável por vários domínios identificados no Regulamento Frontex, em especial a realização de análises de risco, a coordenação da

cooperação operacional entre os Estados-membros no quadro da gestão das fronteiras e o fornecimento aos Estados-membros do apoio necessário no âmbito da organização de operações de regresso. O Regulamento (UE) n.º 1168/2011, de 25 de Outubro, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 (União Europeia. Conselho Europeu, 2004b), renovou o mandato da Frontex, reforçando as suas capacidades operacionais num certo número de domínios e assegurando que a Agência desempenhe as suas funções no pleno respeito da legislação pertinente da UE, nomeadamente a Carta dos Direitos Fundamentais. O Conselho de Administração da Frontex está encarregue de controlar as funções da agência. Entre outras atribuições, o Conselho estabelece o orçamento e verifica sua execução, assegura a transparência dos procedimentos de tomada de decisão e nomeia os Directores Executivos e vice Directores Executivos. É composto por representantes dos chefes das autoridades fronteiriças dos 26 Estados-membros da UE que são signatários do acervo de Schengen, além de dois membros da Comissão Europeia. Representantes do Reino Unido e da Irlanda também são convidados a participar das reuniões do Conselho de Administração. Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça - países que não são Estados-membros da UE, mas que estão associados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, também participam nas reuniões do Conselho de Administração da Agência. Cada um deles envia um representante para o Conselho de Administração, mas mantém os direitos de voto limitados. As reuniões do Conselho de Administração são convocadas pelo seu presidente e são realizadas cinco vezes por ano. Desde 26 de Abril de 2012, o alemão Ralf Göbel é o presidente do Conselho de Administração da Frontex, com o esloveno Marko Gašperlin como seu adjunto. Deste modo, foram dados os primeiros passos da gestão das fronteiras externas da UE, no sentido de uma gestão integrada.

Relativamente à actual estrutura operativa interna, representada na configuração que se segue, importa destacar a Divisão de Operações<sup>148</sup> e a Divisão de Desenvolvimento de Capacidades, em virtude da sua importância em termos de operacionalização e implementação da missão da agência.

---

<sup>148</sup> Esta divisão tem no seu seio as Operações Conjuntas, onde são estabelecidos, coordenados, executados e avaliados os planos operacionais realizados com recurso ao pessoal e equipamentos dos Estados-membros nas fronteiras externas, no mar, em terra e no ar. Pelo outro lado, a Análise de Risco da Frontex assegura a recolha e análise de informações sobre a situação actual nas fronteiras externas. Estes dados são compilados a partir de pontos de passagem de fronteira e outras informações operacionais, bem como dos Estados-membros e fontes abertas, incluindo meios de comunicação e pesquisa académica.

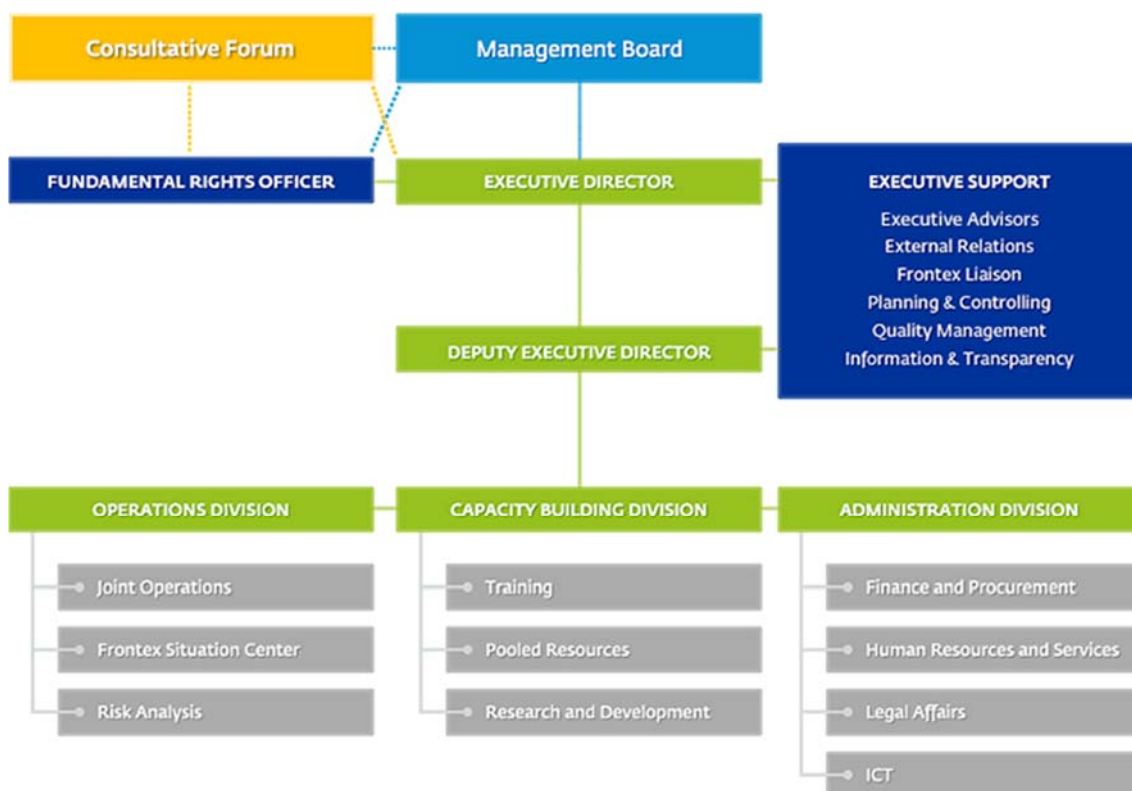


Ilustração 8 - Estrutura organizativa da agência Frontex. (Frontex, 2015b)

A Frontex, que nos últimos anos conduziu intervenções de grande visibilidade, como as melhorias tecnológicas introduzidas na infra-estrutura técnica, principalmente nas fronteiras do Leste e do Sul da Europa, coordenou mais de 60 operações conjuntas contra a imigração ilegal, incluindo a operação «Poseidon» na fronteira da Grécia com a Turquia, criou um grupo de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, e um inventário central do equipamento técnico disponível, para ajudar os Estados-membros em situações excepcionais e urgentes. Ao criar um recurso onde se encontram reunidas, sob a forma de Equipas Europeias de Guardas de Fronteira e uma extensa base de dados de equipamentos disponíveis que reúne especialistas em recursos humanos e técnicos de toda a UE, a Frontex disponibiliza uma capacidade de resposta rápida (Burridge, 2012). Estas equipas são mantidas em total disponibilidade, em caso de uma situação de crise na fronteira externa.

Tal como a arquitectura europeia de segurança interna, que tem vindo a ser paulatinamente desenvolvida através da cooperação quotidiana no espaço Schengen, de actos jurídicos como o Tratado de Amesterdão e de orientações políticas que emanam das conclusões dos Conselhos Europeus de Tampere, Laeken, Sevilha e Salónica, a segurança nas fronteiras também sofreu um processo de evolução desde

os sistemas centrados na realidade nacional, que sublinham a soberania de cada Estado até à cooperação operacional nas fronteiras externas. Embora os Estados-membros continuem a ser responsáveis pelo controlo e vigilância das fronteiras externas, os sistemas nacionais de segurança nas fronteiras são, cada vez mais, completados por um conjunto harmonizado de ferramentas eficazes utilizadas à escala europeia para gerir os potenciais desafios nas fronteiras externas, sendo um dos elementos fundamentais deste processo a Frontex.

Ao proceder a uma ampla reformulação das bases jurídicas com vista à adopção de medidas para a gestão das fronteiras externas, o Tratado de Lisboa deixa, provavelmente, o legislador da UE com uma ampla margem de manobra para adoptar medidas legislativas, para um sistema verdadeiramente integrado de gestão das fronteiras externas. Contudo, a prática terá de demonstrar se tais medidas serão de facto adoptadas ao abrigo da base jurídica para a gestão das fronteiras externas ou ao abrigo do capítulo relativo à cooperação policial. Além disso, tendo em conta o actual contexto político, não é de todo claro se esta nova competência jurídica não conduzirá à atribuição de competências de coordenação e também competências executivas, resultando, por exemplo, na criação de um Corpo Europeu de Polícias de Fronteira ou na transformação do recentemente criado Comité Permanente da Segurança Interna (COSI), numa espécie de Ministério do Interior da UE.

Seguramente que não é a altura mais propícia para avanços de tal envergadura. Ao invés, deveremos assistir, como já foi referido anteriormente, a um período longo, e realmente necessário, de consolidação do ELSJ, de modo a permitir o desenvolvimento do ingrediente fundamental para o correcto funcionamento da gestão das fronteiras externas, a saber, a confiança mútua entre os Estados-membros, e entre estes e as instituições Europeias. Tal não significa que a gestão das fronteiras externas esteja num período de estagnação. Foram visíveis novas tendências neste domínio.

Neste contexto, as três comunicações da Comissão, de Fevereiro de 2008, designadas em conjunto como pacote para a gestão das fronteiras da UE, marcaram um claro ponto de viragem. O pacote apresentou uma série de funcionalidades electrónicas e outras características tecnológicas, designadas fronteiras electrónicas - *eBorders*, que incluem controlos fronteiriços totalmente automatizados, sistemas completos de controlo de entradas e saídas, a vigilância dos passageiros nas fronteiras aéreas, o sistema electrónico de autorização de viagem e as instalações fronteiriças com recurso à alta tecnologia. Especificamente, o pacote centra-se:

- Nos próximos passos a dar no domínio da gestão das fronteiras, isto é, uma combinação de medidas de controlo e facilitação que contemplem privilégios para os viajantes de boa-fé, graças a identificadores biométricos e barreiras automáticas, a um sistema completo de entradas e saídas que permita que as autoridades fronteiriças determinem quem está dentro e fora do território, e ao ESTA Europeu, um Sistema Electrónico de Autorização de Viagem semelhante ao norte-americano, que exige que os passageiros obtenham uma autorização prévia antes de poderem embarcar num avião ou noutra meio de transporte para a Europa;
- No desenvolvimento futuro da Frontex, de modo a conceder mais autonomia à agência para realizar intervenções operacionais, e cooperar com países exteriores à UE e organizações internacionais;
- Num futuro Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur) para completar o sistema de controlo nos pontos de passagem de fronteira, através de um sistema igualmente robusto de vigilância e troca de informações na vigilância das fronteiras marítimas da UE.<sup>149</sup>

Alguns meses mais tarde, o pacote da Comissão e, sobretudo, as suas propostas relativas aos próximos passos no domínio da gestão das fronteiras foram evocadas pela primeira vez pelo Grupo do Futuro<sup>150</sup> de 2008, incumbido de efectuar uma reflexão aprofundada sobre o futuro desenvolvimento do ELSJ após o final do Programa de Haia. O Programa de Estocolmo, sucessor do Programa de Haia, aprovado pelo Conselho Europeu em Dezembro de 2009, e o Plano de Acção da Comissão para a Aplicação do Programa de Estocolmo, de 20 de Abril de 2010, sublinhando que «uma utilização inteligente das tecnologias modernas na gestão das fronteiras, em complemento dos instrumentos existentes, no quadro de um processo de gestão dos desafios, pode igualmente tornar a Europa mais acessível aos viajantes de boa-fé, estimular a inovação a nível das empresas da UE e, desta forma, contribuir para a prosperidade e o crescimento da Europa, fazendo com que os cidadãos da União se sintam em

---

<sup>149</sup> O sistema Eurosur consiste numa rede de comunicações para melhorar a deteção, prevenção e combate da migração irregular e da criminalidade organizada. As autoridades nacionais responsáveis pelo controlo das fronteiras poderão partilhar informações e cooperar entre si, com a agência Frontex e com os países vizinhos.

<sup>150</sup> O Grupo do Futuro é uma organização de reflexão estratégica mas não decisória sobre os problemas da segurança, foi composto pelo vice-presidente da Comissão Europeia, seis ministros do Interior do trio de presidências – Alemanha, Portugal e Eslovénia, bem como a França, República Checa e Suécia -, um representante do trio da presidência seguinte - Espanha, Bélgica e Hungria, e peritos dos Estados-membros.

segurança» (União Europeia. Comissão Europeia, 2010), complementam este processo.

Na protecção da fronteira externa da UE emergiu um número significativo de questões políticas relativas a assuntos de ordem financeira e de procedimentos. No que respeita à distribuição das obrigações financeiras para a segurança nas fronteiras, os custos da protecção do espaço interno da UE não podem ser assumidos apenas por aqueles Estados, que em função da sua localização detenham especiais responsabilidades na fronteira externa, quer seja a terrestre, a marítima ou a aérea, havendo sim a necessidade dessa responsabilidade ser partilhada por todos os Estados-membros da UE numa base racional. Complexas fórmulas têm vindo a ser utilizadas para calcular a distribuição de apoios financeiros. Estas distribuições podem ser partilhadas e incorporarem, por exemplo, contributos de pessoal de outros Estados-membros através da Agência Europeia Frontex para a segurança nas fronteiras externas e da criação do Fundo de Fronteiras Externas<sup>151</sup>, o qual assume ou subsidia os custos do controlo da fronteira externa dos Estados-membros que detêm essas responsabilidades.

Os problemas práticos para a gestão integrada de fronteiras incluem o reforço da cooperação interagências e da forma de coordenar a cooperação operacional, ou a junção de contingentes nacionais num sistema de controlo de fronteira coeso e unificado, enquanto tema central dessa gestão integrada. Tal levanta a questão de como integrar pessoal de diferentes estruturas nacionais que estão organizados de formas diversas, levando a cabo diferentes missões nos seus Estados onde são treinados, controlados e administrados de distintas formas nacionais, sem deixar de mencionar o problema prático de comunicação, emprego de diferente equipamento e tecnologias, num sistema de controlo de fronteira único ou numa agência. Complementarmente, existe a questão política prática de como a polícia de fronteira<sup>152</sup> poderá cooperar nos pontos autorizados

---

<sup>151</sup> Dado que têm fronteiras externas comuns, todos os países da UE devem investir na sua protecção para assegurar a segurança no seu conjunto. Porém, estes investimentos podem ser muito elevados para alguns países, nomeadamente para os países situados nas fronteiras externas, que podem estar especialmente expostos a pressões migratórias. O Fundo para as Fronteiras Externas apoia os países para os quais o controlo das fronteiras externas representa um elevado encargo financeiro. Durante o período de 2007-2013, o fundo atribuiu 1 856 milhões de euros a intervenções realizadas a nível nacional e da UE. Estas intervenções incluem controlos fronteiriços, a vigilância e a gestão dos fluxos de pessoas nas fronteiras externas, a melhoria dos serviços prestado pelas autoridades consulares e o apoio à política comum de vistos, a fim de facilitar as deslocações legítimas e lutar contra as passagens de fronteiras ilegais e a fraude em matéria de vistos. Estas acções melhoraram os controlos nas fronteiras dos Estados-membros da UE, acelerando os controlos e modernizando os sistemas de vigilância das fronteiras (União Europeia. Parlamento Europeu, União Europeia. Conselho Europeu, 2007).

<sup>152</sup> A denominação dos profissionais que asseguram o controlo da segurança nas fronteiras na UE não tem um padrão comum. Alguns Estados-membros chamam polícia de fronteiras ao seu pessoal de segurança com essa competência, outros denominam esses profissionais de guarda fronteira - "*border guards*"; Os documentos da UE, em geral, referem-se a estes profissionais de segurança como guarda fronteira. No nosso entendimento, esta definição refere-se a uma autoridade de polícia civil com um elevado grau de especialização, altamente treinada, unificada, profissional e independente, com responsabilidades para

de passagem com a autoridade alfandegária, onde asseguram a sua missão, e procedem ao controlo de bens e mercadorias, bem como com autoridades de outra natureza, como por exemplo, de ordem pública, de segurança da aviação ou de saúde, que têm um impacto directo na segurança interna e na segurança nas fronteiras e consequentemente do Estado.

As fronteiras aéreas, terrestres e marítima são linhas físicas virtuais no ar, em terra, nos rios, lagos e mares. Mas as actividades de controlo de fronteira ocorrem a montante destas linhas imaginadas, dentro do espaço de segurança doméstica e nos sistemas de outros Estados. Por exemplo, a recolha de informações<sup>153</sup> sobre grupos de crime organizado envolvidos no crime transnacional e a emissão de vistos ou de autorizações de entrada são actividades relativas ao controlo de fronteira. Estados-membros, e a UE no geral, envolveram de forma activa as empresas privadas, companhias aéreas e de navegação, na protecção das fronteiras, longe das fronteiras físicas.

Por outro lado, muitas autoridades de segurança interna foram mobilizadas para referenciar as passagens de fronteira de pessoas que tenham entrado de forma ilegal no espaço de segurança protegido, ou que tenham entrado legalmente mas ultrapassado o período de permanência autorizado, quer pelos vistos concedidos ou pela legislação vigente nesta matéria.

Numa era em que a tecnologia anulou os controlos físicos nas fronteiras para muitas operações, como é o caso das transferências monetárias, da criação de documentos e acordos de tráfego, através de comunicações instantâneas, a abordagem focada estritamente na fronteira física tende a torna-se uma resposta limitada ao problema da fronteira. A questão operacional é a de perceber como um sistema tradicional de

---

controlar a circulação dos fluxos migratórios de pessoas nas fronteiras da UE. Nesse quadro, e levando em conta a experiência portuguesa devem ser autoridades de polícia, com um leque de competências definidas no quadro da Segurança Interna e das políticas de imigração dos Estados-membros da UE, nas quais se incluem competências relacionadas com o controlo de fronteiras, vistos, asilo ou investigação criminal, a título de exemplo. No caso de Portugal, desde 1986, o SEF é um serviço de segurança, dependendo do Ministério da Administração Interna, com autonomia administrativa e que se integra no quadro da política de segurança interna do país. Os objectivos deste Serviço visam controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios. No caso de Espanha, esta missão é assegurada pela Comisaria General de Extranjeria e Fronteras do Cuerpo Nacional de Policia, e em França pela Direction Centrale de la Police Aux Frontières, da Police Nationale Française.

<sup>153</sup> Entendida como *intelligence*. Sobre este tema consultar o ensaio “Para Uma Cultura de *Intelligence* em Portugal” de Joaquim Chito Rodrigues, onde o autor refere que “É de importância estratégica produzir conhecimento que contribua para a garantia da identidade nacional, da integridade territorial, da soberania e da segurança nacionais”, para além de algumas sugestões conclusivas que reputamos de importantes.

protecção da fronteira externa, pode ser transformado e conectado a um sistema mais vasto de controlo de fronteira global, relativo a uma zona ou a uma região mais vasta.

Um outro assunto foca-se, concretamente, em saber quais são os desafios de segurança colocados às novas fronteiras externas. Sem qualquer consenso obtido será difícil conceber e implementar um sistema de controlo de fronteira que se concentre em desafios de segurança, ou desenvolva sistemas de partilha de informação que analisem a dinâmica e a extensão das ameaças e das vulnerabilidades. Não será ainda de surpreender que diferentes Estados-membros tenham diferentes visões do risco e das vulnerabilidades. As questões essenciais em termos políticos estão centradas na confiança e na responsabilidade. A confiança é um tema crítico, nomeadamente, em termos de se saber quanta confiança tem de ser gerada para que os Estados-membros da UE façam depender a sua segurança das vontades e capacidades dos Estados-membros com fronteiras externas. Como consequência delegam aspectos da sua soberania noutros Estados-membros da UE, alguns dos quais sem história recente de uma efectiva gestão do sector de segurança nas fronteiras.

Cidadãos e governos dos Estados-membros da UE podem apenas sentirem-se seguros se as novas fronteiras externas controlarem efectivamente a entrada de pessoas e ameaças indesejáveis. Tal requer um princípio de confiança mútua, entre as elites e as lideranças políticas, os grupos de cidadãos e as autoridades de fronteira, enquanto ideia central no estabelecimento e desenvolvimento de um sistema de segurança nas fronteiras. Tal confiança é frequentemente perturbada, e tem mesmo de ser restabelecida pelas instituições da UE que reivindicam a capacidade para falarem pelo interesse de todos.

Responsabilidade assente na convicção e no compromisso aceite entre líderes políticos e autoridades de segurança em como têm de explicar as suas acções quando desafiados, é um assunto igualmente crítico para a participação e o trabalho com outros Estados-membros e as suas autoridades, num sistema integrado de controlo de fronteira. Neste quadro, importa saber como os profissionais das polícias de fronteira são eles próprios inspeccionados e auditados os serviços, caso tenham comportamento indevidos ou se envolvam em casos de corrupção, estando a operar num sistema integrado de gestão integrada de fronteiras (Gounev, Dzhekova, Bezlov, 2012).

Existem actualmente instituições e processos instituídos nos Estados-membros para assegurar que a polícia de fronteira disponibiliza uma segurança efectiva, mas também



que respeita as normas e códigos de conduta previstos na legislação nacional, internacional e da UE relativa aos direitos humanos.

O tema do controlo supranacional da actuação das polícias de fronteira não é menor do que a necessidade de inspeccionar a polícia e auditar os seus serviços, os militares ou os serviços de informações, sendo que estes mecanismos são da exclusiva responsabilidade do Estado. Na UE, a supervisão e a responsabilidade sobre as acções das polícias de fronteira permanece com a tutela dos Estados-membros, contudo são complementados por normas do acervo comunitário, o acervo Schengen e códigos específicos de conduta, e por um mecanismo de avaliação mútua chamado Comissão Permanente da Avaliação e Implementação de Schengen.<sup>154</sup> Não se concretizou qualquer proposta de alteração relativa ao mecanismo de avaliação Schengen com vista a verificar a aplicação das regras Schengen - até Setembro de 2011, apesar da Comissão ter iniciado conversações com peritos dos Estados-membros em 2008, mas sem qualquer resultado tangível.<sup>155</sup>

#### **4.3.3. PARTILHA DE INFORMAÇÃO: O SIS E O VIS**

Nos termos do CFS, os nacionais de Estados terceiros devem ser submetidos, à entrada, a um “controlo pormenorizado”, que inclui, além da verificação do documento de viagem, a determinação do seu objectivo, da duração da estada e da existência de meios de subsistência suficientes, bem como uma pesquisa no SIS e em bases de dados nacionais para verificar se essas pessoas não constituem uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna e a saúde pública ou para as relações internacionais dos Estados Schengen. Por conseguinte, os controlos verificam um conjunto de condições que são confirmadas pelo polícia de fronteira mediante perguntas colocadas ao viajante. Também a validade dos documentos de viagem deve ser verificada pelo polícia de fronteira em todos os casos. Os controlos são idênticos para todas as pessoas e não dependem de estarem ou não submetidas à obrigação de visto.

---

<sup>154</sup> Neste contexto, regista-se a nossa participação como perito do Conselho incluído na avaliação Schengen às fronteiras aéreas da Itália e da Áustria, e enquanto responsável pelo Posto de Fronteira do Aeroporto de Lisboa na avaliação realizada às fronteiras aéreas Portuguesas em Outubro de 2010.

<sup>155</sup> Entretanto foi finalmente aprovado o novo mecanismo em Novembro de 2013 e entrou plenamente em vigor em Novembro de 2014, com um regime transitório de um ano entre anterior e o novo mecanismo. O relator designado pelo Parlamento Europeu que negociou o regulamento com a Comissão e o Conselho foi o Deputado Europeu Carlos Coelho (PPE).

Os polícias de fronteira são obrigados a apor manualmente um carimbo – com a indicação da data e do lugar de entrada e saída – nos documentos de viagem dos nacionais de Estados terceiros que transponham as fronteiras externas.

Nos consulados, bem como nas fronteiras, o SIS é consultado para verificar se a pessoa não é objecto de qualquer indicação por um Estado-membro para efeitos de recusa de entrada. O SIS regista alertas relativos a nacionais de Estados terceiros cuja entrada deve ser recusada no espaço Schengen, a pessoas procuradas e a pessoas que devem ser protegidas. Todos os nacionais de Estados terceiros que entrem na UE, independentemente da obrigação de visto, são sistematicamente controlados no SIS.

A base de dados mais importante na UE é o SIS, estabelecido em 1990 e activo desde 1995, constituindo a espinha dorsal do espaço Schengen. A nível operacional, o SIS é a maior base de dados comum nos domínios da manutenção da segurança pública, do apoio à cooperação policial e judiciária e da gestão dos controlos nas fronteiras externas. Contém dados sobre pessoas procuradas para detenção ou extradição, pessoas desaparecidas, pessoas a quem foi recusada a entrada, veículos furtados e armas, documentos de identidade furtados ou usados indevidamente, desencadeados por alertas dos Estados participantes. Com a ajuda do SIS, os Estados participantes começaram a registar a informação que dispunham sobre pessoas que representavam ameaças à segurança interna nas bases de dados dos membros. Uma vez aí registados por qualquer dos Estados participantes, os dados são partilhados entre os outros membros.

O SIS está directamente acessível a todas as autoridades de polícia que necessitem das informações processadas pelo sistema para realizarem o seu trabalho, quer seja nas fronteiras ou dentro do território dos Estados-membros. Esta informação pode ser utilizada para recusar a entrada nas fronteiras de pessoas aí constantes e pode ainda conduzir à recusa do seu pedido de visto nas embaixadas. A troca de informações complementares acerca de alertas no SIS é da responsabilidade de uma estrutura permanente a nível nacional, designada SIRENE. Há gabinetes nacionais SIRENE em todos os Estados pertencentes ao espaço Schengen. A sua função consiste em coordenar as medidas no âmbito dos alertas do SIS e assegurar que sejam tomadas as devidas providências em caso de se verificar uma indicação de descoberta.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> O Acordo de Schengen permite viajar entre 25 países europeus sem controlos de fronteira. No entanto, tem que garantir que as pessoas que não devem ser autorizados a entrar no espaço Schengen são parados na fronteira externa. O SIS foi introduzido para este fim. Um alerta emitido para um nacional de país terceiro neste sistema significa que vai ter sua entrada recusada nos países parte de Schengen. Neste sentido, o

Com o alargamento da UE e a inclusão de novos Estados em Schengen, foram realizadas propostas na Europa para expandir o SIS para um sistema de base de dados mais desenvolvido: o SIS II. Na segunda geração, o SIS disponibiliza uma infra-estrutura de gestão de informações para apoiar o controlo nas fronteiras e a segurança da cooperação policial e judiciária. O SIS II é gerido - juntamente com o VIS e as bases de dados Eurodac, pela Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala, a EU-LISA. Certamente a ultrapassagem destas preocupações tecnológicas no período pós-11SET não foi uma coincidência (Baldaccini, 2008; Besters & Brom, 2010; Georgiev, 2010). De acordo com os planos de desenvolvimento previstos, o SIS II disponibilizará informação mais sofisticada sobre pessoas tal como dados biométricos, fotografias e impressões digitais, e será acedido de forma mais facilitada por organizações como a Europol. A data prevista para a implementação foi 2008, sendo sucessivamente adiada dependendo da disponibilidade técnica (European Union. Commission, 2010). Acabou por vir a ser implementado em 2013.<sup>157</sup>

O VIS, ainda em fase de implantação, pretende melhorar a aplicação da política comum em matéria de vistos, a cooperação consular e a consulta entre as autoridades centrais responsáveis pelos vistos. Quando estiver em pleno funcionamento, o VIS estará ligado a todos os consulados dos Estados-membros que fazem parte do espaço Schengen que emitem vistos, assim como a todos os pontos de passagem nas fronteiras externas. Nestes postos de fronteira, o VIS permite que os polícias de fronteira verifiquem se a pessoa que apresenta o visto biométrico é a pessoa que o solicitou. O primeiro controlo consiste em verificar se as impressões digitais recolhidas no ponto de fronteira de entrada correspondem às que estão associadas ao registo biométrico que acompanha o visto. Um segundo controlo consiste em comparar as impressões digitais obtidas nos postos de fronteira com as informações que constam da base de dados do VIS, que se antevê que venha a ser a maior base de dados biométricos no mundo, assim que estiver a funcionar em pleno. Estão a ser aplicados elevados níveis de segurança no sistema, de forma a garantir a sua solidez e disponibilidade permanente, e a assegurar que apenas tenham acesso aos dados pessoas autorizadas e para fins correctos. O

---

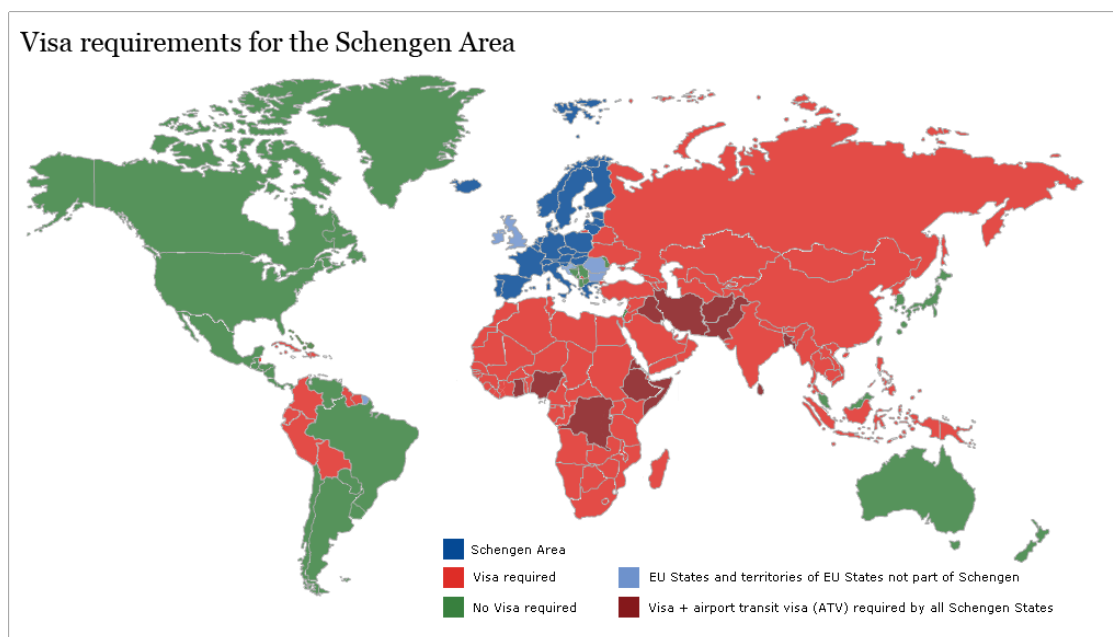
sistema é uma lista negra que tem grandes implicações. Na Holanda, em 2010, foi realizada uma investigação sobre as práticas de implementação do SIS, que pode ser consultado em Helden e Dorst, 2010. As estatísticas do SIS II relativas a 2013 estão disponíveis no relatório da European Agency for the Operational Management of Large-Scale Information Systems in the Area of Freedom, Security And Justice, 2014.

<sup>157</sup> Entrou em funcionamento a 9 de Abril de 2013. É gerido, juntamente com o VIS e o Eurodac, pela nova Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala.

objectivo principal do VIS, nas entradas, é verificar a autenticidade do visto e a identidade do titular.

O VIS era esperado ter o seu início de funcionamento em Dezembro de 2010. Porém, não iniciou as operações imediatamente em todos os consulados dos Estados Schengen no mundo, mas foi introduzido progressivamente região por região. Em Setembro de 2011, iniciou as operações nos consulados dos Estados Schengen que emitem vistos no Norte de África, em Maio de 2012 no Médio Oriente e em Outubro de 2012 na região do Golfo. Era expectável, face à complexidade envolvida, que a implantação global do sistema demore mais dois a três anos, estando assim concluída a sua implementação efectiva no decorrer de 2015.

O direito comunitário prevê que os viajantes de determinados Estados terceiros estão sujeitos à obrigação de visto (União Europeia. Conselho Europeu, 2001c).<sup>158</sup> Relativamente a esta categoria de pessoas, é efectuado um primeiro controlo destinado a verificar se cumprem os requisitos de entrada e de permanência quando fazem o pedido de visto nos consulados dos Estados-Membros em Estados terceiros.



**Ilustração 9** - Vistos requeridos para o espaço Schengen. (European Union. Commission. Migration and Home Affairs, 2015)

<sup>158</sup> Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de Março de 2001, que fixa a lista dos Estados terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos Estados terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação.

Os nacionais de Estados terceiros que solicitem um visto de curta duração serão controlados através do VIS, que estará previsivelmente operacional em 2015, no melhor dos casos, incluindo a implementação nos consulados e nos pontos de passagem de fronteira.

Quando efectivamente implementado em todos os Estados-membros da UE, o VIS conterà o registo das pessoas, incluindo os dados biométricos - impressões digitais e fotografias digitais, daqueles que requerem um visto a um qualquer Estado-membro (União Europeia. Comissão Europeia, 2004). Acresce que se encontra previsto que o VIS venha a integrar de forma plena o SIS II o que significa que a informação recolhida pelos consulados na base de dados central estará facilmente acessível a todas as autoridades incluindo a Europol (União Europeia. Conselho Europeu, 2008).<sup>159</sup>

Tal como o Eurodac, o VIS pode ser usado para identificar pessoas que permanecem na UE apesar de terem os seus vistos expirados.

O Eurodac é uma outra base de dados que iniciou o seu funcionamento em 2003 sem qualquer suporte de informação inicial. Recolhe informação biométrica - impressões digitais, de requerentes de asilo, pessoas que na sua maioria cruzaram as fronteiras da UE de forma ilegal e que foram detectados num Estado-membro. A principal preocupação por detrás do Eurodac é a prevenção do chamado *asylum-shopping* – prática de solicitar asilo em múltiplos Estados-membros. Através da comparação das impressões digitais dos requerentes de asilo com os dados entretanto constantes na base de dados central, permite aos Estados participantes identificar nacionais de Estados terceiros que já tenham solicitado asilo ou tenham sido referenciados num outro Estado-membro.

De acordo com os regulamentos da UE, o Estado no qual foi apresentado pelo requerente o primeiro pedido é responsável por avaliar o restante procedimento relativo ao pedido de asilo efectuado. Deste modo, se um pedido anterior for detectado, o nacional de um país terceiro pode ser enviado para o Estado-membro onde foi realizado o pedido original. Para aceder aos primeiros registos do requerente, o Eurodac pode ainda ser utilizado para identificar o país de origem do nacional de um país terceiro que foi encontrado indocumentado no território da UE. De modo a iniciar os procedimentos de afastamento, à UE é exigida a identificação inequívoca destas pessoas (Broeders 2007).

---

<sup>159</sup> Decisão 2008/633/JAI do Conselho de 23 de Junho

Neste contexto, esta possibilidade assume particular importância para as autoridades Europeias, em especial nos casos em que se verifica a impossibilidade de confirmar o país de origem destes cidadãos estrangeiros para efeitos de afastamento por falta de colaboração destes, uma vez o pedido de asilo seja recusado, continuando assim a permanecer indevidamente na Europa.

#### **4.3.4. APIS, PNR E ESTA EUROPEU**

Relativamente às pessoas que viajem por via aérea para a UE, serão enviados a pedido do Estado-membro de destino, antes ou no momento do embarque, dados equivalentes aos constantes do passaporte, na qualidade de informações antecipadas sobre passageiros – API, *Advance Passenger Information*, a fim de alertar os polícias de fronteira<sup>160</sup> para os passageiros de risco (União Europeia. Conselho Europeu, 2004a)<sup>161</sup>. Os dados API não podem ser utilizados para impedir que uma pessoa chegue ao ponto de passagem de fronteira do Estado-membro de destino.

Referência para a proposta de Decisão-Quadro do Conselho relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação dos Passageiros (*Passenger Name Records* - PNR) para efeitos de aplicação da lei, apresentada pela Comissão, relativamente a pessoas que cheguem por via aérea, que correspondem essencialmente às informações constantes da reserva do voo (União Europeia. Comissão Europeia, 2007). Esta informação é igualmente transmitida às autoridades policiais imediatamente antes ou durante o embarque. Este sistema seria aplicável em todos os Estados-Membros e não está ligado à cooperação Schengen enquanto tal. A transmissão dos dados PNR é efectuada para efeitos de prevenção do terrorismo e do crime organizado, mas não para efeitos de controlos de fronteira.

O registo prévio, o chamado ESTA europeu, será utilizado para recolher informação pessoal e do passaporte em momento prévio à partida do nacional de um País terceiro que não se encontra sujeito ao requisito de ser titular de visto válido. Os dados serão usados para verificar e validar se o cidadão preenche os requisitos de entrada antecipadamente, simplificando a passagem na fronteira. O Electronic System for Travel Authorization (ESTA) das autoridades norte-americanas prevê que os viajantes estrangeiros que procuram viajar para os EUA ao abrigo do Visa Waiver Program (VWP) estejam sujeitos a maiores requisitos de segurança e terão de pagar uma taxa

---

<sup>160</sup> Agentes públicos afectos, nos termos do direito nacional, quer a um ponto de passagem de fronteira, quer ao longo da fronteira ou na proximidade imediata desta última, e que execute missões de controlo fronteiriço.

<sup>161</sup> Directiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de Abril.

administrativa. Todos os viajantes elegíveis que desejam viajar para os EUA ao abrigo do programa de isenção de vistos devem solicitar esta autorização e pagar a taxa associada.

Finalmente o controlo automatizado de fronteira que poderá ser usado por nacionais de Estados terceiros e nacionais da UE. Este sistema permitirá de forma automática e rápida, a passagem simplificada na fronteira através da comparação dos dados biométricos do passageiro recolhidos no momento da chegada com os dados gravados no documento de viagem ou nas bases de dados que lhe estão associadas. De modo a usar este sistema, os nacionais de Estados terceiros devem estar registados no programa de passageiro frequente que se baseia no historial das suas viagens anteriores. Resumindo, existem dois objectivos centrais no novo pacote de fronteiras. O primeiro objectivo é o de melhorar a facilitação da circulação de pessoas e migrantes temporários *bona fide* através da sua passagem automatizada. O segundo objectivo é o de detectar pessoas que permanecem na UE após o período de permanência autorizado ou a validade dos seus vistos terem expirado.

#### **4.3.5. OS NÍVEIS DE SUPORTE**

Um modelo integrado de gestão de fronteiras é um instrumento importante para proteger a segurança interna e nomeadamente impedir a migração ilegal. Significa em termos simplificados que um conjunto de medidas complementares tem que ser aplicado em níveis diferentes. A este respeito podem ser identificados os níveis de actividades nos Estados terceiros, nomeadamente nos países de origem e trânsito, incluindo a recolha de informações pelos oficiais de ligação assim como o papel-chave do posto consular no exterior no processo de emissão de vistos.

A primeira medida exigida em termos de tempo e lugar é a obtenção de pareceres dos oficiais de ligação e peritos em documentos nos Estados terceiros de origem ou trânsito que são fonte dos desafios gerados pela imigração ilegal (Texto da Convenção, 1985, art. 47º, n.º 4). Os funcionários em serviço nos postos consulares dos Estados Schengen no exterior e os transportadores serão formados por especialistas a fim de detectarem as falsificações de documentos antes de se iniciar a viagem. Quando são emitidos vistos e quando os passageiros são transportados por ar e mar, é da maior importância detectar os documentos falsos e falsificados a fim de impedir entradas não autorizadas no território dos Estados Schengen. A formação dada por peritos em documento é um contributo crucial para a detecção dessas falsificações, pelos funcionários ao serviço dos postos consulares dos Estados Schengen e pelos transportadores.

Numa segunda fase, ao emitir vistos, as representações consulares dos Estados Schengen devem efectuar uma inspecção completa dos pedidos (Texto da Convenção, 1985, art. 15º e 17º), activando a cooperação internacional em matéria de fronteiras. Isso inclui a verificação dos documentos e a busca em bases de dados em conformidade com o artigo 96.º da Convenção de Schengen. Os consulados deverão garantir que a informação sensível e os formulários não preenchidos sejam protegidos e guardados de forma adequada. A aplicação sistemática da regulamentação CE/Schengen sobre vistos deverá permitir atacar eficazmente na raiz o fenómeno da Imigração Ilegal. Neste contexto, há que sublinhar a importância de uma cooperação consular intensiva.

A coerência entre as medidas nas fronteiras externas, em termos de gestão da segurança e a forma como são aplicados os controlos fronteiriços pelos Estados Schengen, é fulcral para o êxito do modelo global de fronteiras. Nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 26.º da Convenção de Schengen, os transportadores estão igualmente obrigados, em conformidade com a legislação nacional, a tomar todas as medidas necessárias de assegurar que os cidadãos de Estados terceiros transportados por ar, por mar ou terra, têm os documentos de viagem necessários para entrar no território dos Estados Schengen (Texto da Convenção, 1985, art. 26º).

Se os cidadãos de Estados terceiros forem transportados para um Estado Schengen sem esses documentos, os transportadores serão objecto de sanções e serão obrigados em princípio a levar os passageiros de volta. O pessoal dos transportadores deverá ser adequadamente formado e treinado para essa finalidade. Este artigo da Convenção de Schengen foi completado pela Directiva 2001/51/CE de 28 de Junho de 2001 (União Europeia. Conselho Europeu, 2001b, p. 45).

A cooperação internacional no domínio da segurança nas fronteiras pode ser subdividida em cooperação multilateral, cooperação bilateral e cooperação local. A este respeito, os acordos com os países vizinhos em matéria de cooperação no domínio da gestão das fronteiras são um instrumento eficiente de reforço da segurança nas fronteiras e tal pode ser alcançado mediante o estabelecimento de mecanismos de trabalho adequados, como, por exemplo, o intercâmbio de informações, a criação de canais de comunicação adequados, o estabelecimento de pontos de contacto locais e de procedimentos de emergência, e o tratamento dos incidentes de forma objectiva a fim de evitar conflitos políticos, etc.

Nas áreas marítimas, deverão igualmente ser criadas estruturas de cooperação regionais em torno das fronteiras externas, devendo tais iniciativas reunir todos os



países da região em causa. Com respeito à cooperação com os Estados adjacentes, considera-se necessário que os Estados de trânsito dêem apoio activo assegurando que as suas fronteiras são completamente seguras e tomando medidas fora das fronteiras, isto é, adoptando práticas de repatriamento coerentes se não houver direito de admissão nem impedimentos baseados em motivos humanitários sérios ou no direito internacional.<sup>162</sup>

Relativamente às medidas nas fronteiras externas, o cerne da estratégia geral em matéria de fronteiras consiste em dispor de uma gestão de fronteiras que funcione adequadamente, constituída pelos controlos fronteiriços e pela vigilância de fronteiras, com base numa análise de risco. O artigo 6.º da Convenção de Schengen fixa claramente o quadro a aplicar pelo Manual Comum, indicando que esses dois vectores são complementares.

Os elementos essenciais da gestão das fronteiras ditam que todas as pessoas que cruzam as fronteiras externas são controladas sistematicamente, e que é assegurada a vigilância de fronteira eficaz entre pontos de passagem de fronteiras. A este respeito devem ser tomadas todas as medidas adequadas a fim de proteger a segurança interna e impedir a imigração ilegal, pelo que torna-se necessário dispor de legislação coerente baseada nos requisitos CE/Schengen em matéria de gestão das fronteiras.<sup>163</sup>

No que se refere à infra-estrutura, terá de se dispor de instalações adequadas para executar os controlos fronteiriços e a vigilância de fronteiras. Os agentes que executam estas tarefas têm que ser profissionais e ter uma formação específica. São necessários recursos humanos adequados. Os requisitos precisos dependem de diversos elementos.<sup>164</sup> Além disso, exige-se um conceito de formação claro - de base e de aperfeiçoamento, que cubra as qualificações operacionais, o conhecimento da legislação, as línguas, etc.

Os equipamentos técnicos disponíveis devem ser adequados à situação da fronteira. É ainda necessário que exista uma efectiva coordenação interna a todos os níveis – esclarecendo quais as autoridades competentes para cada tarefa, e eliminam a existência de lacunas de competência. Revela-se essencial o intercâmbio de informações entre autoridades competentes<sup>165</sup>, incluindo um mecanismo de resolução

---

<sup>162</sup> Vide Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados e a Convenção Europeia sobre os Direitos do Homem.

<sup>163</sup> Vide lei de guarda de fronteiras e regras de protecção de dados.

<sup>164</sup> Por exemplo, situação geográfica, volume de tráfego fronteiriço, etc.

<sup>165</sup> Polícia de fronteira, alfândegas, polícia, autoridades judiciais e Ministério Público.

de eventuais litígios de competência entre as autoridades. Além disso, devem estar previstas as questões operacionais, como por exemplo a utilização de equipamentos de comunicação compatíveis.

Os acordos de cooperação internacional/bilateral devem ser aplicados na prática *in loco*.<sup>166</sup> Os requisitos específicos a cada um dos três tipos de fronteira - ar, mar, terra, devem ser satisfeitos. Nos aeroportos, deve haver uma separação física dos percursos dos passageiros em função dos voos - extra-Schengen e intra-Schengen, ou, para aeroportos de menores dimensões, por um acompanhamento e um controlo sistemáticos das deslocações dos passageiros.

Outras actividades dentro do território dos Estados Schengen e entre os Estados Schengen. Deverão ser tomadas, dentro do território dos Estados Schengen, medidas para impedir a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiras, por um reforço das medidas de pesquisa, controlo e vigilância com base nas informações nacionais e em conformidade com a legislação nacional, sempre que possível nos termos de acordos de cooperação policial em conformidade com os n.ºs 4 e 5 do artigo 39.º da Convenção de Schengen (Texto da Convenção, 1985). Dado que os problemas da migração e da criminalidade não têm limitações geográficas, de futuro, os itinerários internacionais de tráfico devem passar, de futuro, a constituir áreas de actividade principais para as forças de polícia nacionais em conformidade com a legislação nacional. Contudo, sempre que a ordem pública ou a segurança nacional o exijam, um Estado Schengen pode, após ter consultado os outros Estados Schengen, decidir que durante um período limitado serão efectuados nas fronteiras internas controlos fronteiriços nacionais adequadas à situação.

A última fase na sequência geográfica e temporal é a expulsão, em conformidade com a legislação nacional (Texto da Convenção, 1985, art. 23º; (União Europeia. Conselho Europeu, 2001a, p. 34)<sup>167</sup>, de cidadãos de Estados terceiros que entraram no território Schengen sem autorização, se não tiverem direito de estada, nem houver obstáculos com base em motivos humanitários imperiosos ou no direito internacional.<sup>168</sup>

Em resumo, para a correcta aplicação do modelo integrado de segurança nas fronteiras, deverá colocar-se a tónica na coordenação de tarefas entre os organismos governamentais responsáveis pelo tratamento das informações, pela apresentação de

---

<sup>166</sup> Por exemplo, intercâmbio de informação, controlos comuns, tratamento de situações de readmissão.

<sup>167</sup> Directiva 2001/40/CE.

<sup>168</sup> Vide Convenção de Genebra sobre os refugiados e a Convenção Europeia sobre os Direitos do Homem.

relatórios, pela formação pela resposta às irregularidades. A coordenação nestes domínios deverá alargar-se igualmente aos níveis regional e local.

Outro elemento-chave do método consiste em prestar atenção à avaliação da situação. Desta forma, o desempenho de um sistema de gestão das fronteiras deverá ser ajustado em conformidade com as condições existentes ao longo de todas as suas fronteiras. A avaliação deve dispor permanentemente de dados válidos e fiáveis que possam ser partilhados por outros Estados Schengen. Se necessário, a afectação de recursos deverá ser adaptada nessa conformidade.

Regra geral, os trabalhadores da polícia de fronteiras deverão ser profissionais com formação especializada. As pessoas com menos experiência podem ser utilizadas apenas para tarefas auxiliares temporárias, não se permitindo qualquer excepção relativamente a tarefas que exijam a utilização de dados pessoais, a realização de pesquisas em registos confidenciais ou a tomada de decisões que afectem a integridade física ou a liberdade dos indivíduos.

Para reforçar a confiança mútua, todos os Estados Schengen devem estar em condições de fornecer dados válidos e fiáveis referentes à situação em todas as suas fronteiras e também aos controlos fronteiriços e às medidas de vigilância aplicadas. O conhecimento da situação nas fronteiras depende do conhecimento do desempenho dos sistemas de gestão das fronteiras; a fiabilidade das avaliações referentes aos controlos fronteiriços e às medidas de vigilância deverá basear-se, nomeadamente, no perfeito conhecimento das circunstâncias regionais e locais. Para alcançar estes objectivos e facilitar uma utilização eficiente dos recursos, deverão aplicar-se nas fronteiras várias metodologias. Termos como análise de risco, informações, gestão de fluxo de dados, percepção da situação, capacidade de reacção e intercâmbio da informação com outros Estados Schengen podem ser utilizados na avaliação e desenvolvimento desses métodos.

#### **4.3.6. FRONTEIRAS E NOVAS TECNOLOGIAS**

O controlo de fronteira pode ser melhorado com o uso da última tecnologia de informação, disponível para a detecção de pessoas procuradas e de situações de fraude nos documentos de viagem, para além dos mecanismos de análise e de comunicações, e da biometria. Quanto maior a qualidade da informação disponível por um Estado, melhor será a capacidade de prevenir e controlar ameaças, desde que exista conhecimento de uma boa informação e os responsáveis envolvidos saibam como a

tratar de forma célere e adequadamente. O estreitar das redes de informações cria cortinas tecnológicas em volta das fronteiras.

No início do século XXI, muito do esforço para a gestão das fronteiras foi deslocado para os meios tecnológicos.<sup>169</sup> Passaportes electrónicos com elementos biométricos incorporados, permitem o estabelecimento de canais dedicados de processamento de pessoas nos locais de controlo, e a partilha de informação em tempo real, quando um documento de viagem é colocado num leitor óptico. Num período entre 8 e 10 segundos, é executado, através do algoritmo do reconhecimento facial, a comparação da foto recolhida no *chip* durante o processo de leitura da página biográfica do documento, com a foto obtida ao vivo no momento do controlo automatizado, sendo complementarmente realizadas consultas a bases de dados nacionais e internacionais.<sup>170</sup> A informação recolhida nas e-Gates<sup>171</sup> é relacionada de modo a detectar potenciais ameaças à segurança. O *software* para incorporar as bases de dados numa rede de informação integrada sobre as pessoas que abordam o controlo de fronteira, assim como o desenvolvimento de *hardware* e *software* interoperativo, aliado a uma análise de risco que dependa da existência de uma plataforma integrada de partilha de dados, são incrementos tecnológicos muito significativos para o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras.

No caso da UE não existe um padrão comum em termos de modelos dos sistemas automatizados pelos Estados-membros nas fronteiras externas, assim como se verificam diferentes níveis de desenvolvimento entre os Estados-membros, o que pode ser considerado uma vulnerabilidade em termos de segurança (Frontex. Research and Development Unit, 2012).<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Da nossa experiência, os meios tecnológicos serão sempre complementares aos meios humanos, no que respeita à gestão do controlo de circulação de pessoas nas fronteiras, em qualquer uma das suas dimensões – aérea, marítima e terrestre. No caso do controlo automatizado para portadores de passaportes electrónicos da UE desenvolvido em Portugal, pioneiro na Europa ao não obrigar a um registo prévio e ao fazer uso do reconhecimento facial, a Frontex desenvolveu em 2010 o estudo “BIOPASS II Automated biometric border crossing systems based on electronic passports and facial recognition: RAPID and SmartGate” no qual são detalhados os sistemas das autoridades portuguesas e australianas com responsabilidades no controlo de fronteira. O estudo foi realizado nos aeroportos de Faro e de Brisbane. RAPID e SmartGate são, respectivamente, a denominação das autoridades portuguesas e australianas para os pontos de controlo biométrico automatizados nas fronteiras.

<sup>170</sup> Em Portugal realiza-se de forma sistemática a consulta à base de dados Interpol relativa a documentos de viagem roubados e perdidos da Interpol. Relativamente aos aspectos técnicos dos passaportes electrónicos emitidos na UE pelos Estados-membros, o estudo Operational and Technical security of Electronic Passports da Frontex de 2011, aborda a questão na perspectiva da segurança das fronteiras, através da progressiva harmonização e desenvolvimento de padrões técnicos e operacionais para o controlo de fronteira.

<sup>171</sup> Pontos de controlo biométrico automatizados nas fronteiras, com supervisão humana.

<sup>172</sup> Estudo Frontex Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems de 31 de Agosto de 2012, da Research and Development Unit, aborda as questões operacionais e a experiência dos passageiros no contexto da UE, fazendo referência ao ponto de situação em cada Estado-

A necessidade de fortalecer a fronteira, realizando uma especial vigilância nas fronteiras terrestres e marítimas, levou ao recurso a um vasto leque de equipamentos e táticas derivadas da inovação militar, como se verifica na realidade portuguesa com a participação nacional da Marinha e da Força Aérea em operações conjuntas da Frontex, nas quais têm contado com a colaboração activa do SEF.

De modo a vigiar e obter informações de longas linhas de fronteira em vastos espaços abertos, onde enfrentam situações de natureza diversa, os militares ficam dependentes da tecnologia e equipamento desenvolvido para uso militar, enquanto os polícias de fronteira baseiam-se cada vez mais nas informações e análise de risco, enquanto orientação e validação dos pressupostos para a acção.

No entanto, e no nosso ponto de vista, este quadro de actividade nas fronteiras requer mais do que uma força de natureza militar, que levaria necessariamente à militarização das fronteiras e a uma abordagem nesse contexto para com os migrantes e refugiados. Assim, consideramos essencial a consolidação de uma polícia de fronteiras de natureza civil, autónoma das forças de segurança de natureza pública e militar, e que detenha uma elevada capacidade técnica e pericial, e esteja preparada para enfrentar e adaptar-se à crescente complexidade das questões ligadas às migrações internacionais.

A UE depositou uma elevada expectativa e recursos na criação de bases de dados integradas e interligadas, bem como em sistemas de informação para a vigilância de fronteiras.<sup>173</sup> O mais recente esforço da UE é o Eurosur, uma rede integrada de sistemas de monitorização marítima e vigilância, chamado o sistema dos sistemas, que permitirá disponibilizar informação em tempo real para as patrulhas marítimas no Mediterrâneo, podendo ainda ser usado nas fronteiras terrestres (Jeandesboz, 2008). Dentro de algum tempo, tudo o que mereça ser conhecido acerca de ameaças de segurança, da interna à internacional, do crime ao terrorismo, será integrado num sistema de sistemas, disponível para pessoas devidamente credenciadas e certamente mantido oculto do público que com ele é protegido.

---

membro relativamente aos casos em que estão implementados e às diferentes fases dos Estados-membros que estão a consolidar os seus planeamentos internos. Uma nota para referir que no panorama entre 2012 e 2015 não se registaram alterações significativas em termos de uniformização do modelo de ABC na UE, permanecendo na esfera nacional o âmbito de desenvolvimento dos programas considerados mais adequados a cada realidade.

<sup>173</sup> O projecto Seahorse, financiado pela UE, prevê a montagem de um sistema de patrulhamento naval e aéreo com as funções de vigilância e informação e começou a sua implementação no final de 2006, nas Canárias, Marrocos, Mauritânia, Cabo Verde e Senegal. Em 2007 estendeu-se à Gâmbia, Guiné-Bissau e Guiné-Conacri. O projecto é liderado pela Espanha, e a ele estão associados a Itália, Alemanha, Portugal, França e Bélgica e instituições europeias como a Frontex, a Europol, e a própria Comissão Europeia.

#### 4.3.7. INCREMENTO TECNOLÓGICO

Apesar das fronteiras e dos controlos de fronteira serem comuns no período pré-moderno, é apenas com a modernidade que os controlos de fronteira se tornam sistematizados e racionalizados de forma integral (Torpey, 2000). O estabelecimento dos modernos Estados e organizações burocráticas desempenham um papel nuclear neste processo, com o aumento das práticas substantivas de recolha de informação por parte das autoridades do Estado (Dandeker, 1990). Tal como John Torpey refere, uma das principais características dos Estados modernos tem sido o seu objectivo de “monopolizar a legitimação da circulação” de pessoas no seu território (Torpey, 2006).

De forma a reforçar este monopólio e a gerir a mobilidade da população, foi intensificada a recolha de informação dos documentos de identificação - passaportes, bilhetes de identidade e cartões de cidadão, que começaram a usados de uma forma generalizada. Em cada caso particular, o objectivo foi o de estabelecer uma identidade única para cada indivíduo e distinguir os cidadãos nacionais dos não-nacionais. Esta racionalidade fundamental dos Estados moderno é provavelmente mais evidente nas fronteiras, que são os locais visíveis de inclusão e exclusão. Portanto, o que Lyon qualifica de “triagem social” é inerente à racionalidade de gestão da fronteira. A fronteira distingue o cidadão desejado das massas indesejadas, e trata diferentes grupos de forma distinta (Lyon, 2003).

Apesar da racionalidade fundamental permanecer a mesma, as novas bases de dados tecnológicas marcam uma nova etapa nas técnicas de gestão da fronteira. Comparado com o velho modelo de controlo assente em papel, o novo controlo está mais simples, aprofundado e é assegurado de forma contínua (Marx, 2002). Enquanto resultado da elevada capacidade de armazenamento das bases de dados e da facilidade de troca de informação entre elas, podem ser conservados, organizados, combinados ou trocados volumes massivos de dados pessoais de forma automática (Haggerty, Ericson, 2000). Por outro lado, a introdução da tecnologia biométrica tornou o processo de identificação mais preciso através da ligação das características pessoais dos indivíduos aos seus registos (Zureik, Hindle, 2004). Por outras palavras, os desenvolvimentos de novas tecnologias tornaram os sonhos modernos de identificação inequívoca e de monopólio do controlo da circulação mais reais.

Em termos de técnicas de gestão de fronteiras, existe um outro resultado do emprego das novas tecnologias: as fronteiras passam elas próprias a estar em risco, nos dias de hoje. A fronteira deixou de ser a sua mera localização física mas passou a ser a ser

difusa ao nível interno e externo dos Estados. “Border is everywhere” mencionou Lyon, o que levou a classificar e categorizar as pessoas continuamente (Lyon, 2005). Através do reforço dos métodos de partilha de dados e a implementação de documentos de identificação e passaportes electrónicos, as fronteiras tornaram-se mais portáteis (Amoore, 2006).

Em particular, após o 11 de Setembro, estes aspectos das novas fronteiras electrónicas, começaram-se a materializar, cada vez mais, no mundo inteiro. No caso dos EUA, a administração Bush começou por estabelecer orientações políticas de base tecnológica, tais como “*Enhance Border Security*” e o “*Visa Reform Act of 2002*” (Jenks, 2002), de modo a tornar as fronteiras dos EUA mais eficazes com recurso à interoperabilidade de bases de dados, à partilha de dados sobre estrangeiros, e a introdução de elementos biométricos nos documentos emitidos a cidadãos estrangeiros, os quais passam a ter obrigatoriamente leitura óptica. O objectivo foi o de estabelecer uma rede de controlo desterritorializada e difusa, dentro e fora do território norte-americano, que permita o sistema de imigração responder à ameaça do terrorismo. Tal como Salter contextualiza, “a identificação e as funções de controlo da fronteira agora acontecem ainda antes da chegada do viajante à fronteira e mesmo depois do passageiro ter chegado a solo Americano” (Salter, 2004, p. 76). Por outro lado, através da assinatura da *Smart Border Declaration* e do seu Plano de Acção de 30 pontos (United States. President, 2001-2009 (George W. Bush), 2002c), o Canadá harmonizou as suas técnicas de gestão da fronteira com os EUA. Existe, desde então, uma estreita e intensa cooperação e troca de informação entre estes dois países o que conduziu a resultados na securitização de toda a região (Côté-Boucher, 2008).

Se voltarmos às novas fronteiras da UE, a situação é a mesma no que respeita ao desenvolvimento de múltiplas bases de dados. Por um lado, as novas tecnologias digitais prolongaram as fronteiras para além da UE através do processo de solicitação de visto nas embaixadas dos países europeus (Bigo, Guild, 2005). Por outro lado, para aquelas pessoas que entraram na UE, existe a possibilidade de verificar as condições de permanência de forma constante, através de pesquisas de bases de dados. O armazenamento e partilha de registos anteriores de pessoas, informação sobre vistos e pedidos de asilo, vai permitir que as novas fronteiras digitais possam seguir cada pessoa dentro da UE, nas variadas esferas da vida social - emprego, serviços de saúde, educação, podendo mesmo levar à sua detenção ou expulsão. No entanto, apesar da harmonização das técnicas de gestão de fronteiras alcançada na UE, e do nível de troca de informação alcançado, os actuais sistemas nacionais de armazenamento de

informação sobre a entrada e a saída de pessoas nas fronteiras permanecem sem comunicar entre si, por questões políticas ligadas à soberania de cada Estado-membro, sendo que na grande maioria verificam-se incompatibilidades de comunicação de ordem técnica, de difícil resolução.

De acordo com Broeders, esta é de facto a principal racionalidade por detrás do estabelecimento de novas bases de dados na Europa: controlo interno sobre os imigrantes ilegais (Broeders, 2007). Estes podem-se tornar imigrantes em situação irregular de três formas: caso a pessoa tenha cruzado a fronteira de forma ilegal; sendo um requerente de asilo e não regressar ao país de origem após o pedido ser recusado ou no caso de ter vindo com um visto de curta duração para a Europa e ter ficado para além do período de validade previsto e autorizado – chamados *overstayers*, ou indivíduos em excesso de permanência. De forma a afastar estes imigrantes irregulares para os seus países, e começar os procedimentos de expulsão, as autoridades europeias são requeridas a estabelecer a identidade e nacionalidade dos imigrantes de forma inequívoca. Sendo os imigrantes em situação irregular conhecedores deste processo, por vezes usam a contra estratégia de destruir os seus documentos de identificação e passaportes o que torna mais difícil de os identificar (Broeders, Engbersen, 2007a).

Nesse sentido, as novas bases de dados tornam-se ferramentas muito importantes para as autoridades da UE, devido ao facto de armazenarem os percursos e dados pessoais de turistas, migrantes e requerentes de asilo. Tal como referido no início, os migrantes indocumentados detectados em qualquer Estado-membro podem ser assinalados no SIS, ou no SIS II, os requerentes de asilo serão registados no Eurodac, e todos os migrantes que entraram na UE com um visto válido, num futuro próximo, serão registados no VIS.

Com a implementação prevista do SRES comum, será possível no futuro notificar as autoridades de forma imediata quando a validade dos vistos tenha expirado, ou quando, ao abrigo do regime de isenção de vistos, o período autorizado de permanência tenha chegado ao seu término.

Como resultado, com a implementação de múltiplas bases de dados, será, aparentemente, muito mais fácil de identificar imigrantes em situação irregular e aceder aos seus registos anteriores, e finalmente afastá-los da Europa. Levando em consideração o desenvolvimento alcançado na deslocalização do controlo da migração para dentro dos Estados, através da aplicação de sanções, exclusão dos imigrantes



indocumentados dos serviços públicos, controlos de segurança dispersos e controlos de polícia sobre os imigrantes na Europa, as novas bases de dados podem literalmente ampliar a fronteira para dentro da Europa (Carrera, Merlino, 2009).

As novas fronteiras electrónicas transformaram a intensificação do seu poder para identificar, no sentido de permitir a propagação desse poder dentro dos Estados. No entanto, a tecnologia não pode ser separada do contexto social. Com efeito, as características técnicas das novas fronteiras envolvem variados elementos sociais, tais como os acontecimentos de 11 de Setembro e a identidade de certos grupos de pessoas – por exemplo migrantes ilegais, falsos refugiados ou cidadãos europeus.

Assim, as novas fronteiras da UE não pode ser vistas apenas como um mero assunto tecnológico, nem como um simples assunto de natureza social: trata-se de um conjunto complexo de poder, conhecimento, identidades, estratégias, práticas e ferramentas tecnológicas que se encontram num estado contínuo de interacção. Nesse sentido, as novas fronteiras da UE, tal como qualquer fronteira, estão “incorporadas nos campos sociais, culturais e simbólicos” (Walters, 2006, p. 150). É nesse justo sentido que as fronteiras são mais do que espaços nos quais a população é segregada, uns dos outros; são também conjuntos que são construídos por relações de poder.

Quais poderão ser as relações de poder históricas e sociais que formatam as actuais fronteiras da UE? Como podemos esclarecer e mapear neste estudo, o conjunto de elementos - identidades e práticas materiais, constituem as actuais fronteiras da UE. A actual arquitectura do dispositivo de segurança nas fronteiras da UE disponibiliza a ferramenta teórica, que permite compreender o campo das interacções de poder, no qual emerge o modelo nacional de gestão das fronteiras dos Estados-membros.

#### **4.4. SÍNTESE CONCLUSIVA**

Se o pretexto para o arranque da UE foi a cooperação e a partilha de recursos importantes em tempos de guerra e de paz - o carvão e o aço - a edificação de uma casa comum converteu-se, desde cedo, em objectivo primordial dos Estados-membros, na evolução da Comunidade Económica Europeia e da UE. Em primeiro lugar, construiu-se um espaço de livre circulação de pessoas e bens. Depois, cimentou-se esse espaço com os valores que constituem o património político e cultural europeu: a liberdade, a segurança e a justiça.

Tal como a arquitectura europeia de segurança interna, que tem vindo a ser paulatinamente desenvolvida através de uma combinação de cooperação quotidiana,

alterações aos tratados e orientações políticas que emanam das conclusões dos Conselhos Europeus, de Tampere e outros, o modelo de segurança nas fronteiras também evoluiu de forma progressiva, desde os sistemas centrados na realidade nacional até à cooperação operacional da UE nas fronteiras externas. Embora os Estados-membros continuem a ser, em larga medida, responsáveis pelo controlo nas fronteiras externas, os sistemas nacionais de segurança nas fronteiras são, cada vez mais, complementados por um conjunto de ferramentas utilizadas à escala europeia para gerir os potenciais riscos nas fronteiras externas.

A implementação e o alargamento do espaço Schengen levou todos os intervenientes a assumirem responsabilidades acrescidas. A gestão comum de todas as fronteiras externas da Europa constitui uma contrapartida obrigatória desse espaço de livre circulação e uma necessidade que o alargamento veio tornar ainda mais premente. Não se pretende regressar a uma *Europa-fortaleza*, e é por todos os Estados-membros compreendido que as fronteiras desempenham um duplo papel: porta de entrada para os que nos visitam ou procuram legalmente e de boa-fé; barreira para os que nos visitam com finalidades ilícitas ou criminosas. Por isso, em coerência, os participantes no espaço Schengen da UE, no seu todo, devem procurar garantir uma gestão comum, eficaz e segura dessas fronteiras partilhadas, no respeito pela legalidade e com a garantia de tratamento humanitário de todas as pessoas que se apresentem nas fronteiras da Europa, em nome da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais.

Após um período de rápidos progressos na UE, caracterizado pelo desenvolvimento de instrumentos comunitários, como o SIS e o VIS, o processo de integração europeia através da consolidação do espaço de liberdade, segurança e justiça entrou num período de estabilização, a fim de permitir o desenvolvimento do bem mais precioso para o bom funcionamento da gestão das fronteiras externas, a saber, a confiança mútua entre os Estados-membros e entre estes e as instituições da UE. Em termos de objectivos, ao mesmo tempo que permite que as pessoas atravessem as suas fronteiras internas, sem qualquer tipo de controlo, a União estabelece normas comuns para os controlos nas suas fronteiras externas e adopta um sistema integrado para a gestão dessas fronteiras.

Em resumo, a UE nestes últimos anos encontra-se a desenvolver novas bases de dados e a expandir as existentes. São três os principais pontos que todas estas bases de dados partilham em comum. Primeiro, todas recolhem informação pessoal, em especial dados biométricos, na sua maioria de nacionais de Estados terceiros. Segundo, ambas as

bases de dados abrem caminho alargado para um maior controlo da permanência das pessoas na UE mesmo depois de essas pessoas terem entrado na UE através dos meios legais previstos e respeitado os requisitos de entrada. Nesse sentido, o alargamento do controlo à digitalização leva à admissão da sua desterritorialização dentro da UE tornando-se assim difuso ao poder ser efectuado em qualquer lugar (Bigo et. al 2007). Terceiro, em cada caso, entre outros objectivos de controlo, existe a vontade de identificar o país de origem dos nacionais de Estados terceiros de modo a os poder afastar para os seus países de origem. Deste modo, para fazer face à imigração ilegal é um assunto central. De acordo com a Comissão Europeia, existem aproximadamente 8 milhões de imigrantes ilegais na UE (União Europeia. Comissão Europeia, 2009, p. 5).<sup>174</sup> No Programa de Estocolmo, o terceiro programa multianual que define o espaço de liberdade, segurança e justiça para o período 2010-2014 e no Plano de Acção da Comissão Europeia para o implementar, a mesma perspectiva foi sustentada. Nestes documentos, enquanto se verifica um relevo significativo numa melhor regulação dos processos de partilha de dados e em proteger os direitos individuais à privacidade, a tecnologia continua a ser olhada como a melhor solução para todos os problemas, em particular a imigração ilegal, o tráfico de pessoas, o crime organizado e o terrorismo (União Europeia. Conselho Europeu, 2010 ; European Union. Commission, 2010 ; Hobbing 2005).

É de certa forma questionável se a tecnologia é capaz de lidar com todos estes assuntos (Guild et al. 2008a). Por outro lado, não podemos construir as nossas análises focando-nos somente nas capacidades técnicas das novas fronteiras pois o contexto social encontra-se ligado de perto ao contexto tecnológico. No entanto, apesar de inseparável do contexto social, as novas tecnologias alteram indubitavelmente o que definimos actualmente como fronteira. Por conseguinte, devemos enfatizar sobretudo em como as tecnologias digitais desafiaram o nosso entendimento das fronteiras de um ponto de vista histórico, e em que medidas são diferentes das fronteiras tradicionais.

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. Um dos marcos fundamentais deste processo foi a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex). Esta agência tornou-se operacional em 3 de Outubro de 2005, com base no Regulamento (CE) n.º 2007/2004

---

<sup>174</sup> No entanto, deve ser referido que estas estatísticas podem não ser precisas. De acordo com os resultados de uma pesquisa levada a cabo com fundos europeus, o alcance estará situado entre os 2,6 e os 6 milhões de imigrantes ilegais.

do Conselho (União Europeia. Conselho Europeu, 2004b). O aprofundamento da Agência Frontex e da sua caixa de ferramentas e, em especial, o desenvolvimento das equipas de intervenção rápida constituem tópicos essenciais para desenvolver a 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 judiciais cooperem e que haja práticas, instrumentos e regimes legais comuns. No fio do horizonte perfilou-se em tempos a ideia de uma espécie de serviço europeu de fronteiras, para o qual deveriam contribuir todos os Estados-membros por duas razões: em primeiro lugar, porque todos, sem excepção, fazem parte das fronteiras da Europa, sejam elas terrestres, marítimas ou aéreas; em segundo lugar, porque da segurança nas 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 contribuído para o abandono desse propósito.

O decréscimo demográfico e as necessidades do mercado de trabalho europeu são dados indelmentáveis (União Europeia. Comissão Europeia, 2006).<sup>175</sup> Por isso, a Europa precisa de imigrantes, incluindo trabalhadores altamente qualificados, mas também outros trabalhadores não qualificados. Em relação aos trabalhadores altamente qualificados há que desenvolver políticas de atracção competitivas, sem quaisquer complexos. Afinal, a passagem desses trabalhadores pela Europa pode também servir de pólo de desenvolvimento para os países de origem, desde que se favoreça a migração circular. A migração legal constitui uma oportunidade de desenvolvimento para os países de origem, de trânsito e de destino. A optimização dos benefícios das migrações internacionais deve ser também avaliada à luz do seu papel para reduzir assimetrias económicas globais e regionais e promover o diálogo intercultural. Actualmente, a remessa de divisas, o micro crédito, a migração circular e a migração de trabalhadores altamente qualificados constituem instrumentos que podem tornar as migrações uma janela de oportunidade com que todos lucram.

Todavia, é também necessário combater a migração ilegal, que surge associada a gravíssimas discriminações e violações dos direitos humanos. A exploração do trabalho dos imigrantes em situação irregular e o tráfico de pessoas constituem fenómenos a combater sem hesitações (Pereira, Vasconcelos, 2007). Para além das pessoas singulares envolvidas, é necessário enfrentar as organizações criminosas envolvidas. A

---

<sup>175</sup> Comunicação da Comissão, de 12 de Outubro de 2006, intitulada “O futuro demográfico da Europa - Transformar um desafio em oportunidade”.

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, merece especial destaque a situação profundamente desumana a que tantas pessoas são sujeitas no Mediterrâneo e a que urge fazer frente, através da gestão integrada de fronteiras e de procura de parcerias sólidas com os nossos vizinhos - incluindo países de origem e países de trânsito. 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, competindo-lhe mobilizar vontades e criar um clima de confiança entre países de origem, de trânsito e de destino.

Por fim, mas não em último lugar na escala de importância, permitimo-nos fazer uma referência à prevenção da criminalidade transnacional e do terrorismo dito global. O ELSJ implica uma gestão integrada de fronteiras, que integre uma política global e coerente de migrações, mas também uma prevenção eficaz dos fenómenos criminais mais graves que põem em causa os valores do Estado de direito, a organização democrática das nossas sociedades e os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos europeus ou das pessoas que visitam a Europa. No entanto, devemos continuar a combater sem tibiezas o terrorismo global e a criminalidade transnacional, sem pôr em causa a tradição liberal dos nossos Estados, sem abdicar do princípio democrático e sem sacrificar os direitos humanos, liberdades e garantias.

Como sabemos, o moderno terrorismo global traz problemas inéditos aos nossos Estados. Se é verdade que esse terrorismo apresenta características já conhecidas e comuns a todas as manifestações de terrorismo, é igualmente certo que tem algumas características inovadoras deveras preocupantes. Assim, a circunstância de este terrorismo poder actuar em qualquer ponto do globo, ter possibilidades de recrutamento generalizado em inúmeros países e dispor de elementos radicalizados capazes de dar a sua própria vida para provocarem a morte de um sem número de inocentes, tornam o terrorismo de inspiração fundamentalista especialmente temível.

No caso do terrorismo a ameaça não conhece fronteiras. Dentro do espaço de livre circulação, os Estados-membros devem agir de forma concertada para proteger os

valores democráticos das suas sociedades e as liberdades dos seus cidadãos.<sup>176</sup> Neste contexto, a estratégia antiterrorista da UE tem quatro objectivos: prevenir a radicalização e recrutamento de terroristas; proteger os cidadãos e as infra-estruturas críticas; perseguir e julgar os terroristas; responder aos ataques terroristas de forma a minimizar as suas consequências (União Europeia. Comissão Europeia. Direcção-Geral da Comunicação Informação dos cidadãos, 2014, p. 10).

O caso do modelo norte-americano, apesar da visão maniqueísta do mundo, permitiu a salvaguarda do seu território interno mantendo-o imune a ataques terroristas de Setembro de 2001 até ao atentado de Abril de 2013 na maratona de Boston. Este atentado, perpetrado por dois irmãos de origem chechena sendo um deles naturalizado norte-americano e outro em vias de o conseguir, veio demonstrar que o mundo mudou e que esta nova era requer um espírito diferente e tranquilo para compreender a sua evolução. As ameaças globais continuam a cruzar fronteiras, merecendo uma particular atenção no que respeita ao controlo da circulação de pessoas, havendo no entanto, e em especial a partir dos atentados de Londres em Junho de 2005, uma nova preocupação que está directamente relacionada com a necessidade de uma maior vigilância dos cidadãos estrangeiros entretanto naturalizados que detenham ligações ao fenómeno terrorista. Esta nova realidade requer autoridades discretas e informadas, as quais devem levar a cabo acções de forma profissional, com capacidades técnicas e periciais, dado a ameaça ser difusa e composta por uma minoria, porém, com capacidade de recrutamento em determinadas franjas marginais da sociedade. Em justaposição, uma reacção adequada revela que devemos igualmente desenvolver uma relação estável com o mundo Islâmico, evitando tendências para uma resposta meramente policial que, em regra, apenas serve para agudizar as tensões.

Para dar resposta ao terrorismo global impõe-se uma cooperação reforçada e uma solidariedade internacional firme. No âmbito da UE, o princípio da disponibilidade das informações, a que a Convenção de Prüm de 2005 dá um novo alento, é uma ferramenta essencial para reforçar os controlos de segurança no combate ao “terrorismo, criminalidade transfronteiriça e imigração ilegal”. Para além disso, é indispensável que instituições como a Europol continuem a assegurar, de forma cada vez mais eficiente entre todos os Estados-membros, a partilha de informações e a sua análise. Neste contexto destaca-se, nos últimos anos e dentro de um cenário de constante securitização institucional, o Tratado de Lisboa de 2007 que aboliu a estrutura de pilares,

---

<sup>176</sup> Europol, TE-SAT 2011: EU Terrorism Situation and Trend Report (The Hague, 2011). P. 36 – Failed, Foiled and Completed Attacks in 2010, per Member State and per Affiliation (European Union. European Union’s law enforcement agency, 2011b).

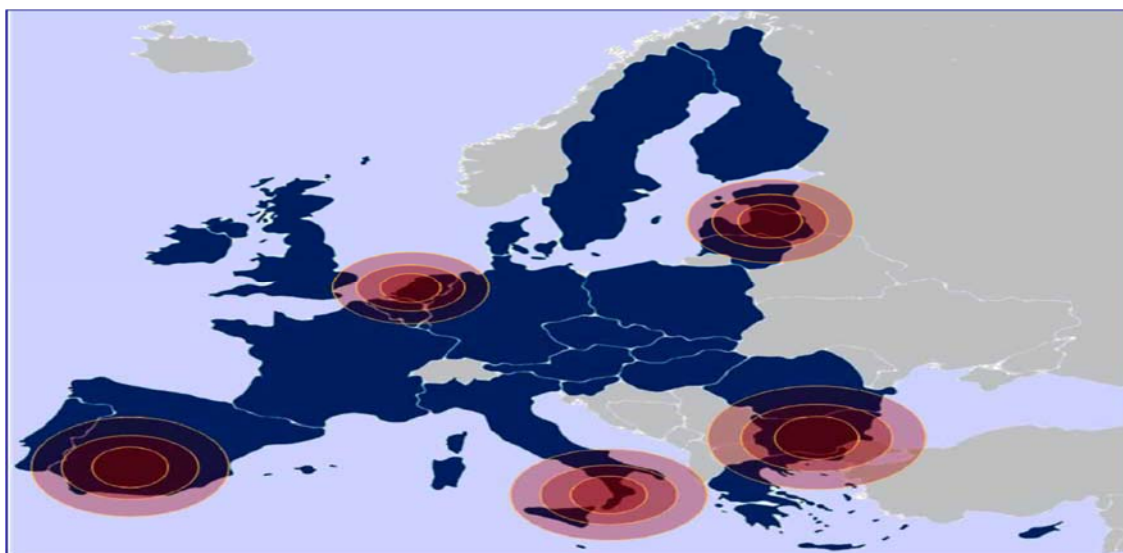
unindo de uma vez por todas, sob o guarda-chuva comunitário, os assuntos de imigração e polícia. Em suma, a UE procura assegurar um espaço comum que não seja uma Europa-fortaleza mas ofereça fronteiras seguras, ambicionando um modelo de gestão integrada de fronteiras que sirva para promover e incentivar o diálogo entre povos e civilizações ao mesmo tempo que previna e impeça o acesso de criminosos e terroristas.

Actualmente, na Europa as pessoas podem viver em condições de relativa segurança. As autoridades responsáveis, nomeadamente as polícias de fronteira e as autoridades judiciárias nacionais, desempenham um importante papel a este nível. Porém, os cidadãos, as empresas e até os governos europeus podem eles próprios ser alvo da criminalidade organizada, do terrorismo e da cibercriminalidade, ou ter de fazer face a diferentes crises e catástrofes. Estas ameaças, de natureza diversa e interdependentes, são também cada vez mais abrangentes. Consequentemente, a UE tem reforçado a cooperação e a coordenação entre os Estados-membros, na adopção de uma abordagem global em caso de ameaças à segurança que ignorem as fronteiras e as jurisdições nacionais. Para o efeito, importa melhorar a cooperação transfronteiras, entre as autoridades responsáveis pelo controlo da circulação de pessoas, nomeadamente no que respeita à troca de informações europeia.

A Estratégia de Segurança Interna da UE constitui uma base da cooperação dos Estados-membros neste domínio. Engloba um conjunto de acções centradas nas ameaças à segurança mais prementes, que a UE enfrenta actualmente. Entre essas acções figura uma agenda comum para dismantelar as redes criminosas e terroristas, proteger os cidadãos, as empresas e a sociedade contra a cibercriminalidade, reforçar a gestão das fronteiras externas e melhorar a capacidade de resposta da UE em situações de crise.

As redes criminosas operam a nível internacional e exercem várias actividades ilegais como o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de seres humanos, o tráfico de droga e de armas, o branqueamento de capitais ou a contrafacção. O branqueamento de uma actividade ilegal permite financiar outras actividades ilícitas, competindo aos Estados-membros perseguir e condenar estes criminosos. Incumbe à UE tornar a luta contra estas redes mais eficaz, reforçando a cooperação transfronteiriça dos serviços de polícia e harmonizando as suas práticas em matéria de direito penal. Os criminosos devem ser julgados, qualquer que seja o país onde se encontram, ou onde cometeram o crime, de modo a evitar a sedimentação do sentimento de impunidade.

O auxílio à imigração ilegal e o tráfico de seres humanos são modernas formas de escravatura. Só na UE este tipo de criminalidade afecta várias centenas de milhares de pessoas por ano, que são expostas à violação de direitos fundamentais e submetidas a situações de extrema vulnerabilidade e elevado risco para a vida humana, à exploração sexual, ao trabalho forçado, à mendicidade forçada, à servidão doméstica ou à extracção de órgãos. Em matéria de tráfico de seres humanos, a UE harmonizou o direito penal e reforçou as disposições de protecção das vítimas. Os Estados-membros passaram a prever um tratamento específico para as vítimas especialmente vulneráveis, podendo poupá-las a sanções caso fique provado que foram forçadas pelos traficantes a cometer actos criminosos. A UE segue uma abordagem abrangente e multidisciplinar para combater o tráfico de seres humanos. Esta abordagem centrada nos direitos humanos tem em conta as especificidades de género, das vítimas e das crianças e promove o papel dos relatores nacionais independentes e de mecanismos equivalentes e a inclusão da sociedade civil nos respectivos processos. O coordenador europeu é responsável pela orientação estratégica geral, bem como pela coordenação e concertação entre as instituições e as agências da UE, os Estados-Membros, os Estados terceiros e as organizações internacionais, no quadro da luta contra o tráfico de seres humanos.



**Ilustração 10** - Plataformas criminais na União Europeia<sup>177</sup>. (European Union. European Union's law enforcement agency, 2011a, p. 50)

<sup>177</sup> Plataformas criminais são concentrações de logística criminosa que recebem fluxos ilícitos de várias fontes, e cuja influência se estende por toda a UE. Tais concentrações não só facilitam o tráfico de mercadorias ilícitas, mas também a formação de novos mercados criminais, proporcionando novas oportunidades para os grupos criminosos. Foram identificados os seguintes *hubs*, com base na sua proximidade aos principais mercados de destino, de infra-estrutura comercial e de transportes, de prevalência de grupos criminosos e as oportunidades para a migração ilegal:

- Noroeste - centro de gravidade: Holanda e na Bélgica;
- Nordeste - centro de gravidade: Lituânia, Estónia, Letónia e o enclave de Kaliningrado – Rússia;
- Sudeste - centro de gravidade: Bulgária, Roménia e Grécia;



A Europa teve historicamente fluxos migratórios para vários lugares no mundo. Da América a África, passando pela Ásia e pela Oceânia. Temos assistido, desde o final do século passado, a um movimento migratório contrário que tem como objectivo a entrada na Europa e que veio colocar a questão das fronteiras e sua passagem, novamente no topo das agendas políticas, como um assunto muito importante e prioritário dadas as suas consequências negativas em termos de visibilidade pública as inúmeras perdas de vidas humanas. Não existe uma qualquer questão religiosa organizada associada a estes fluxos migratórios, mas sim questões de natureza civilizacional e de modelo de sociedade. A chamada primavera árabe de Dezembro de 2010 acabou por demonstrar a emergência de novas realidades de segurança na periferia do espaço europeu que veio reequacionar o delicado equilíbrio entre liberdade e segurança, ou seja entre a mobilidade das pessoas e o modelo de controlo nas fronteiras.

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 construção europeia. Este desenvolvimento conduziu a um aumento sem precedentes da mobilidade de cidadãos europeus e de cidadãos de Estados terceiros, os quais podem viajar livremente em todo este território comum. É também um factor importante para o crescimento e a prosperidade dos Estados-membros. Alargamentos recentes, e futuros, do espaço Schengen reforçam a liberdade de circulação das pessoas. A UE deve continuar a procurar facilitar o acesso legal ao território dos Estados-membros, adoptando simultaneamente medidas para combater a migração ilegal, a criminalidade transnacional, e o terrorismo, sendo desafios para a segurança interna da União que continuam a exigir uma resposta clara e abrangente. Para este fim, a acção da UE necessita do reforço da cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-membros no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras externas, tornado assim a Europa mais segura.

Garantir a segurança e a liberdade aos mais de 500 milhões de cidadãos que residem em território europeu e a todos aqueles que o visitam e procuram para se estabelecer, com respeito pela legalidade e pelos valores da liberdade, da segurança e da justiça, são objectivos que devem continuar a mobilizar a Europa do século XXI.

---

• Sul - centro de gravidade: Sul da Itália;

• Sudeste - centro de gravidade: Espanha e Portugal.

Segundo nota da Europol no OCTA 2011, os centros de gravidade, conforme identificação pelos raios de acção no mapa, são aproximados e não designam cidades ou regiões relacionadas com actividades criminosas. Este modelo de análise foi abandonado no OCTA 2012 e relatórios subsequentes da Europol até à presente data.



## 5. O MODELO PORTUGUÊS DE CONTROLO NAS FRONTEIRAS AÉREAS NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA

“Historicamente, Portugal esteve sempre dependente de factores externos, procurando fora do seu território apoios políticos assentes em alianças e recursos materiais que habilitassem o Estado, em cada época, a desempenhar as funções e a concretizar os seus objectivos estratégicos” (Corvo, 2005).<sup>178</sup>

“Border crossing reinforces and challenges our social and political status. It has its own ritual – obtaining passport, applying for a visa, passing security checks, and the performance of passing through specific places and spaces of border control and customs [...] The border ritual reproduces the meaning and order of the state system. The border ritual is a secular and modern liturgy with its own rite of sacrifice” (Khosravi, 2010).

Qualquer estudo sobre desafios de segurança associados ao controlo da circulação de pessoas nas fronteiras nacionais tem necessariamente de definir e limitar o seu âmbito. A segurança na fronteira inclui a salvaguarda da identificação de desafios e a dissuasão das ameaças detectadas nas infra-estruturas estabelecidas como pontos de entrada autorizados – em concreto os aeroportos, onde estão presentes as autoridades de fronteira para exercer o controlo da entrada e trânsito de pessoas.

Para o objectivo deste capítulo iremos evidenciar, principalmente, os esforços portugueses na identificação de desafios de segurança no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas, implementados pelo SEF. Ao focarmos o trabalho na operacionalização do regime de controlo luso, procuramos captar a natureza da migração ilegal detectada na fronteira externa do aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012, o que permite definir o contributo de Portugal para mais segurança na fronteira externa da UE no século XXI, dez anos após o 11 de Setembro de 2001.

Este método de estudo de caso possibilita através da observação empírica desta mesma realidade noutros Estados-membros da UE, e em termos de análise comparativa, estabelecer a posição de Portugal relativa à segurança nas fronteiras externas aéreas comuns, no contexto europeu. Em termos práticos, resulta um testemunho sobre os desafios de segurança que os Estados-membros da UE enfrentam e identificam na implementação das suas práticas de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras. A disponibilização da experiência portuguesa navega entre a implementação da legislação em vigor e os desafios à segurança referenciados na

---

<sup>178</sup> Sobre este tema, referência a “Perigos, Portugal na Europa e no Mundo” de João Andrade Corvo, da editora Fronteira do Caos (2005), título no qual o autor reflecte sobre o papel de Portugal na Europa e no mundo, antecipando em 1870 muitos dos acontecimentos que marcaram o século XX e revelando uma capacidade de análise invulgar dos principais desafios político-estratégicos a que deveremos dar resposta no plano das relações internacionais.

operacionalização do modelo de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas. Não havendo a ambição de ter uma palavra final sobre este tema complexo, este estudo privilegia uma abordagem que procura concorrer para o debate que se encontra por fazer em Portugal, sobre a teorização do modelo luso.

No contexto do regime de segurança nas fronteiras aéreas portuguesas no que respeita ao controlo da circulação de pessoas, são interpretados aspectos de formulação estratégica e política, que determinam a execução prática. Deste modo, fica definido neste estudo o contexto de análise específico para o modelo de controlo nas fronteiras aéreas em Portugal, que procuramos aprofundar.

Este estudo focou-se na análise dos volumes de movimentos de pessoas nas fronteiras aéreas, procurando estabelecer as tendências e determinar os factores que influenciam este tipo específico de mobilidade, os quais são uma realidade no trabalho diário dos polícias de fronteira da UE. Os fluxos regulares de passageiros têm aumentado significativamente a nível mundial, em especial os pertencentes a economias emergentes. Na Europa, dada a instabilidade política instalada nas regiões vizinhas, é expectável que a pressão migratória nas fronteiras externas aumente, com a mobilidade irregular presente no curto e médio prazo. Este facto associado à desaceleração económica sentida nestes últimos anos pode trazer um desinvestimento na segurança nas fronteiras, que a verificar-se, terá certamente um impacto negativo muito significativo. As diferentes dinâmicas de circulação ilícita de pessoas nas fronteiras aéreas, ligadas à migração ilegal, à criminalidade organizada e ao terrorismo, são, elas próprias, extremamente difíceis de identificar e parar.

Teoricamente, os Estados planeiam e implementam os seus modelos de controlo de pessoas nas fronteiras de uma forma estratégica e adequada às suas realidades nacionais. Por outras palavras, os Estados devem começar por definir os seus imperativos estratégicos, estabelecendo prioritariamente a necessidade de preservar os seus interesses nacionais, procurando, ao mesmo tempo que processam elevados fluxos de pessoas, prevenir a entrada de migrantes ilegais e combater as redes ligadas à criminalidade organizada e ao terrorismo. Para tal, devem ainda ser disponibilizadas ferramentas específicas, nomeadamente meios humanos e tecnológicos ajustados, para implementar as suas políticas de segurança nas fronteiras. Finalmente, os Estados procuram assegurar a plena identificação dos desafios de segurança com que são confrontados de modo a poderem adoptar medidas preventivas tais como, por exemplo, a interdição de entrada de pessoas ligadas à migração ilegal ou à criminalidade

organizada associada à exploração de redes de migração ilegal, de forma a serem devidamente alcançados os objectivos estratégicos a que se propõem.

A mobilidade por via aérea não é um fenómeno novo, tendo aumentado significativamente nos últimos anos em volume e âmbito geográfico, em especial graças à operação das companhias transportadoras de baixo custo, as chamadas *low cost*. Esta realidade facilitou igualmente uma maior espontaneidade das viagens, levando em conta a redução das barreiras psicológicas anteriores que estavam directamente relacionadas com os custos e necessidade de planeamento a longo termo (United Nations World Tourism Organization, 2010). No quadro da actual mobilidade por via aérea, dada a sua natureza, os estudos europeus baseiam-se em projecções estatísticas de curto prazo de organismos como a Eurostat – *Statistic Office of European Communities*, a ETC – *European Travel Commission*, o UNWTO – *United Nations World Tourism Organization*, e o WTTC – *World Travel and Tourism Council*, cujos dados estatísticos e comerciais são relativamente abrangentes, em comparação com as estimativas da indústria associada – por exemplo, companhias aéreas ou agências de viagens, mais focadas em interesses comerciais específicos. De acordo com o WTTC em 2013,

Travel & Tourism's total contribution to the global economy rose to 9.5% of global GDP (US \$7 trillion), not only outpacing the wider economy, but also growing faster than other significant sectors such as financial and business services, transport and manufacturing. In total, nearly 266 million jobs were supported by Travel & Tourism in 2013 - 1 in 11 of all jobs in the world. The sustained demand for Travel & Tourism, together with its ability to generate high levels of employment continues to prove the importance and value of the sector as a tool for economic development and job creation (WTTC, 2014).<sup>179</sup>

Destes totais, cerca de 60 % do mercado mundial é dominado por países da OCDE, onde “[...] o PIB do turismo gera mais de 11 % do PIB e ainda mais em termos de emprego” (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).

No caso do Barómetro do Turismo da UNWTO – Janeiro de 2011, várias estimativas são relevantes para o controlo de fronteira da UE. Na sequência da lenta recuperação da economia mundial desde 2010, foi previsto um ténue crescimento do sector do turismo para 2011. A UNWTO projectou um crescimento do turismo internacional a nível

---

<sup>179</sup> Em 2013, a contribuição total das viagens e do turismo para a economia global aumentou para 9,5% do PIB mundial (7 trilhões de dólares), não só ultrapassando a economia em geral, mas também a crescer mais rapidamente do que outros sectores significativos, tais como o financeiro e serviços de negócios, transporte e manufatura. No total, cerca de 266 milhões de empregos foram apoiados pelas viagens e pelo turismo em 2013 - 1 em cada 11 de todos os postos de trabalho no mundo. A procura sustentada pelas viagens e pelo turismo, juntamente com sua capacidade de gerar níveis elevados de emprego continua a provar a importância e o valor do sector como uma ferramenta para o desenvolvimento económico e a criação de emprego. (Tradução nossa)

mundial com uma taxa entre 4 % e 5 %, referenciando um potencial de forte crescimento em vários destinos – tais como a França, a Espanha, a Itália e o Reino Unido, onde a recuperação começou mais tarde. A taxa de crescimento do sector do turismo na Europa é estimada permanecer abaixo da média global – 2 % a 4 % ao ano, mas pode ser considerado suficiente para resumir a expansão do sector (United Nations World Tourism Organization, 2011). Complementarmente, a incerteza económica em alguns dos maiores mercados, a estabilidade na zona Euro e as políticas de cortes orçamentais permaneceram as principais preocupações.<sup>180</sup>

As estimativas da UNWTO para as chegadas à Europa em 2010, um total de 473 milhões de passageiros, o que representa cerca de 51% das chegadas de turistas a nível mundial (United Nations World Tourism Organization, 2011). Para a ETC<sup>181</sup>, as chegadas à Europa para 2012 foram estimadas em cerca de 490 milhões de passageiros – revelando um crescimento anual de aproximadamente 3,6 %, e de cerca de 504,3 milhões em 2013 – um crescimento previsto de 2,9 % (European Travel Commission, 2010). Para o mesmo período, a WTTC previu o mesmo crescimento de 3,6 % para 2012, enquanto para 2013 apresentou uma discrepância ao prever um crescimento de 3,4 % para 2013 na Europa – representando 518 milhões de viajantes temporários, face aos 501 milhões em 2012 (World Travel & Tourism Council, 2013).

## **5.1. TRANSPORTE INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS POR VIA AÉREA NA UE**

Em todo o mundo, o número de passageiros transportados por via aérea em 2012 foi de cerca de 2,9 bilhões de viajantes, um aumento de 3,2 % em comparação com 2011. Na UE, o número de passageiros transportados por via aérea em 2012 ultrapassou os 830 milhões, o que equivale a 29 % do total mundial. Os EUA transportaram 736,6 milhões de passageiros - 25,7 % do total mundial, e a China 318,5 milhões - 11,1 % (European Union. Commission. Eurostat, 2013a).

Em termos de número de passageiros, o aeroporto mais movimentado do mundo em 2012 foi de Hartsfield-Jackson em Atlanta, nos EUA, com 95,5 milhões de passageiros, seguido pelo aeroporto Capital Beijing na China, com 81,2 milhões e Londres Heathrow,

---

<sup>180</sup> As oportunidades positivas podem resultar do crescimento das economias desenvolvidas, através de uma maior intensidade da actividade comercial. O turismo, as viagens e outras fontes de receita relevantes dos mercados deram sinais de recuperação em 2010 o que permitiu um ambiente de confiança em termos de crescimento previsto, apesar das vulnerabilidades e riscos relativos a elevadas taxas de desemprego que contribuíram para a incerteza dos consumidores. Este relatório de 2011 foi publicado antes dos acontecimentos políticos no Egipto e na Líbia (United Nations World Tourism Organization, 2011).

<sup>181</sup> Inclui também os países da Europa Mediterrânica tais como Israel e Turquia, num total de 43 países.

no Reino Unido, com 70,0 milhões, sendo Heathrow o aeroporto com maior movimento de passageiros na UE.

	Name	Passenger numbers (millions)
EU-28	London Heathrow	70.0
Argentina	Ministro Pizarini (Buenos Aires)	8.9
Australia	Sydney	39.6
Brazil	São Paulo-Guarulhos	32.8
Canada	Toronto Pearson	34.9
China	Beijing Capital	81.2
India	Indira Gandhi (Delhi)	34.2
Indonesia	Soekarno-Hatta (Jakarta)	53.7
Japan	Haneda (Tokyo)	67.8
Mexico	Benito Juárez (Mexico City)	29.5
Russia	Moscow Domodedovo	28.2
Saudi Arabia <sup>(1)</sup>	King Abdulaziz (Jeddah)	22.9
South Africa	OR Tambo (Johannesburg)	18.7
South Korea	Incheon (Seoul)	39.0
Turkey	Atatürk (Istanbul)	45.0
United States	Hartsfield-Jackson (Atlanta)	95.5

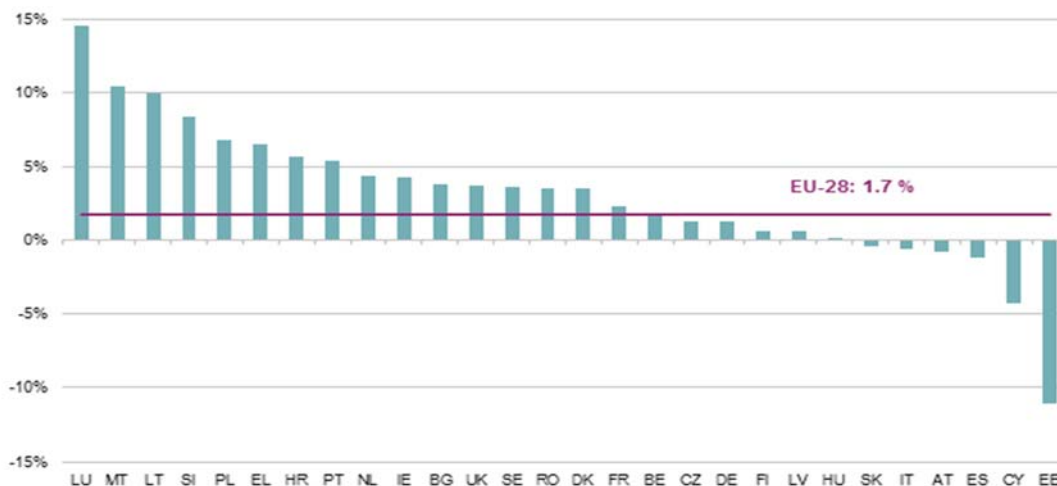
<sup>(1)</sup> 2011.

Source: Eurostat (online data code: avia\_paoa), national civil aviation authorities and information from websites of individual airports

**Ilustração 11** - Aeroportos com mais passageiros transportados em 2012. (European Union. Commission. Eurostat, 2013a)

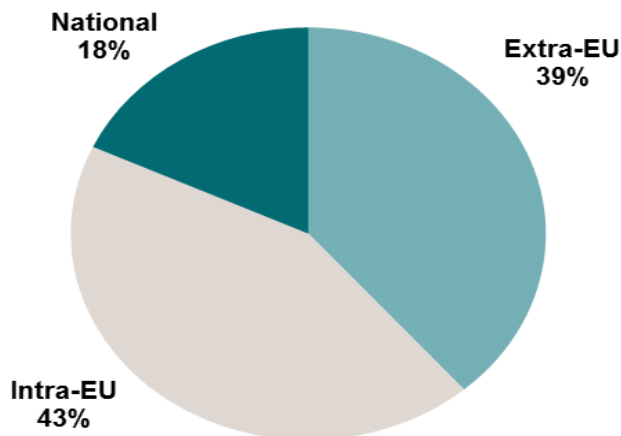
Tendo atingido um valor de 803 milhões de passageiros em 2008, o número de passageiros do transporte aéreo na UE caiu quase 6 % em 2009, no auge da crise financeira e económica internacional, antes de se assistir a uma suave recuperação em 2010 e 2011. Houve um ligeiro crescimento no número de passageiros por via aérea em 2012, seguindo-se uma ligeira tendência de crescimento em 2013. Quando comparado com o pico atingido em 2008 no período pré-crise financeira e económica, o número de passageiros transportados por via aérea na UE-28 em 2013, retomou o crescimento em cerca de 5 %.

A redução observada a nível da UE em 2008, para o transporte de passageiros por via aérea, foi seguido por sinais de recuperação entre o final de 2009 e 2011. Ao longo de 2012, a tendência de crescimento do transporte de passageiros por via aérea foi confirmada na maioria dos Estados-membros da UE, que registou uma média de crescimento de 1,7 %.



**Ilustração 12** - Crescimento no total do transporte aéreo de passageiros por Estado-membro registado em 2012 e 2013, em percentagem. (European Union. Commission. Eurostat, 2013b)

Em 2013, o transporte internacional intra-UE representou 43 % de todos os passageiros a nível da UE-27, seguido de transporte extra-UE com 39 % e transporte nacional com 18 %.



**Ilustração 13** - Tipologia de passageiros do transporte aéreo na UE28 em 2013. (European Union. Commission. Eurostat, 2013b)

Estes indicadores do transporte de passageiros revelam que o meio aéreo permanece uma referência na UE, resultando, em parte, da massificação do seu uso e da resposta em termos do modelo de facilitação da actual arquitectura de segurança interna da UE, ao nível da livre circulação de pessoas nas fronteiras.



No quadro mobilidade europeia, os aeroportos portugueses transportaram mais de 28 milhões de passageiros em 2012, ocupando assim o 9º lugar em termos de volume total de passageiros transportados na UE. Deste passageiros transportados nos aeroportos nacionais em 2012, mais de 5 milhões são nacionais de Estados terceiros sujeitos a procedimentos obrigatórios de controlo de fronteira.<sup>182</sup>

Tabela 9 - Total dos passageiros transportados na UE em 2012

	Passageiros transportados em 2012		Nacionais	Intra-UE27	Extra-UE27
	Passageiros 000s	Crescimento (%) 2011/2012	Passageiros 000s	Passageiros 000s	Passageiros 000s
<b>UE27</b>	<b>826,728</b>	<b>0,7</b>	<b>159,484</b>	<b>350,913</b>	<b>316,330</b>
1.Reino Unido	203,067	0,8	20,779	115,783	66,504
2. Alemanha	178,591	1,9	23,501	89,872	65,218
3. Espanha	159,771	-3,3	33,213	102,199	24,359
4. França	135,006	2,7	28,439	58,564	48,003
5. Itália	116,067	-0,1	30,356	63,327	22,385
6. Holanda	55,680	3,3	2	32,621	23,057
7. Grécia	31,576	-5,2	5,215	20,408	5,953
8. Suécia	30,351	2,1	7,018	17,541	5,792
<b>9. Portugal</b>	<b>28,186</b>	<b>2,2</b>	<b>2,812</b>	<b>19,822</b>	<b>5,553</b>
10.Dinamarca	26,528	2,8	1,920	17,060	7,548

Fonte: European Union. Commission. Eurostat, 2013c

A análise ao transporte aéreo de passageiros nos aeroportos dos Estados-membros confirma a tendência global de um ligeiro crescimento observado em 2012, pese embora o desenvolvimento variar significativamente consoante o país considerado. Dentro dos trinta aeroportos com mais passageiros transportados, de ano para ano, os crescimentos são um pouco mais homogéneos em relação às evoluções individualmente observadas a nível dos países. Mesmo que dezanove dos trinta aeroportos tenham apresentado um aumento entre 2011 e 2012, como é o caso de Lisboa com 3,4 %, a taxa de crescimento permaneceu relativamente baixa na maioria dos casos. Berlim / Tegel registou o maior aumento anual entre os trinta maiores aeroportos europeus, com 7,4 %, seguido de perto pelo aeroporto de Nice / Cote d'Azur com 7 %. Isto contrasta com o aeroporto de Alicante, onde o transporte de passageiros diminuiu 11 % em 2012, em relação a 2011 (Globalyze.de, 2013).

<sup>182</sup> Os passageiros são controlados à chegada e à partida, conforme definido no Código de Fronteiras Schengen em vigor.

Em Portugal, o aeroporto de Lisboa processou no ano de 2012 mais de 15 milhões de passageiros, o que representa a posição 22º na tabela dos aeroportos europeus com mais passageiros transportados, logo atrás do aeroporto de Stansted em Londres, com mais de 17 milhões de passageiros transportados no total. Com cerca de 53 % do tráfego nos aeroportos nacionais, o Aeroporto de Lisboa registou em 2012 um crescimento de 3,4 % em relação a 2011, tendo realizado o controlo de fronteira a mais de 4 milhões de passageiros nacionais de Estados terceiros – 4,331 milhões de controlos.

Tabela 10 - Aeroportos com maior volume de movimento de passageiros na UE em 2012

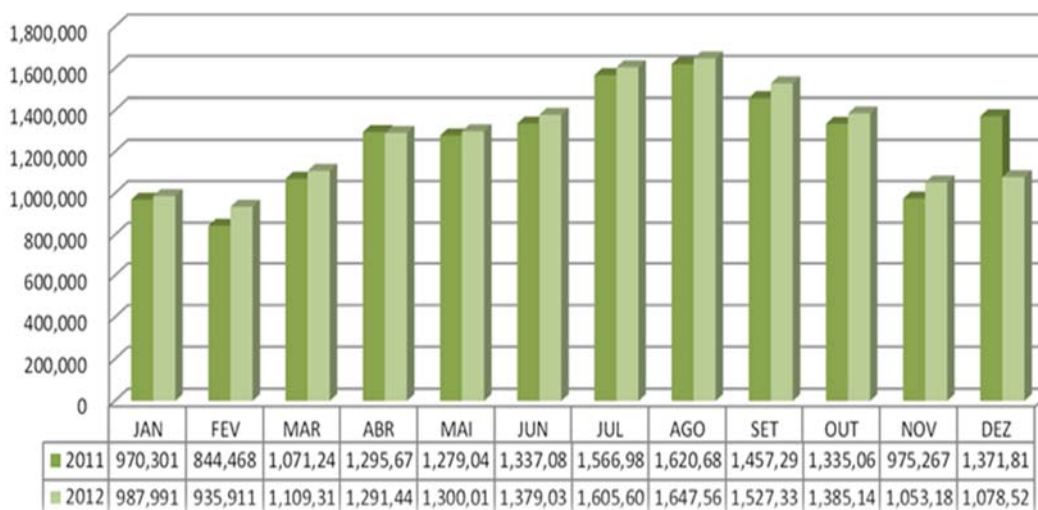
	Total passageiros transportados 2012		Nacionais	Intra-UE27	Extra-UE27
	000s	Crescimento (%) 2011/2012	000s	000s	000s
1. Londres/Heathrow	69,983	0,9	4,726	23,394	41,863
2. Paris/Charles de Gaulle	61,377	1,0	5,644	24,575	31,158
3. Frankfurt/Main	57,261	1,8	6,484	22,074	28,703
4. Amesterdão/Schipol	50,988	2,6	0	28,341	22,647
5. Madrid/Barajas	45,124	-8,9	14,415	18,105	12,605
6. Munique	38,187	1,6	9,577	17,142	11,468
7. Roma/Fiumicino	36,741	-1,8	11,811	15,102	9,828
8. Barcelona	35,071	2,2	11,430	17,821	5,820
9. Londres/Gatwick	32,213	1,7	3,825	20,557	9,831
10. Paris/Orly	27,193	0,3	14,053	7,306	5,834
(...)	---	---	---	---	---
20. Berlim/Tegel	18,149	7,4	7,185	7,342	3,622
21. Londres/Stansted	17,461	-3,2	1,209	15,098	1,154
<b>22. Lisboa</b>	<b>15,315</b>	<b>3,4</b>	<b>1,941</b>	<b>9,043</b>	<b>4,331</b>

Fonte: European Union. Commission. Eurostat, 2013c

Na representação mensal da distribuição do volume de passageiros processados em 2012, constata-se que o aeroporto de Lisboa regista uma importante concentração de tráfego nos meses de Julho a Setembro, sendo alcançados neste período valores acima de 1,5 milhões de passageiros transportados mensalmente, o que circunscreve um particular carácter sazonal à operação associada ao período de férias coincidente com o verão IATA – de Março a Outubro.

Para melhor compreender a dinâmica dos passageiros transportados, procedemos de seguida a uma análise da evolução mensal desta realidade no aeroporto de Lisboa nos anos 2011 e 2012. Numa primeira observação podemos verificar a existência de uma intensificação substancial dos fluxos de passageiros no período entre Junho e

Setembro, o que confere especiais preocupações de segurança ligadas à mobilidade dos passageiros locais e em trânsito, em termos no controlo de um elevado número de pessoas que circulam na principal fronteira aérea portuguesa.



**Ilustração 14** Evolução mensal dos passageiros transportados no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012. (Boletim Estatístico Mensal 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa)

Esta situação caracteriza uma oportunidade de crescimento fora dos períodos de pico de actividade, importando para tal gerar mecanismos de atracção de passageiros, nomeadamente ao nível do incremento das ligações com a operação no porto marítimo de Lisboa, com embarque e desembarque coordenados com a operação de cruzeiros entre Outubro e Abril, obstando assim à incapacidade estruturante de crescimento na capacidade já estabelecida no actual aeroporto de Lisboa.

### 5.1.1. SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO INTERNACIONAL

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001, as políticas de imigração e as práticas de implementação emergiram progressivamente como último bastião de soberania do Estado nação, apesar das crescentes restrições orçamentais e dos mecanismos de controlos nacionais terem revelado dificuldades, por si só, para parar os fluxos globais de pessoas. Para além deste facto, as políticas públicas nem sempre revelam coerência em todos os domínios, registando-se frequentemente conflitos ou tensões entre as políticas comerciais e as securitárias.

A relação entre o Estado nação e a migração na era da Globalização, pode implicar que o carácter clássico da soberania se esteja a alargar do controlo do território para o

controlo da mobilidade das pessoas, ou seja, o controlo das pessoas passa a ser uma forma de controlar o território.

Os custos crescentes com a gestão das fronteiras por parte dos Estados, num período de profunda crise económica, podem produzir, em alguns casos, efeitos de difícil justificação perante as comunidades nacionais. Tendências recentes no controlo da migração, revelam opções de cooperação internacional e delegação de certas valências do modelo adoptado a actores privados, quer sejam companhias aéreas, empresas de segurança privada, ou organizações internacionais, tais como a IATA<sup>183</sup> ou a ICAO.<sup>184</sup>

Numa tendência global de securitização da migração, que procure redesenhar o domínio do controlo de fronteira, os crescentes e complexos processos passam a abranger componentes diversificadas.

---

<sup>183</sup> International Air Transport Association.

<sup>184</sup> International Civil Aviation Organization.

Tabela 11 - Componentes do processo de securitização da migração

	<b>EUA</b>	<b>União Europeia</b>	<b>Portugal</b>
Ameaças/Desafios	Terrorismo internacional	Imigração ilegal Tráfico de Pessoas Criminalidade transfronteiriça Terrorismo	Imigração ilegal Tráfico de Pessoas Criminalidade transfronteiriça
Objectivos de referência	Segurança nacional	Estratégia europeia de segurança interna Segurança do espaço europeu e dos cidadãos individual e colectiva	Segurança interna
Actores da securitização	Departamento de Estado Departamento de Justiça Homeland Security	Justiça e Assuntos Internos (JAI) Instituições europeias e Estados-membros Frontex e Europol	Estado português Ministério Administração Interna Ministério da Justiça
Quadro funcional	Patriot Act	Convenção de Schengen Espaço Liberdade, Segurança e Justiça Tratados de Maastricht e Amesterdão	Convenção de Schengen Tratados de Maastricht e Amesterdão
Políticas	Aumento da recolha e partilha de informação interna e internacional – PNR e Visa Waiver Acordos bilaterais de mobilidade e segurança	Aumento da coordenação no controlo nas fronteiras internas e cooperação Acordos de readmissão Diálogo Euromed, EU/África e política de vizinhança – Balcãs e Turquia	Combate redes organizadas de imigração ilegal e tráfico de pessoas Prevenção da criminalidade transfronteiriça
Elementos da securitização	Interpol UNODC IOM ICAO e IATA	SIS II, VIS, Frontex, Europol	Lei nº. 23/2007, de 04JUL, republicada em anexo à Lei nº. 29/2012, de 09AGO
Nível da securitização	Gestão de fronteiras com os vizinhos próximos – México e Canadá	Focos regionais de instabilidade nas fronteiras marítimas e aéreas	Migração securitizada com recurso à tecnologia no controlo de fronteiras aéreas

Fonte: [Adaptado a partir de:] Van Dijck, 2006, p. 27

### 5.1.2. INSTRUMENTOS NACIONAIS PARA A GESTÃO DA MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL

A experiência portuguesa de ligação à segurança nas fronteiras europeias está directamente ligada à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia e com a posterior ratificação dos Acordos e da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS). Portugal, desde então, implementou novos modelos de organização e transpôs legislação europeia ligada ao controlo de fronteiras, sendo que a maioria resultam da adesão ao espaço Schengen. O Acordo de Schengen eliminou as fronteiras internas dos Estados signatários e vem substituir estas por uma fronteira externa comum, permitindo a livre circulação de pessoas dentro do espaço Schengen. Este regime requer que os Estados-membros incorporem um certo número de procedimentos incluindo a adopção de quadros jurídicos comuns, no que concerne à circulação de pessoas nas fronteiras externa dos Estados-membros da UE, e em relação às regras sobre vistos de curta duração.

Portugal implementou estas medidas, e os responsáveis políticos conjuntamente com as autoridades responsáveis passaram a abordar os novos desafios associados à segurança nas fronteiras externas aéreas da UE, incluindo a migração ilegal, o tráfico de pessoas e de drogas e o terrorismo. As vastas ligações aéreas a outros continentes tornaram ainda mais desafiante esta missão de segurança nas fronteiras portuguesas.

Sendo Portugal um Estado Parte na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, a chamada Lei de Estrangeiros de 1998 veio distinguir entre fronteiras externas – no que diz respeito aos aeroportos, em concreto os voos que tenham como proveniência ou destino os territórios dos Estados não vinculados à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, e nos portos marítimos, salvo no que se refere às ligações no território português e às ligações regulares de transbordo entre Estados Partes na Convenção de Aplicação (Portugal. Leis, decretos, etc., 1998; Portugal. Leis, decretos, etc., 2003)<sup>185</sup>, e fronteiras internas – fronteiras terrestres, aeroportos, no que diz respeito a voos internos<sup>186</sup> e portos marítimos, no que diz respeito às ligações regulares de navios que efectuem operações de transbordo exclusivamente provenientes ou

---

<sup>185</sup> Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto. Neste texto utiliza-se a versão do Decreto-Lei n.º 244/98 com as alterações por último introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro e republicado em anexo a este diploma, no Diário da República Série I – A, n.º 47, de 25 de Fevereiro de 2003 (Portugal. Leis, decretos, etc., 1998 ; Portugal. Leis, decretos, etc., 2003).

<sup>186</sup> Voos domésticos e voos provenientes ou com destino a Estados Parte da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

destinadas a outros portos nos territórios dos Estados Partes na Convenção de Aplicação, sem escala em portos fora destes territórios.<sup>187</sup>

A entrada ou saída de pessoas do território nacional só está sujeita a um controlo nos postos de fronteira, quando elas provenham ou se dirijam a um país não signatário da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen ou sempre que utilizem um troço interno de um voo com origem ou destino em países não signatários da Convenção de Aplicação (Portugal. Leis, decretos, etc., 1998)<sup>188</sup>, competindo às empresas transportadoras, neste último caso, informar os passageiros que serão submetidos a um controlo fronteiriço, devendo ser portadores de um documento de viagem (Portugal. Leis, decretos, etc., 2004).

As tipologias para distinguir as políticas para os vários estados da migração – antes da fronteira e na fronteira, de modo a reduzir a escala da migração ilegal, podem apresentar diferentes impactos.

**Tabela 12** - Instrumentos dos Estados-membros da UE para a identificação da migração ilegal no controlo das fronteiras externas aéreas (Tabela nossa)

<b>Medidas prévias ao controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas</b>	<b>Medidas relativas à gestão da segurança na fronteira aérea</b>
Solicitação do requisito de visto de entrada	Reforço da fronteira física – vigilância electrónica e restrições à mobilidade no espaço com canais dedicados de processamento de pessoas
Controlos <i>pre-boarding</i> de verificação de documentação nos países de origem e de trânsito	Reforço do controlo de fronteira e dos procedimentos de inspecção – controlo da zona internacional e controlo à porta das aeronaves
Campanhas de informação junto dos passageiros e formação dos operadores das transportadoras	Documentos de viagem e de identificação com elementos de segurança reforçados
Regime de sanções às transportadoras	Recurso a dados biométricos
Rede de Oficiais de Ligação de Imigração	Formação dos polícias de fronteira
Medidas de interdição de entrada	
Medidas punitivas contra a migração ilegal	

<sup>187</sup> Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto. Neste texto utiliza-se a versão do Decreto-Lei n.º 244/98 com as alterações por último introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro e republicado em anexo a este diploma, no Diário da República Série I – A, n.º 47, de 25 de Fevereiro de 2003 (Portugal. Leis, decretos, etc., 1998 ; Portugal. Leis, decretos, etc., 2003).

<sup>188</sup> Artigo 10.º, n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto. Neste texto utiliza-se a versão do Decreto-Lei n.º 244/98 com as alterações por último introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro e republicado em anexo a este diploma, no Diário da República Série I – A, n.º 47, de 25 de Fevereiro de 2003 (Portugal. Leis, decretos, etc., 1998 ; Portugal. Leis, decretos, etc., 2003).

### 5.1.3. INFRA-ESTRUTURAS CRÍTICAS NACIONAIS

A protecção de infra-estruturas críticas nacionais do subsector do transporte aéreo enquadra-se numa dupla dimensão, nacional e europeia, inserindo-se na estratégia de segurança da UE. No espaço europeu, para incrementar a segurança das infra-estruturas, foi adoptada legislação que estabelece uma metodologia para a identificação e protecção das infra-estruturas essenciais nos sectores dos transportes e da energia, entretanto transposta para os ordenamentos jurídicos nacionais (União Europeia. Conselho Europeu, 2008).<sup>189</sup>

No que respeita a Portugal, começamos por identificar as infra-estruturas críticas nacionais do subsector dos transportes aéreos, sistematizando os dados disponíveis em termos de capacidade e vulnerabilidades, que permitem concretizar uma avaliação das ameaças relativas aos desafios de segurança identificados na fronteira externa portuguesa. Na análise realizada abordámos os vários elementos da ameaça, entendida como um acontecimento ou acção não concretizado mas passível de o ser por um agente com intenção e capacidade de o executar através de danos materiais, para o subsector dos transportes aéreos nacionais, no quadro das capacidades e vulnerabilidades infra-estruturas críticas, a permitam classificar como reduzida a avaliação de risco para algumas rotas aéreas para Portugal<sup>190</sup>. Nos países desenvolvidos os sistemas dos subsectores do transporte aéreo são considerados essenciais ao seu desenvolvimento, encontrando-se os seus principais componentes incorporados nas respectivas redes de infra-estruturas críticas nacionais, dada a sua importância estratégica e elevada exposição ao risco enquanto potenciais alvos da criminalidade organizada transnacional.<sup>191</sup>

Em Portugal, no segundo semestre de 2011, encontrava-se a decorrer o processo de identificação de infra-estruturas críticas de âmbito nacional e infra-estruturas críticas de âmbito europeu,<sup>192</sup> estando apenas prevista uma avaliação de ameaça aos subsectores

<sup>189</sup> Directiva n.º 2008/114/CE do Conselho, de 08 de Dezembro.

<sup>190</sup> No caso e a título de exemplo, Bamaco no Mali, Dacar no Senegal, Bissau na Guiné-Bissau, Istambul na Turquia, Casablanca em Marrocos, Acra no Gana, São Paulo e Brasília no Brasil, Praia em Cabo Verde e Caracas na Venezuela.

<sup>191</sup> O n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-lei n.º 62/2011 de 09 de Maio define infra-estrutura crítica como a componente, sistema ou parte deste situado em território nacional que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções (Portugal. Leis, decretos, etc., 2011a).

<sup>192</sup> No caso da infra-estrutura crítica de natureza europeia esta situa-se no território de um Estado-membro cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo em, pelo menos, um outro Estado-membro da UE, em função de critérios transversais de interdependência resultantes conexões intersectoriais com outro tipo de infra-estruturas.



das infra-estruturas designadas, um ano após a concretização da efectiva identificação. Para além da criticidade em termos de protecção dessas infra-estruturas, pela sua natureza estas implicam uma coordenação efectiva entre entidades em termos de *security* e *safety* e adicionam assim vulnerabilidades complementares resultantes da uma reduzida resiliência global às novas e diversificadas ameaças aprofundando assim a exposição ao risco.

As vulnerabilidades sistémicas decorrem da natureza das actividades do subsector do transporte aéreas, sendo algumas extensíveis às próprias infra-estruturas críticas. Nesse contexto revela-se de particular importância a dimensão, localização e a relevância estratégica dos aeroportos, entendidos como áreas vitais no plano económico, com dimensões físicas significativas, encontrando-se em zonas do litoral e de boas acessibilidades em termos de estruturas de apoio à mobilidade complementar das pessoas, incluindo infra-estruturas diversas como interfaces de transporte, com apoio de zonas comerciais e, por vezes, sedeadas junto de grandes aglomerados populacionais. Complementarmente a esta realidade, circula diariamente nos aeroportos nacionais um número muito significativo de funcionários de várias empresas, associado a um intenso tráfego de natureza comercial e privado em diferentes terminais disseminados por espaços distantes uns dos outros, revelando dificuldades acrescidas de controlo, não sendo de todo possível um controlo absoluto das pessoas circulantes, pelo que apenas a adopção de mecanismos e medidas consistentes em termos de troca de informação e supervisão permitem mitigar algumas das vulnerabilidades sistémicas de âmbito securitário.

Refira-se que os principais aeroportos nacionais apresentam características que justificam a referência de alvo potencial, em termos de impacto económico significativo, um aumento consistente do tráfego aéreo e a proximidade de grandes aglomerados populacionais, apesar de nestas infra-estruturas críticas do subsector dos transportes estar a ser aplicada regulamentação específica de segurança, através da implementação de medidas de segurança preventiva no controlo de ameaças. Face ao quadro das ameaças elencadas e de vulnerabilidades sistémicas anteriormente descritas, a melhoria da protecção das infra-estruturas críticas do subsector do transporte aéreo nacional, deve levar em conta medidas que se destinam a definir instrumentos para detectar situações suspeitas e compreender a natureza das ameaças. Estas devem assentar na realização de auditorias de segurança – *safety*, frequentes e de carácter ordinário, de modo a procurar melhorar a rapidez de resposta dos seus sistemas, garantindo a protecção de informação sensível. Devem assentar

ainda na sensibilização e a formação dos operadores em termos de prevenção de ameaças relativas ao ambiente securitário específico da infra-estrutura crítica em causa, moldadas e orientadas para esse público-alvo, e por fim o credenciação de segurança<sup>193</sup>, em termos de avaliação da idoneidade dos funcionários das várias entidades que operam e asseguram o funcionamento quotidiano das infra-estruturas críticas do subsector do transporte aéreo, quer na fase de admissão, quer em momento posterior durante o período de exercício da actividade profissional em áreas sensíveis das infra-estruturas críticas.

Podemos afirmar, face ao que antecede, a ameaça ao subsector do transporte aéreo nacional e às suas infra-estruturas críticas apresenta contornos diferentes. Na determinação dos níveis de ameaça poderão ser ponderados diversos factores resultantes do ambiente interno e externo, das vulnerabilidades detectadas e das capacidades dos agentes da ameaça. As infra-estruturas críticas deste subsector do transporte aéreo são consideradas um alvo no contexto da acção da criminalidade organizada transnacional.

#### **5.1.4. A CRIMINALIDADE ASSOCIADA AOS FLUXOS MIGRATÓRIOS E O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA PORTUGUESA**

Os indicadores conhecidos do crime organizado transnacional em Portugal têm contribuído para uma percepção da presença de fenómenos de violência e de insegurança em geral, que colocam desafios às forças e serviços de segurança, bem como ao todo da comunidade nacional, incluindo aos cidadãos nacionais e aos estrangeiros que aqui residem e trabalham e aos que nos visitam. Para além das questões de enquadramento em termos da definição objectiva do conceito de crime organizado, as referências moderadas ao crime organizado em Portugal constantes em relatórios nacionais, europeus ou internacionais<sup>194</sup>, têm-se revelado de importância estratégica para o desenvolvimento de um país que assenta grande parte do seu crescimento no sector do turismo e nas exportações, num mundo globalizado e cada vez mais competitivo.

Ainda a respeito das referências sobre Portugal, diz-nos Ernâni Lopes que “a um país como Portugal, a quem interessa sobremaneira captar o máximo possível de turistas de

---

<sup>193</sup> Tecnicamente chamado *vetting* de segurança.

<sup>194</sup> Destes destacamos o RASI e o RIFA – os relatórios anuais de actividades da PJ, SEF, PSP, Observatório nacional TSH, o da EUROPOL, em especial o OCTA, e Frontex, em especial o Relatório Anual de Análise de Risco, da OCDE, Relatório Tráfico de Pessoas do Departamento de Estado norte-americano, UNODC, OIM e ICMPCD.

segmento médio-alto e alto, exige-se um alto padrão de serviços, proporcionando aos turistas que nos visitam esta constelação de produtos e serviços agregados de forma a proporcionar-lhes bem-estar e segurança, bem como a vivência de uma experiência positiva que queiram repetir num futuro próximo, transformando-se assim em “embaixadores” do nosso país junto das suas comunidades de origem” (Lopes, 2010). Relativamente a esta questão afirma que o turismo “representa já cerca de 10 % do PIB e do emprego em Portugal, com uma forte tendência para que essas contribuições possam subir significativamente nos próximos anos. Não há muitas outras alternativas de sectores na economia portuguesa com esta dimensão e com este potencial de crescimento” (Lopes 2010: 18). Num quadro de orientações estratégicas do modelo de desenvolvimento, “as decisões empresariais terão que ter em conta a sua análise estratégica, bem como na avaliação do risco, pelo menos três dimensões: a mudança necessária na economia portuguesa; a dinâmica de crise que essa mudança irá gerar, e o ambiente internacional, que está em constante transformação, nomeadamente com o surgimento de novas zonas de conflitos, instabilidade, insegurança, segurança e mobilidade” (Lopes 2010: 20).

Deste modo, dos factores elencados por Ernâni Lopes que irão determinar a definição dos fluxos turísticos, no futuro, destacamos os seguintes: “ Migração: o crescimento do volume e alteração da estrutura dos movimentos migratórios deverão produzir importantes efeitos no desenvolvimento turístico das regiões e na sua capacidade de captação de turistas, desde logo ao nível da alteração da oferta, mas também, a longo prazo, como potencial fomento do turismo VFR (“Visiting Friends and Relatives”) e de Turismo Residencial; Mobilidade e transportes: as grandes transformações em curso terão impacto no turismo do futuro; para Portugal, é de destacar a reorganização do transporte aéreo [...], permitirão intensificar a massificação e banalização das viagens aéreas; Estabilidade político-social: não constitui em si um factor motivador na captação de turismo, mas a existência de instabilidade que possa colocar a possibilidade de desencadeamento de guerras, terrorismo ou epidemias, constitui um factor fortemente desmotivador na selecção do destino; neste contexto assumem grande importância os *media* e a relação com os principais meios de comunicação na gestão da procura de um destino turístico, co-responsável na criação da percepção no turista” (Lopes 2010: 27).

Em termos de competição global, “o turismo é, a nível mundial, uma das actividades com maior crescimento nas últimas décadas. A procura de actividades de lazer, a atracção pelo “imaterial”, por experiências únicas, mesmo limitadas no tempo, a abertura

de fronteiras e as novas condições de mobilidade económico-sociais têm levado milhões de pessoas a viajar para locais mais ou menos longínquos, em busca de novas sensações. Abalado, temporariamente, por acontecimentos como os atentados terroristas de Nova Iorque ou o *tsunami* na Ásia Oriental, o turismo mundial refez-se e reorientou-se rapidamente, sinal da sua pujança” (Lopes 2010: 31).

No que concerne à evolução da procura, “a Europa deverá manter-se como principal região emissora e receptora de turistas e nível global, já que os índices de “continentalização” vão continuar a ser fortes, prevendo uma mudança pouco significativa de 80 % actualmente para 75 % em 2020/2025” (Lopes 2010: 87).

Em relação à necessidade de uma sistematização da avaliação estratégica da situação do turismo português, é destacado por Ernâni Lopes a segurança como ponto forte, entre outros, e enquanto ameaças definidas, Portugal tornar-se irrelevante no sistema internacional e na actividade turística global em particular.

Neste caso específico do turismo em Portugal, as opções estratégicas e linhas de orientação e acção propostas, no que à diferenciação do turismo português face à concorrência respeita, “apesar das dificuldades que têm caracterizado o modelo de desenvolvimento do país, Portugal ainda oferece um conjunto de condições que têm permitido manter relativamente controlados os fenómenos de exclusão social, de grande violência e de insegurança. A tranquilidade social, a segurança e o respeito por pessoas e bens são aspectos que, a serem garantidos, constituem um importante factor de diferenciação face a inúmeros mercados concorrentes” (Lopes 2010: 146).

Acresce a esta informação mais técnica, independentemente da credibilidade da sua fonte e do método/modelo de tratamento dos dados disponíveis, as notícias veiculadas pelos órgãos de comunicação social nacionais, as quais, para além do seu interesse meramente jornalístico de informação, são factores que em alguns casos têm potenciado o alarme social das populações em Portugal.

As práticas conhecidas das organizações criminais em Portugal, a partir da década de 1980, deixaram de ser apenas locais e entre vizinhos e tornaram-se globais. Portugal, devido à sua localização geográfica, passou a ser uma importante plataforma para a migração ilegal, o tráfico de pessoas e de droga de África e da América Latina.

As organizações criminais passaram a adoptar estruturas assentes em redes independentes e células autónomas, transnacionais, altamente móveis e motivadas. Dispõem de mais meios financeiros para as suas actividades ilícitas, são mais

sofisticadas tecnologicamente e mais globais. Segundo Moisés Naím, “há a politização do crime e a criminalização da política” (Naím 2007: 34). As organizações criminais em Portugal cresceram em importância e complexidade, passando, para além de cidadãos nacionais, a envolver cidadãos estrangeiros.

Nesse quadro, Portugal enfrenta o desafio de, no campo da produção de informações e no âmbito da investigação criminal, “identificar as tendências da acção das estruturas criminosas, as suas diferentes tipologias, a sua real capacidade de adaptação a novas realidades e a novos mercados, os seus mecanismos e funcionamento interno, ao nível das hierarquias e da actuação comportamental dos seus membros, as áreas geográficas de actuação e as rotas que utilizam para desenvolver as suas actividades sejam elas a imigração ilegal, o tráfico de pessoas ou o terrorismo. A migração ilegal, no âmbito dos crimes contra a sociedade, envolve a procura de benefícios financeiros ou outros pela entrada ilegal de uma pessoa num Estado onde não seja nacional ou residente. Esta matéria será adiante detalhada quanto aos resultados operacionais identificados na fronteira externa aérea portuguesa da UE. No âmbito do crime contra as pessoas, o tráfico de pessoas corresponde a todo o tipo de actividades ilícitas que incluam o recrutamento, transporte, transferência, providência de alojamento ou recebimento de pessoas, através do uso da ameaça, força ou outras formas de coacção, de rapto, de fraude, de decepção/engano, de abuso de poder, fornecimento ou recebimento de dinheiro ou outros benefícios para alcançar o consentimento do controlo de uma pessoa pela outra, com o objectivo da sua exploração. A exploração abrange a exploração para prostituição ou outras formas de exploração sexual, trabalhos forçados e escravatura ou práticas similares e tráfico de órgãos” (Portugal. Presidência do Conselho de Ministros. Serviço de Informações de Segurança, 2010).

No contexto do tráfico internacional de estupefacientes, apesar de não ser objectivamente abordado no âmbito deste estudo, não podemos deixar de mencionar que o território nacional apresenta-se como a fronteira externa por excelência da UE e possui vulnerabilidades associadas que se prendem com as suas características geográficas, nomeadamente a amplitude das águas territoriais e uma extensa orla litoral. As estruturas de narcotráfico utilizam essencialmente o território nacional enquanto país de trânsito para mercados com consumos mais elevados, sendo as principais tipologias de droga traficadas em território nacional a cocaína, o haxixe, a heroína e as drogas sintéticas, apresentado cada tipologia dinâmicas de tráfico diferenciadas.

A maior atenção para com as dimensões dos problemas relacionados com o tráfico internacional de estupefacientes associa-se a três factores básicos. Em primeiro lugar,

a relevância política e económica que o tema assumiu no cenário internacional e regional. As substâncias estupefacientes, afectando todos os países e projectando-se no território português, levam importantes parceiros, particularmente a UE, a desenvolverem políticas em relação às quais tanto o governo, como diferentes segmentos da sociedade portuguesa, se viram instados a posicionar-se. Em segundo lugar, o tráfico de estupefacientes associou-se e pôde catalisar-se nas mudanças de comportamentos da sociedade portuguesa, como por exemplo, o enfraquecimento do papel do Estado por questões de natureza económico-financeira e o aumento do desemprego a nível nacional. A deterioração das condições económicas e sociais, de parte bastante significativa da população, a marginalização crescente de segmentos sociais no processo de desenvolvimento, o intenso crescimento dos centros suburbanos, tudo isso se associa à venda e consumo de substâncias estupefacientes e aos índices de criminalidade que lhe estão associadas. Por último, a incorporação de camadas sociais mais diversificadas no consumo de drogas. Isso sem esquecer a predominância das cidades do litoral sobre as cidades do interior, no que ao consumo e venda respeita.

A conjugação destes factores continua a gerar condições propícias para a expansão do tráfico internacional de estupefacientes, fazendo com que o País deixe de ser apenas uma rota privilegiada de trânsito para o narcotráfico internacional, tal como tradicionalmente se fez referências nos diferentes relatórios nacionais e internacionais, e apresente cada vez mais, à sua escala, uma realidade interna ligada à problemática do consumo. O território português tem sido usado como mais uma área de retaguarda – de planeamento e apoio logístico, do crime do narcotráfico internacional, crescendo assim a importância do país no comércio internacional de drogas. Nessa medida, aumentam, no cenário europeu e internacional, as expectativas quanto ao seu papel no combate ao tráfico ilícito de substâncias estupefacientes.

As dimensões e consequências dos atentados desencadeados em solo europeu nos últimos anos por organizações terroristas de matriz fundamentalista islâmica, nomeadamente em Madrid em 2004 e em Londres em 2005, tornam imprescindível a prevenção e a investigação de crimes de organizações terroristas e o terrorismo no geral.

As diversas instituições portuguesas com responsabilidades nas questões de segurança, têm procurado estar envolvidas na redução significativa do papel da criminalidade na sociedade nacional, através do combate aos grupos criminais envolvidos nas diversas actividades ilícitas, sendo os seus esforços muitas vezes

dificultados pelo envolvimento de grupos criminosos em actividades multcrime, aproveitando, por exemplo, as rotas da migração ilegal nas fronteiras portuguesas para consolidarem práticas ilícitas de outra natureza. Distinguir a realidade do mito é extremamente difícil, devido à ausência de uma cultura nacional de informações e de um sistema integrado de análise que altere o actual modelo em vigor, que trabalha com recurso a dados parcelares, os quais revelam, depois de tratados, uma deficiente visão de conjunto, que devia assentar num quadro nacional para abordagem deste vasto leque de questões complexas e interligadas.

Em Portugal, sobre as questões de segurança, as universidades devem assumir uma abordagem académica integrada sobre estas importantes matérias, devido ao aparente divórcio das entidades estatais responsáveis pela segurança na sua discussão. Estas ferramentas vão permitir conhecer e compreender os fenómenos criminais na sua plenitude, para além da habitual dimensão dos indicadores estatísticos anuais da criminalidade participada, que alimenta a voragem das notícias quotidianas e das discussões políticas estéreis.

#### **5.1.5. POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL**

Tal como outros Estados-membros do Sul da UE, Portugal alterou o seu estatuto de tradicional país de emigração para um país receptor de fluxos migratórios. Esta mudança de posição no sistema da migração internacional foi determinada por três processos interconectados. O primeiro foi a importante transformação da estrutura económica de Portugal, passando a ser mais atractiva. A segunda foi a transição política de um regime de ditadura para uma democracia parlamentar. O terceiro processo está relacionado com a adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986. Neste contexto de significativas mudanças socioeconómicas e políticas, o sentido dos fluxos migratórios inverteu-se; conjuntamente com a chegada de um considerável número de cidadãos estrangeiros e seus agregados familiares, verificou-se um crescimento sustentado das comunidades estrangeiras que se estabeleceram em Portugal. A resposta das autoridades portuguesas a este fenómeno da chegada de cidadãos estrangeiros foi inicialmente determinada por metas e objectivos definidos ao nível europeu, e aprofundada por uma cultura e identidade própria associada ao modelo luso de recepção e integração.

Portugal viveu nas últimas décadas transformações políticas e económicas significativas. Através dessas mudanças, o país viu-se confrontado com numerosos desafios ao nível do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, enquanto

fronteira externa da UE. A transição portuguesa para um regime democrático e a sua transformação numa economia de mercado com a adesão à Comunidade Económica Europeia, resultaram em profundas alterações políticas, económicas e sociais neste país da periferia da europeia com vocação atlântica. A progressiva integração europeia teve um importante impacto na forma como os governos portugueses concebem as suas políticas internas e externas de gestão das fronteiras. A UE requer que os seus Estados-membros mantenham os controlos da fronteira externa, assentes em mecanismos de vigilância das fronteiras, nos pontos de passagem fronteiriça autorizada. Complementarmente, os padrões comuns requerem que todas as passagens individuais nas fronteiras externas sejam controladas de uma forma organizada e padronizada. Em resultado, os esforços portugueses no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras foram dominados por questões, entre outras, sobre como efectivamente harmonizar e acomodar as capacidades nacionais, para que se enquadrassem nos requisitos da UE.

Entre esses desafios de natureza burocrática, Portugal continuou o seu esforço permanente para acompanhar o evoluir dos desafios de segurança associados à migração ilegal, através das suas fronteiras nacionais. Conjuntamente, as questões político-legislativas e os desafios de segurança identificados, tornam Portugal um caso específico no estudo do modelo de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, num quadro de procura do justo equilíbrio entre a segurança e a mobilidade das pessoas.

No início da década de 1990, os objectivos europeus de reforço das fronteiras tinham sido prontamente aceites pela administração portuguesa. A criação do SEF em 1986 foi disso exemplo, enquanto autoridade de natureza civil com responsabilidades no controlo da circulação das pessoas nas fronteiras, ao substituir a Guarda Fiscal de natureza militar. Numa demonstração de incorporação do modelo europeu, as políticas internas foram adaptadas de modo a alcançar os requisitos europeus. O resultado foi uma política de imigração muito restritiva, que não correspondia aos processos migratórios internacionais que afectavam Portugal. Com o passar do tempo, desenvolveram-se tensões entre as políticas restritivas induzidas externamente e a situação da imigração a nível nacional. Portugal assistiu a um largo número de imigrantes ilegais no seu território<sup>195</sup>, a uma elevada procura de mão-de-obra não qualificada, e a mudanças na política externa e interesses económicos nos países de

---

<sup>195</sup> Portugal teve processos de regularização extraordinária em 1992, em 1996 e 2001. No processo de regularização extraordinária de 1992 cerca de 39,000 cidadãos regularizaram a sua situação, dos quais 2/3 eram nacionais de Angola e Cabo Verde. O processo de 1996 permitiu a regularização de cerca de 30,000 imigrantes, uma vez mais com elevada incidência dos nacionais dos PALOP (PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008a).



origem dos fluxos migratórios para Portugal (Sabino et al., 2008). A crescente tensão conduziu a um aumento da importância da imigração na agenda política portuguesa e ao gradual desenvolvimento de um conjunto de políticas mais globais. Enquanto eram preenchidos os requisitos da UE para controlar de forma apertada as fronteiras, estas políticas aumentavam o grau de intervenção das autoridades portuguesas nessa área. Os desafios enfrentados pelas autoridades portuguesas, em especial as implicações que a mudança de posição na realidade migratória mundial por parte de Portugal, constituem implicações com impacto directo na sociedade portuguesa do futuro.

Para se analisar as políticas de imigração em Portugal, importa assinalar o que se entende por políticas de imigração. Rocha-Trindade define políticas de imigração como “um conjunto de medidas legislativas e regulamentares relativas à entrada de estrangeiros no país para fins não turísticos, assim como as medidas relativas à inserção ou integração de comunidades estrangeiras residentes em Portugal” (Trindade 2000, p. 174).

Se em relação ao primeiro tipo de medidas, objectivamente de interesse para este estudo, a legislação portuguesa assenta nas directrizes do Acordo de Schengen e nas normas comunitária, em relação ao segundo tipo, assegura aos imigrantes um conjunto de direitos fundamentais decorrentes da Constituição da República e de legislação complementar vigente.

Numa breve descrição do quadro institucional responsável pela implementação das políticas públicas para os imigrantes em Portugal, assente nas informações do relatório do Ponto de Contacto Nacional da REM, assegurado pelo SEF, iremos procurar “traçar os principais procedimentos institucionais e legais que envolvem cidadãos estrangeiros que procuram residir regularmente em Portugal, seja através da imigração, seja através do asilo.” (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008a, p. 8).

O Governo da República é o órgão responsável pela definição das políticas de imigração<sup>196</sup>, sendo na esfera do Ministério da Administração Interna (MAI) que se

---

<sup>196</sup> É ao Governo que compete definir e executar as políticas de imigração e asilo, bem como as políticas de integração de estrangeiros. A execução da política de imigração e asilo cabe especificamente ao Ministério da Administração Interna (MAI). Neste contexto, é ao SEF que cabe concretizar estas políticas e aplicar a legislação de imigração e asilo. Por outro lado, outras duas forças de segurança – A GNR e a PSP – intervêm também no domínio da fiscalização de imigrantes em território nacional. A GNR detém ainda, através da sua unidade especial designada Brigada Fiscal, competências ao nível do controlo da costa portuguesa [...] A PM detém competências no controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008b, p. 4).

concretiza a política de gestão e imigração e demais atribuições relativas ao controlo da circulação das pessoas nas fronteiras, ao nível da entrada, permanência e saída de território nacional (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008b). No quadro institucional do MAI,

cabe concretamente ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras dar execução à política de imigração e asilo de Portugal, de acordo com as disposições da Constituição e da Lei e as orientações do Governo. Neste contexto e em síntese, as suas atribuições são: controlar a circulação de pessoas através das fronteiras e a permanência e actividades dos estrangeiros em Portugal; investigar a actividade criminal relativa à imigração ilegal; instaurar e decidir os processos de expulsão administrativa de estrangeiros do território nacional, bem como dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais; accionar e executar os processos de readmissão; emitir parecer em processos de atribuição de vistos consulares e de nacionalidade portuguesa [...] (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008a).

Desde 2011 o SEF detém uma nova competência, que respeita à emissão de passaportes portugueses comuns e temporários (Portugal. Leis, decretos, etc., 2011b ; Portugal. Leis, decretos, etc., 2011c).<sup>197</sup> A mais-valia das competências adquiridas na área da emissão de passaportes é o facto de se ter centralizado numa única entidade todo o processo da cadeia de identidade (registo/produção/emissão/controlo) do Passaporte Electrónico Português (PEP).<sup>198</sup>

Paralelamente e ainda da tutela do MAI, em matéria de imigração, importa destacar o papel das forças de segurança, nomeadamente da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia de Segurança Pública (PSP) nas acções de acompanhamento da fiscalização de imigrantes em território nacional, e no âmbito da acção desenvolvida nos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, estabelecidos no quadro do Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre cooperação transfronteiriça em matéria policial e aduaneira.

No âmbito da realização das Cimeiras anuais Luso-Espanhola, nas quais são produzidas declarações conjunta dos Ministros do Interior de Espanha e da Administração Interna Portugal, são destacadas, em regra, necessidades de cooperação no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, reforço e troca de informação no domínio da interoperabilidade dos sistemas de vigilância costeira. Ao longo do tempo, estas declarações não abordam a existência de uma ampla

---

<sup>197</sup> Competência definida no Decreto-Lei n.º 97/2011 de 20 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de Dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna).

<sup>198</sup> O Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 de Setembro transfere a competência da concessão do passaporte comum dos governos civis para o director nacional do SEF, procedendo à quarta alteração do Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de Maio, que aprova o regime legal da concessão e emissão do passaporte electrónico português e a Portaria n.º 270/2011, de 22 de Setembro, regulam o processo de gestão do PEP (Portugal. Leis, decretos, etc., 2011b ; Portugal. Leis, decretos, etc., 2000).

coordenação política conjunta, em termos de controlo de fronteira europeia, dada a magnitude das diferenças de problemáticas em termos de pressão migratória ilegal sobre ambos os países – rotas e fluxos diversos, mantendo-se, no entanto, uma estreita colaboração em termos operativos (Martins, 2005).<sup>199</sup>

A GNR detém ainda competências ao nível da vigilância e patrulhamento da costa portuguesa, nomeadamente através da Unidade de Controlo Costeiro (UCC), unidade especializada responsável neste domínio em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, a quem cabe também gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) distribuído ao longo da orla marítima.

A Polícia Marítima (PM) detém competências no que se prende com o controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais. Nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional adquirem maior relevância o narcotráfico e a imigração ilegal, em cuja repressão a Marinha colabora, respectivamente, com a Polícia Judiciária (PJ) e com o SEF.

A intervenção nestas áreas deverá ser vista e entendida num quadro de colaboração e articulação com outras entidades oficiais, como é o caso do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) cujas competências em matéria de regulação e promoção da imigração legal são, sobretudo, referentes à concessão de vistos consulares, a cargo da Direcção de Serviços de Vistos e Circulação de Pessoas, unidade orgânica integrada na Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP) (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2012, p. 12).

No plano comunitário o SEF assegura, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no âmbito do Comité Estratégico de Imigração, Fronteiras e Asilo, no Grupo de Alto Nível de Asilo e Migração e nos demais Grupos de Trabalho e Comitês do Conselho e da Comissão Europeia na área da imigração e asilo [...]. No entanto, há outras organizações que são responsáveis por programas de apoio aos imigrantes nos mais distintos aspectos, como a [...] Organização Internacional para as Migrações (OIM) coopera com o Estado Português, sendo a entidade que desenvolve o Programa de Retorno Voluntário em Portugal. No âmbito do retorno voluntário, a OIM e o SEF, em parceria com diversas outras entidades públicas e privadas, desenvolveram recentemente uma rede de informação e aconselhamento a imigrantes que pretendem

---

<sup>199</sup> A XXI Cimeira ocorreu a 2005, em Évora, a XXII teve lugar em Badajoz, em 2006, a XXIII em Braga, em 2008, a XXIV ocorreu em Zamora, em 2009, a XXV no Porto, em 2012, a XXVI em Madrid, em 2013, e a XXVII em Vidago, em 2014.

retornar, por sua iniciativa, aos países de origem.” (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008a, p. 9-12).

Por fim, resta lembrar que a estrutura geral do sistema legal, bem como os principais actores e modos de tomada de decisão referentes à gestão e controlo dos fluxos migratórios, asilo e integração dos imigrantes em Portugal foram já descritos em anteriores Relatórios Anuais de Política, bem como no estudo nacional sobre Organização de Políticas de Asilo e Migração em Portugal realizado em 2008, desenvolvidos no âmbito da REM (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2015).

### **5.1.6. CRONOLOGIA DO REGIME ADMISSÃO**

Na forma como está actualmente estruturado, a evolução institucional do sistema de imigração em Portugal é relativamente recente comparado com outros Estados-membros da UE. O processo legislativo que regulamenta a imigração em Portugal iniciou-se com a publicação do Decreto-Lei 264-B/81 de 03 de Setembro. Esta Lei veio estabelecer as condições de entrada, permanência e expulsão de cidadãos estrangeiros de território nacional, tendo surgido no contexto histórico do processo de descolonização. A transição para a democracia, em 1974, e a integração europeia, em 1986, mudaram a face migratória do país. É no contexto dessa mudança, incluindo o retorno de cerca de meio milhão de portuguesas, a modernização económica do país sob o impacto da adesão à Comunidade Económica Europeia e a adesão ao espaço Schengen – zona de livre circulação de pessoas com ausência de controlo transfronteiriço, que se traduz ao nível interno num novo ordenamento jurídico para as migrações. A conjuntura dos fluxos migratórios, em termos da sua dinâmica evolutiva e especificidades associadas, veio determinar a necessidade de formulação de novas políticas de imigração adequadas aos diferentes momentos da história do país.

Assim, a Lei n.º 59/93 de 03 de Março representou um ajustamento às condições definidas no Decreto-Lei anterior, mantendo a ideia de imigração enquanto situação transitória, e não fazendo ainda menção explícita relativas a questões de integração, como por exemplo a reunificação familiar apesar de a permitir. Segundo Baganha,

a primeira regulação explícita dos fluxos migratórios após a entrada de Portugal na Comunidade Europeia tinha como objectivo uma política de “imigração zero”, tão restritiva e selectiva nas entradas que, na prática, estancasse o fluxo migratório [...] e impedisse a fixação de ilegais em território nacional (Baganha, 2005, p. 32).

Note-se que antes da publicação desta Lei o Estado lançou a abertura de um novo período, caracterizado pelas regularizações extraordinárias de 1993, através do Decreto-Lei n.º 212/92 de 12 de Outubro em que foram regularizados cerca de 39 mil imigrantes na sua maioria de países lusófonos, e 1996, ao abrigo da Lei n.º 17/96 de 24 de Maio em que foram regularizados cerca de 35 mil indivíduos.<sup>200</sup> Estes processos mudaram definitivamente o país, não só o sentido de um país de emigração que se transforma numa país de imigração, mas também a natureza dos fluxos migratórios para Portugal (Baganha, 2005).

O contexto político da segunda metade dos anos 90 foi de alteração substancial da atitude do estado relativamente ao fenómeno da imigração. Em 1998, foi publicada uma nova lei de imigração – o Decreto-Lei n.º. 244/98, de 8 de Agosto, que, relativamente à parte penal, veio sobretudo clarificar e complementar o regime introduzido pelo DL 59/93 (Baganha, 2005, p. 33). A autora Baganha refere que o Decreto-Lei n.º. 244/98, “ao alargar o âmbito dos mecanismos de regularização de imigrantes ilegais, tornou Portugal um país mais atractivo para as redes de tráfico de mão-de-obra”. Assim, foi aditada no corpo do artigo relativo ao auxílio à Imigração Ilegal a expressão “por qualquer forma” passando a actuação de quem, por qualquer forma, favorecer ou facilitar a entrada irregular de cidadão estrangeiro em território nacional. Foi agravada a moldura penal prevista para a forma simples de auxílio, a qual passou a poder abranger até três anos de prisão. Acrescentou ainda ao conceito de entrada irregular, a que se processa em violação ao disposto no art.º 13º do mesmo diploma legal, ou seja, quando o cidadão estrangeiro não é portador de visto válido e adequado à finalidade da estada, passando esta a abranger as situações, largamente maioritárias, de cidadãos estrangeiros que, munidos de vistos de curta duração ou beneficiando de regimes de isenção de visto, entram em território nacional com a intenção de aqui desenvolver uma actividade profissional, que só lhes seria possível se previamente se tivessem munido de um visto consular de residência ou de trabalho. Outra alteração significativa processou-se no art.º 137º, ao alargar a competência do SEF, entidade criada em 1976 sob a tutela do Ministério da Administração Interna, para investigação a outros crimes que se encontrem conexos com o auxílio à imigração ilegal. Esta alteração partiu da constatação que, na maior parte das investigações, o crime de auxílio à imigração ilegal aparece associado a outros tipos de crime, destacando-se, pela sua grande incidência, os seguintes, numa primeira fase: Falsificação de documentos, art.º 256º do Código

---

<sup>200</sup> O governo defendeu este processo de regularização extraordinária com vista a promover a cooperação com os países lusófonos, procurando colocar um ponto final no processo de exclusão dos imigrantes que permanecem de forma irregular no território sem protecção social e laboral, e garantir uma diminuição da exposição dos portugueses à marginalização provocada pela imigração ilegal.

Penal (C.P.); Burla e burla relativa a trabalho e emprego, art.º 217º, 218º e 222º do C.P.; Lenocínio, art.º 170º do C.P. e Tráfico de pessoas, art.º 169º do C.P.. Numa fase ulterior de formação de uma nova bolsa de ilegais, em plena expansão do fluxo migratório proveniente do Leste Europeu, com o qual Portugal não tinha qualquer vínculos históricos ou ligações económicas, inclui-se: Associação criminosa, art.º 299º do C.P.; Extorsão, art.º 223º do C.P.; Roubo, art.º 210º do C.P.; Sequestro, art.º 158º do C.P.; Rapto, art.º 160 do C.P.; Coacção, art.º 154º e 155º do C.P.; Ofensas à integridade física graves, art.º 143º e 144º do C.P., e Subtração de documentos, art.º 259º do C.P.

No início de 2001 o Governo considerou haver necessidade de reformular as condições de entrada e permanência, sobretudo devido à crescente necessidade de trabalhadores nalguns sectores da economia – nomeadamente a construção civil e obras públicas para além do sector do turismo, que acabou por provocar um forte aumento da entrada de estrangeiros, principalmente da Europa de Leste e Brasil. Fruto de uma importante alteração ao DL 244/98, foi tipificada no Decreto-Lei 4/2001, de 10 de Janeiro, o crime de angariação de mão-de-obra ilegal<sup>201</sup>, que representou mais uma ferramenta legal para o combate ao fenómeno global da Imigração Ilegal ou clandestina. Este período caracterizou-se pelo crescimento da imigração dos países do Leste da Europa para Portugal, o qual começou a ter alguma visibilidade pública com os imigrantes romenos, ao embarcarem clandestinamente em contentores de Lisboa para os EUA e para o Canadá, transportados por navios mercantes.

Relativamente ao fluxo migratório africano, este período caracterizou-se por um incremento substancial do crime de falsificação de documentos, que floresceu, em grande parte devido à fraca qualidade dos documentos de identidade portugueses – bilhete de identidade e passaporte nacional, sendo que a introdução do novo modelo de passaporte com novos elementos securizadores de qualidade, acabou por não ter grande repercussão, uma vez que não foi acompanhado pela alteração do bilhete de identidade, que é suporte para a sua emissão.

O fluxo migratório oriundo do Brasil também acompanhou a tendência geral de crescimento, sendo o traço inovador o facto de, para além dos casos ligados à migração de mulheres destinadas à indústria do sexo e à prática da prostituição, ter surgido igualmente um fluxo de migrantes laborais, que se fixaram no sector dos serviços e nas áreas da restauração e actividades turísticas, respectivamente, concentrando-se sobretudo em zonas ao redor de Lisboa, como a Costa de Caparica e Ericeira. A nível

---

<sup>201</sup> cfr. art. 136º-A.

da criminalidade, destaca-se o crime de burla relativa a trabalho e emprego e angariação de mão-de-obra ilegal, surgindo grupos de indivíduos que se dedicavam a angariar imigrantes no Brasil, cobrando-lhes elevadas quantias monetárias a troco de promessas de trabalho em Portugal, os quais abandonavam uma vez chegados a território nacional, sem qualquer tipo de apoio.

Entre as novas alterações no regime jurídico, ocorridas no início deste século com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 4/2001, regista-se o aparecimento da autorização de permanência que permitiu a legalização de trabalhadores imigrantes detentores de um contrato de trabalho previamente registado no Ministério de Trabalho, portanto, com esta autorização de permanência o imigrante em situação irregular tem a possibilidade de permanecer em Portugal pelo período de um ano, renovável até o limite de cinco anos, mediante proposta de emprego ou contrato de trabalho desde que portador de passaporte válido e certificado de registo criminal (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008a). Esta lei passou a regulamentar a responsabilização dos empregadores pelo cumprimento da lei portuguesa no que respeita às obrigações dos trabalhadores imigrantes – salários, impostos e segurança social, assim como a criminalizar a o auxílio à Imigração Ilegal, não tendo produzido os resultados esperados pois os fluxos de Imigração Ilegal revelar uma tendência crescente. Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 4/2001 regularizaram a permanência em território nacional cerca de 184,000 imigrantes, entre 2001 e 2003. A maioria dos imigrantes em situação irregular em Portugal ao virem de países cada vez mais longínquos, sem qualquer vínculo a Portugal, não foi devidamente reconhecido pelos responsáveis políticos lusos, que continuam a promover políticas de regulação dos fluxos orientadas, essencialmente, para proveniências de países lusófonos.

Em 2003, é aprovado e publicado o diploma legal em matéria de imigração o Decreto-lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, que alterou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, anteriormente previsto no Decreto-lei 244/98. No seu quadro normativo, esta nova legislação, tem como principal proposta a “definição e execução de uma política transparente, adoptando soluções definitivas e estruturantes, ao invés de medidas avulsas e transitórias”, assente em três eixos fundamentais: “promoção da imigração legal em conformidade com as possibilidades reais do País, integração efectiva dos imigrantes e combate firme à imigração ilegal” (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008a, p. 25).

Por outro lado, no combate à imigração ilegal, harmonizou-se a legislação nacional com as orientações e directivas comunitárias, em especial no que respeita ao controlo dos fluxos migratórios. Consagrou-se ainda a previsão de um regime sancionatório criminal mais adequado à prevenção e firme repressão dos actos ilícitos relacionados com a Imigração Ilegal e com a exploração de mão-de-obra dos cidadãos estrangeiros em situação irregular, revelando assim, este novo Decreto-lei, uma orientação mais integracionista dos imigrantes a residir no país.

Por fim, procedeu-se à transposição para o direito interno do disposto na Directiva n.º 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de Novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. A imigração ilegal, com envolvimento de formas diversas de criminalidade organizada, registou, durante os anos de 2003 a 2005, alterações que merecem referência de registo, nomeadamente quanto à caracterização das tipologias de crime associadas a este fenómeno.

Se até ao final do ano 2002 foi referenciado um período de cerca de cinco anos, em que associações criminosas, particularmente as provenientes do Leste da Europa, procuraram o seu estabelecimento em Território Nacional, transferindo estruturas e procedimentos hierarquizados das suas células, desenvolvendo por isso as suas actividades em redor de crimes como a Imigração Ilegal, com conexão directa à extorsão e à angariação de mão-de-obra ilegal, entre outros crimes, os anos de 2003 a 2005 – na sequência de uma tendência evolutiva de crescimento já assinalada, revelaram-nos diferentes proveniências dos fluxos migratórios ilegais, associadas a novas formas de delinquência, com tendência para uma especialização na acção criminosa e com novas formas de criminalidade associada.<sup>202</sup> Outro factor, que está indissociavelmente ligado ao anterior, mas que é resultado da situação interna de estagnação económica, com visibilidade ao nível da elevada taxa de desemprego de muitos cidadãos estrangeiros que residem em Portugal, é a inerente instabilidade social.

No ano de 2007 registaram-se alterações substanciais no quadro legal da imigração com a aprovação de uma nova lei de estrangeiros. O passo legislativo seguinte foi o da promulgação da Lei n.º 23/2007 de 04 de Julho, com regulamentação estabelecida pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007 de 05 de Novembro, que consagra novas regras

---

<sup>202</sup> Esta alteração constatada, a que não é indiferente o alargamento a leste da UE a dez novos Estados-membros, produziu uma situação relativa à criminalidade que acolheu novos fluxos migratórios, fruto do avanço dos limites da Europa comunitária, para países como a Rússia, Bielorrússia, Ucrânia, Roménia e Bulgária, com as inerentes consequências da nova proximidade geográfica e da propensão para a migração irregular e com o recurso a redes já existentes, para países como Portugal, espaços geográficos distantes e periféricos.



relativas à admissão de estrangeiros, tipos de visto e condições para a sua emissão, reagrupamento familiar, permanência e afastamento de território nacional, disposições criminais e contra-ordenacionais específicas do domínio da imigração e taxas aplicáveis aos serviços prestados. O novo regime legal teve como principais propósitos a desburocratização dos processos, a estimulação da imigração legal, o reforço do combate à imigração ilegal e a transposição para a ordem jurídica interna de Directivas da UE.

No quadro legal relativo à imigração, a alteração substancial ocorrida em 2007

constitui um elemento chave do programa de reforma legislativa no domínio da imigração e asilo, concretizando na dimensão legislativa, a política nacional de imigração. A nova legislação já incorpora a diferenciação entre os países da UE e os outros países externos a este espaço, denominados Estados terceiros e, como tal, a entrada dos seus nacionais seria regida por normas distintas das acordadas para os cidadãos nacionais parte do espaço Schengen. Esta nova política incorpora um [...] regime legal aplicável a nacionais de Estados terceiros em Portugal consagra, entre outros, as regras relativas, à admissão de estrangeiros, tipos de vistos e condições para a sua admissão, reagrupamento familiar, permanência e afastamento de território nacional, disposições criminais e contra-ordenacionais específicas do domínio da imigração (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2007b, p. 71).

Em traços gerais o novo regime legal teve como principais desígnios: reforçar o combate à imigração ilegal, designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais, destacando-se o agravamento da moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e das multas aplicáveis às entidades empregadoras, e a criminalização do casamento de conveniência, visando defraudar a legislação de estrangeiros e de nacionalidade. Por outro lado, é aumentada a protecção às vítimas de tráfico de seres humanos e às pessoas alvo de acções de auxílio à Imigração Ilegal, designadamente através da concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas e de acções de auxílio à Imigração Ilegal que colaborem com a justiça, foi eliminada a possibilidade de aplicação de prisão preventiva no âmbito da expulsão, privilegiando-se as medidas de coacção de colocação em centro de instalação temporária; transposição para a ordem jurídica interna de Directivas da UE relativas ao direito de reagrupamento familiar, apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea, ao estatuto de residentes de longa duração, ao título de residência para vítimas de tráfico de seres humanos, à obrigação de comunicação de dados dos passageiros transportados pelas transportadoras, à admissão de estudantes e pessoas para formação não remunerada ou de voluntariado e admissão para efeitos de investigação científica (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2007b, p. 72).

A facilidade de circulação através das fronteiras e o surgimento de novas tecnologias incrementaram a posição de Portugal como uma plataforma privilegiada de trânsito e de destino.<sup>203</sup> Se relativamente à imigração africana podemos falar de uma estabilização do seu envolvimento clássico nas diversas formas de criminalidade, o fluxo da imigração brasileira, que assinala a pressão migratória com origem no Atlântico Sul em direcção a diversos países da UE, é um factor determinante a merecer a melhor atenção das autoridades, ao revelar uma dinâmica cada vez mais alargada no âmbito da sua actuação em actividades ilícitas, caracterizando-se pela transnacionalidade e organização em rede, muitas vezes com carácter informal, mas sempre suportadas por células de apoio, que se dissolvem e constituem consoante os interesses conjunturais.

Dos tipos de crime desta nova tendência, o tráfico de seres humanos - no Código Penal português tipificado como tráfico de pessoas, mas não tão abrangente como o conceito defendido internacionalmente - e a falsificação de documentos são os crime referenciais, obrigando assim a uma relação de constante dinâmica entre elementos das mais diversas nacionalidades, com destaque para os cidadãos nacionais de origem africana e indostânica, para satisfazer a crescente procura no recrutamento de mulheres para a prática da prostituição e de documentos falsificados por parte de cidadãos brasileiros, de modo a viajarem para destinos preferenciais como os EUA ou o Reino Unido. Por outro lado, o tráfico de mulheres brasileiras para a exploração sexual ganhou um protagonismo de referência, tendo sido detectado pelas autoridades nacionais um recrutamento selectivo e direccionado para situações alvo, enquadrado por debilidades nas diversas franjas sociais da sociedade brasileira, em que as mulheres são conduzidas para a actividade do alterne e prostituição, quer na continuidade da actividade já desenvolvida nesse meio ou por consequência da falta de oportunidades no país de origem.

Nesse mesmo ano de 2007, é criado pela promulgação do Decreto-lei nº. 229/2008, de 27 de Novembro, o Observatório do Tráfico de Seres Humanos, na dependência do MAI, exercendo a sua missão em articulação com o Coordenador do I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos 2007-2010, aprovado no ano anterior pela Resolução do Conselho de Ministros nº. 81/2007, de 22 de Junho. A missão do Observatório é designadamente a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento no que se refere ao fenómeno do tráfico de pessoas e outras formas de

---

<sup>203</sup> Destacam-se novas formas de criminalidade associada ao fenómeno, tais como a celebração de casamentos entre cidadãos estrangeiros e cidadãs portuguesas, com o objectivo único de aceder a um título de residência, o tráfico de mulheres para a exploração sexual, o tráfico de menores e de pessoas para trabalho forçado, bem como a falsificação de documentos, onde o factor tecnológico assume preponderância.

violência de género (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008c, p. 98).

Especial preocupação mereceu a crescente actividade empresarial de cidadãos chineses, que as autoridades têm monitorizado activamente, evidenciando uma aparente evolução a que não corresponde o número oficial da comunidade chinesa legalmente estabelecida em Portugal. A criminalidade visível e investigada nesta área apresenta uma relação directa com o fenómeno do auxílio à imigração ilegal e falsificação de documentos.

O ano de 2008 foi marcado pela entrada em vigor do novo regime jurídico do asilo, aprovado pela Lei da Assembleia da República n.º 27/2008, de 30 de Junho, bem como por um acervo de portarias concretizadoras dos regimes legais consagrados pela nova Lei de Estrangeiros, Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e pelo respectivo diploma regulamentar, Decreto-Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

O quadro legal que regula a imigração manteve-se inalterado até 2012, vigorando a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho (Lei de Estrangeiros), e o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro. Ao nível dos desenvolvimentos políticos gerais, assinala-se a entrada em funções do XIX Governo Constitucional a 21 de Junho de 2011, na sequência da demissão do XVIII Governo. Neste contexto, o quadro político estratégico para a imigração e asilo foi redefinido, assentando em três pilares fundamentais - regulação, fiscalização e integração, expressando uma visão abrangente e integrada, que vem caracterizando a abordagem política nacional no contexto europeu, nestes domínios nas últimas décadas. Durante estes anos, de 2008 a 2012, não se registou um debate político ou público significativo sobre a imigração e asilo. O debate nacional verificado foi centrado na crise financeira nacional e europeia e no Programa de Assistência Financeira da UE e do Fundo Monetário Internacional.

Cumprir ainda destacar a publicação da Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto que constitui a primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e que implementa a nível nacional o Regulamento (CE) N.º 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho, que estabelece o Código Comunitário de Vistos, e transpõe as seguintes directivas, a Directiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular; a Directiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de Maio, relativa às condições

de entrada e de residência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado; a Directiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de Estados terceiros em situação irregular; a Directiva n.º 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio, que altera a Directiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de protecção internacional; e a Directiva n.º 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de Estados terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-membro e a um conjunto de direitos para os trabalhadores de Estados terceiros que residem legalmente num Estado-membro.

Nos primeiros anos do século XXI, foi possível observar em Portugal um amplo e complexo sistema de imigração que foi assente na relação entre as necessidades nacionais em termos de mercado interno, que acabou por gerar um aumento constante dos fluxos migratórios como destino ao país, as pressões políticas de determinados sectores contrários à presença de imigrantes e a integração institucional na gestão da circulação de pessoas na UE. Enquanto consequência dessas transformações, pode-se verificar que as principais mudanças legislativas se referem ao cumprimento de imposições da UE.

Se a actividade das fronteiras externas é um indicador que permite complementar a análise do fenómeno da imigração, facilmente se entende o motivo da procura pelos migrantes de rotas alternativas de destino na Europa - aeroportos internacionais de Espanha, França, Holanda e Itália - para evitar o controlo das autoridades na fronteira externa portuguesa, verificando-se posteriormente a chegada a território nacional a partir de uma origem interna Schengen.<sup>204</sup>

#### **5.1.7. PRÁTICAS DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS**

Em sentido estrito, as práticas de segurança das fronteiras são desenhadas para prevenir a entrada ilegal de pessoas, devendo ao mesmo tempo facilitar e assegurar, sem demoras, a entrada de pessoas que são desejadas. Este paradigma significa, em termos de práticas de segurança, alcançar o controlo operacional nas fronteiras e dos

---

<sup>204</sup> Esta constatação foi evidente no ano da organização do Campeonato da Europa de Futebol, o Euro 2004, pela actividade do SEF no período decorrido entre 26 de Maio e 4 de Julho, altura em que se invocou o artigo 2º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, para se efectuar o controlo interno nas fronteiras terrestres.

desafios associados com que são confrontadas. Os passos para adquirir esse controlo operacional são precedidos de procedimentos sequenciais assentes na prevenção, detecção, identificação e finalmente, capacidade de resposta aos desafios identificados.

As práticas de segurança nas fronteiras necessitam de ser construídas à luz do entendimento dos desafios mais importantes, em termos da sua natureza e das táticas de resposta utilizadas. Migrantes ilegais que usam documentos de viagem falsos ou falsificados, de modo a ultrapassarem as fronteiras nacionais por via aérea para procurar uma vida melhor, requerem uma abordagem muito diferente de um potencial terrorista que procura entrar no país para perpetrar um atentado. Apesar de este estudo se focar especificamente numa determinada fronteira aérea de um Estado-membro da UE, os procedimentos nacionais de segurança nas fronteiras de um país necessitam de analisar os potenciais desafios e as prováveis vulnerabilidades dos seus pontos autorizados de entrada no território, em função da natureza e características específicas de cada fronteira e dos fluxos migratórios controlados, de modo a definir prioridades de actuação.

Observando a singularidade geopolítica de cada Estado, o ambiente regional em que se integra, bem como o contexto internacional, os responsáveis operacionais devem conhecer os contextos políticos associados, nomeadamente a legislação vigente e os mecanismos de cooperação estabelecidos, certo que este exercício requer uma abordagem dinâmica de avaliação permanente, e definição de protocolos de actuação em função do nível de ameaça definido.

Os Estados enfrentam diferentes desafios político-legislativos nos projectos que desenvolvem com outros governos de modo a cooperar em termos de segurança nas fronteiras. Nenhum processo de segurança das fronteiras começa do zero, e no desenvolvimento de uma prática nacional os responsáveis operacionais pela implementação de uma determinada estratégia necessitam de avaliar as capacidades instaladas, analisando os procedimentos administrativos de gestão nas fronteiras. Complementarmente a estratégia associada deve identificar os desafios de segurança associados ao controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, procurando formas de maximizar as potencialidades existentes e circunscrever as eventuais vulnerabilidades dos vários recursos disponíveis no país, de modo a tornar a sua aplicação efectiva. Não existem dois países a necessitar das mesmas soluções de segurança nas fronteiras em termos de controlo da circulação de pessoas, pois a natureza e composição dos fluxos migratórios com que se depara são distintos. Em termos teóricos, e não existindo um padrão regulador para esta matéria na UE, um Estado-membro que detém uma

abundante força de trabalho pode assentar a sua actividade no esforço humano, enquanto um país com menos recursos humanos disponíveis pode optar por uma abordagem à segurança nas fronteiras, assente nas tecnologias de informação.

Após analisar o ambiente operacional, as práticas de segurança nas fronteiras necessitam de identificar capacidades específicas que devem ser desenvolvidas.<sup>205</sup> Em suma, esta identificação varia em função dos seguintes factores – desafios de segurança, ameaças, legislação nacional e regional, potencialidades e vulnerabilidades, sendo algumas das capacidades essenciais abordadas de seguida. Existem publicações disponíveis sobre as capacidades instaladas na defesa e na segurança interna, mas que se focam geralmente mais no desenvolvimento dessas mesmas capacidades do que nos desafios de segurança e ameaças específicas associados ao carácter transnacional da mobilidade das pessoas nas fronteiras nacionais. Tal conduz à necessidade de passar a existir, em termos estratégicos, uma visão de segurança nas fronteiras adequada à realidade nacional, de análise de risco e dinâmica de resposta no que respeita à capacidade portuguesa para enfrentar os novos desafios.

A operacionalização de uma prática nacional nas fronteiras no contexto da UE necessita de identificar claramente a combinação prática dos seguintes elementos, de modo a responder a fluxos migratórios transnacionais complexos, e à necessidade de uma forte componente de cooperação internacional: consolidação de um corpo policial autónomo especializado, vocacionado para a utilização dos mecanismos de cooperação internacional, nacional, regional e local; pessoal com capacidade técnico-pericial específica; um quadro de formação especializado e permanente; estrutura de apoio tecnológico e de análise de risco; infra-estruturas adequadas para o desenvolvimento e implementação de medidas de segurança no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras.

## **5.2. MIGRAÇÃO ILEGAL NAS FRONTEIRAS EXTERNAS DA UE**

Os dados do relatório anual de análise de risco da Frontex (ARA) 2013, relativos às recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas da UE entre 2009 e 2012, reportados pelo Estados-membros e por tipo de fronteira, revelam

---

<sup>205</sup> A título exemplificativo, Portugal registou a chegada inopinada de um barco com 23 clandestinos de nacionalidade marroquina a Olhão em 17/12/2007 (Gaudêncio, 2007). Este tipo de incidente, pela sua natureza e características, revela que saí fora do padrão e rotas de actuação das redes organizadas de auxílio à imigração ilegal do Norte de África para a Europa. As autoridades portuguesas responderam de imediato, identificando as capacidades específicas a desenvolver face à tipologia do incidente.

que em média 56 % dos casos são relativos às fronteiras terrestres, 38 % reportam-se às fronteiras aéreas e 6 % resultam das fronteiras marítimas.

Tabela 13 - Recusas de entrada nas fronteiras externas da UE de 2009 a 2012

Fronteiras UE	2009	2010	2011	2012
Terrestres	52,739	53,915	59,592	64,783
Aéreas	55,606	49,363	49,419	44,063
Marítimas	4,684	5,373	9,100	6,459

Fonte: Frontex, 2013

Ou seja, mediante estes indicadores, a pressão migratória ilegal com maior expressão na UE é exercida sobretudo nas fronteiras terrestres, com uma representatividade significativa das fronteiras aéreas. Relativamente às causas apontadas para esta realidade, o relatório ARA 2013 informa que

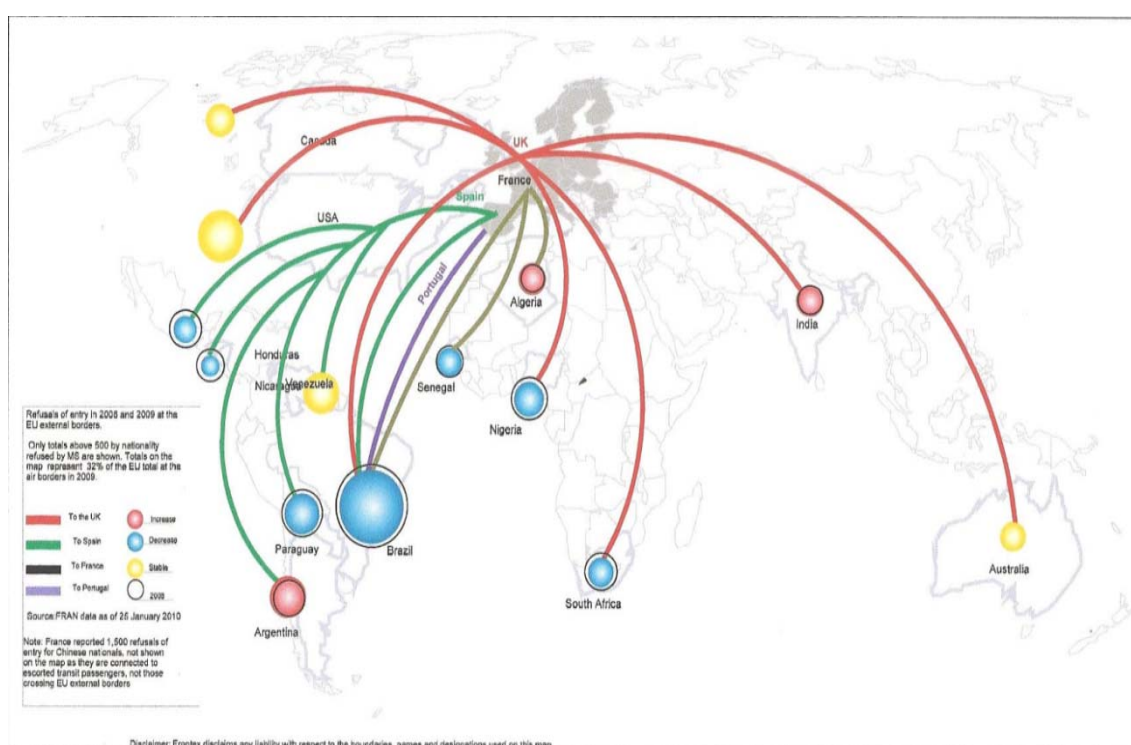
[...] Starting from 2008, considerable numbers of migrants had been detected crossing illegally the border between Turkey and Greece, along the so-called Eastern Mediterranean route. The situation changed dramatically in August 2012 when the Greek authorities mobilised unprecedented resources at their land border with Turkey, including the deployment of 1,800 additional Greek police officers. The number of detected illegal border-crossings rapidly dropped from about 2,000 in the first week of August to below 10 per week in October 2012. The enhanced controls along the Greek-Turkish land border led to a moderate increase in detections of illegal border-crossing in the Aegean Sea and at the land border between Bulgaria and Turkey, but simultaneous mitigation efforts in Turkey and Bulgaria have so far contained the displacements. There remains the risk of resurgence of irregular migration, since many migrants may be waiting for the conclusion of the Greek operations before they continue their journey towards Europe. Many migrants who cross the border illegally to Greece move on to other Member States, mostly through the land route across the Western Balkans. Contrary to the decrease at the Greek-Turkish land border, there was no decrease in detections of illegal border-crossing on the Western Balkan route (6,390, +37%). (Frontex, 2013, p. 5).<sup>206</sup>

Estes indicadores de tendência são relativos a nacionais de Estados terceiros a quem foi recusada a entrada pelas autoridades dos Estados-membros de acordo com o Art.º 13º do CFS – Regulamento (EC) n.º 562/2006 (União Europeia. Conselho Europeu, 2006), por não preencherem todas as condições de entrada previstas no Art.º 5, 1,

<sup>206</sup> [...] a partir de 2008, um número considerável de migrantes tinham sido detectados a cruzar ilegalmente a fronteira entre a Turquia e Grécia, ao longo da chamada rota do Mediterrâneo Oriental. A situação mudou drasticamente em Agosto 2012, quando as autoridades gregas mobilizaram recursos sem precedentes na sua fronteira terrestre com a Turquia, incluindo o aumento de 1,800 polícias de fronteira gregos. O número de detecções de travessias ilegais da fronteira rapidamente caiu de cerca de 2,000 na primeira semana de Agosto para menos de 10 por semana em Outubro de 2012. Os controlos aprimorados ao longo da fronteira terrestre greco-turca levou a um aumento moderado da detecção da passagem fronteiriça ilegal no Mar Egeu e na fronteira terrestre entre Bulgária e Turquia, mas esforços simultâneos na Turquia e Bulgária têm até agora mitigado as deslocações. Subsiste o risco de ressurgimento da migração irregular, uma vez que muitos migrantes podem estar à espera da conclusão das operações gregas antes de continuarem a sua viagem rumo à Europa. Muitos migrantes atravessam a fronteira ilegalmente para a Grécia visando passar para outros Estados, sobretudo através da rota terrestre dos Balcãs Ocidentais. Contrariamente à diminuição na fronteira terrestre greco-turca não houve uma redução de detecções de passagem fronteiriça ilegal na rota dos Balcãs Ocidentais (6,390, + 37 %). (Tradução nossa).

enquanto não pertencentes às categorias de pessoas referidas no Art.º 5, 4, e para os quais foi elaborado um formulário de recusa de entrada de acordo com o anexo V do CFS. Estes indicadores não incluem nacionais da UE ou de países associados de Schengen.

No caso específico das fronteiras aéreas e em termos de análise de risco, os fluxos migratórios ilegais com destino à UE identificados nos anos 2008 e 2009 – Portugal, Espanha, França e Reino Unido, com base no volume de recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros acima de quinhentas decisões, demonstra existirem duas origens que se destacam de todas as outras, a América do Sul e África.



**Ilustração 15** - Fluxos migratórios ilegais com destino à Europa nos anos 2008 e 2009. (Frontex, 2010, p. 26)

### 5.2.1. RECUSAS DE ENTRADA NAS FRONTEIRAS EXTERNAS AÉREAS

A análise de risco é o ponto de partida para todas as actividades da Frontex, com a articulação diária assegurada através das operações conjuntas, da formação, de estudos e da capacidade de desenvolvimento. A fim de identificar as tendências de curto a médio e longo prazo, um manancial de dados precisam ser recolhidos e analisados. Para isso, a Frontex avalia o ambiente de segurança global, especialmente os factores políticos, económicos, sociais, tecnológicos, legais e ambientais que possam afectar a segurança nas fronteiras. Os dados extraídos das agências de recolha de dados dos Estados-membros, organismos da UE, bem como os meios de comunicação públicos e



outras fontes dentro e fora das fronteiras da Europa, são analisados com o objectivo de criar uma imagem tão clara quanto possível da situação nas fronteiras externas da UE. Trata-se de maximizar a eficácia na prevenção da criminalidade transfronteiriça - particularmente o tráfico humano e de migrantes - e garantir a segurança nas fronteiras externas da UE, salvaguardando os direitos humanos, prevendo futuras tendências e propondo soluções. Resultados e recomendações da análise de risco são utilizados para a coordenação diária de operações conjuntas.

Para analisar todos os dados, a Frontex desenvolveu um modelo próprio de análise de risco, denominado CIRAM - o modelo de análise de risco comum e integrada. O CIRAM proporciona à Frontex uma base para coordenar as operações conjuntas nas fronteiras externas com informação completa e actualizada. Adquirir conhecimentos sobre a criminalidade transfronteiriça é essencial para o estabelecimento de uma reacção adequada. O CIRAM foi desenvolvido em estreita consulta com os Estados-membros e permite a avaliação dos riscos relativos apresentados por diferentes ameaças. Este modelo aplica-se tanto a nível comunitário como nacional. Baseia-se num modelo de controlo de acesso a quatro níveis que envolve a recolha de informações e divulgação de análise de risco para uma ampla gama de parceiros. Os parceiros incluem as autoridades de controlo de fronteiras, tanto no interior do espaço Schengen e nas fronteiras externas - por exemplo, aduaneiras, bem como agentes do Estado-membro que colaboraram em países vizinhos e em Estados não membros da UE.

No entanto, o uso de análise de risco não se limita somente às operações. Pode também ser usado pelos decisores na definição de prioridades, no desenvolvimento de contra medidas e na determinação de objectivos futuros. Essas avaliações também apoiam o planeamento para outras actividades, como a formação, a pesquisa e desenvolvimento. Para esse efeito, a Frontex trabalha em estreita colaboração com organizações internacionais como o ACNUR, a OIM, UNODC, ICMPD, a Interpol e Europol, para identificar áreas onde as capacidades podem ser melhoradas. Actividades de análise de risco da Frontex dividem-se em duas categorias, a análise estratégica e a análise operacional.

Relativamente à aplicação do modelo comum de Análise Integrada de Risco (CIRAM) (Frontex, 2015c),

[...] A key development in the CIRAM 2.0 update released in 2011 was the adoption of a management approach to risk analysis that defines risk as a function of the threat, vulnerability and impact. Such an approach endeavors to reflect the spirit of the Schengen Borders Code and the Frontex Regulation, both of which emphasize risk analysis as a

key tool in ensuring the optimal allocation of resources within constraints of budget, staff and efficiency of equipment.

According to the model, a 'threat' is a force or pressure acting upon the external borders that is characterized by both its magnitude and likelihood; 'vulnerability' is defined as the capacity of a system to mitigate the threat and 'impact' is determined as the potential consequences of the threat. In this way, the structured and systematic breakdown of risk presented as conclusion provides for an assessment of the relative overall risks posed by different threats as a function of the relevant vulnerabilities and impact, and therefore will be of much use to decision-makers in setting priorities, in formulating counter-measures and designating operational targets (Frontex, 2013, p. 11).<sup>207</sup>

O fluxo de passageiros é um indicador do volume de controlos que os polícias de fronteira têm de realizar, em relação ao número disponível de polícias de fronteira para esta função. No quadro da livre circulação os cidadãos nacionais de Estados terceiros estão sujeitos a controlos com verificações mais completas, caso precisem de visto ou não, como definido pelo CFS. Portanto, a natureza e extensão do fluxo de passageiros determina em grande medida, o planeamento e alocação dos recursos destinados ao controlo fronteiriço.

Os indicadores da Eurostat para o número de recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras aéreas externas da União Europeia, para o período entre 2009 e 2012<sup>208</sup>, mostram uma diminuição progressiva dos valores apresentados para um número significativo de EM que são acompanhados em termos de tendência,

<sup>207</sup> [...] um dos principais desenvolvimentos na actualização 2.0 do CIRAM, lançada em 2011, foi a adopção de uma abordagem de gestão para a análise de risco que define o risco em função da ameaça, vulnerabilidade e impacto. Tal abordagem pretende reflectir o espírito do CFS e do regulamento Frontex, na qual ambos enfatizam a análise de risco como uma ferramenta fundamental para garantir a alocação óptima de recursos dentro das restrições de orçamento, pessoal e eficiência do equipamento. De acordo com o modelo, uma «ameaça» é uma força ou pressão actuando sobre as fronteiras externas que é caracterizada pela sua magnitude e probabilidade; «vulnerabilidade» é definida como a capacidade de um sistema para atenuar a ameaça; e «impacto» é determinado como a potencial consequência da ameaça. Desta forma, a decomposição estruturada e sistemática do risco apresentado prevê uma avaliação dos riscos globais relativos, apresentados por ameaças diferentes, como uma função das vulnerabilidades e impactos relevantes e, portanto, é de muita utilidade para os decisores na definição prioridades, na formulação de contra medidas e designação de alvos operacionais. (Tradução nossa)

<sup>208</sup> Identificámos um desvio dos indicadores difundidos pela Eurostat e o relatório anual de análise de risco (ARA) da Frontex 2013 – progressivamente corrigida entre 2009 e 2011, para os dados das recusas de entrada nas fronteiras externas aéreas da UE entre 2009 e 2012. Neste caso, optamos por validar os dados da Eurostat de modo a assegurar a coerência no sentido de serem comparados entre si, em termos de valor total apurado por ano e volume anual apresentado pelo Estados-membro, no caso Portugal, para os períodos em análise.

	2009	2010	2011	2012
Eurostat UE	58,760	50,295	50,470	45,030
ARA Frontex	55,606	49,363	49,419	44,063
Desvio apurado	3,154	932	1,051	967

para os anos em análise, pelos dados das recusas de entrada na fronteira aérea portuguesa adiante descritos nas tabelas 14 e 15.<sup>209</sup>

Entre 2009 e 2012, em termos de análise do volume de recusas de entrada nas fronteiras externas aéreas portuguesas, no contexto do valor total das recusas nas fronteiras aéreas UE, os indicadores demonstram valores entre 4,3% em 2009 e 2,7% em 2012, mantendo-se um padrão nacional de decréscimo em linha com a evolução europeia da Espanha, França, Irlanda, Reino Unido e Suíça, para o período estabelecido.

Em termos de percentagem média entre os anos 2009 a 2012, Portugal registou um total de 7,620 recusas de entrada a cidadãos nacionais de Estados terceiros na fronteira aérea externa portuguesa – correspondente a uma média de 3,7 % do total da UE, que registou entre os Estados-membros um total global de 204,555 decisões de recusa de entrada nas fronteiras aéreas externas da UE. Estes resultados revelam um contributo efectivo de Portugal na identificação da migração ilegal com destino à UE, permitindo a obtenção de mais segurança na fronteira externa comum do espaço de livre circulação europeu.

<sup>209</sup> Constatámos um afastamento residual dos indicadores difundidos pelo relatório anual de imigração fronteiras e asilo (RIFA) do SEF 2013 e a Eurostat, para os dados das recusas de entrada nas fronteiras aéreas portuguesas entre 2009 e 2012, a qual registamos no quadro anexo em termos de análise e que pode estar eventualmente ligado ao período que medeia entre a consolidação final dos dados a nível nacional e as datas de comunicação estabelecidas para a sua partilha com as entidades europeias responsáveis pela difusão estatística.

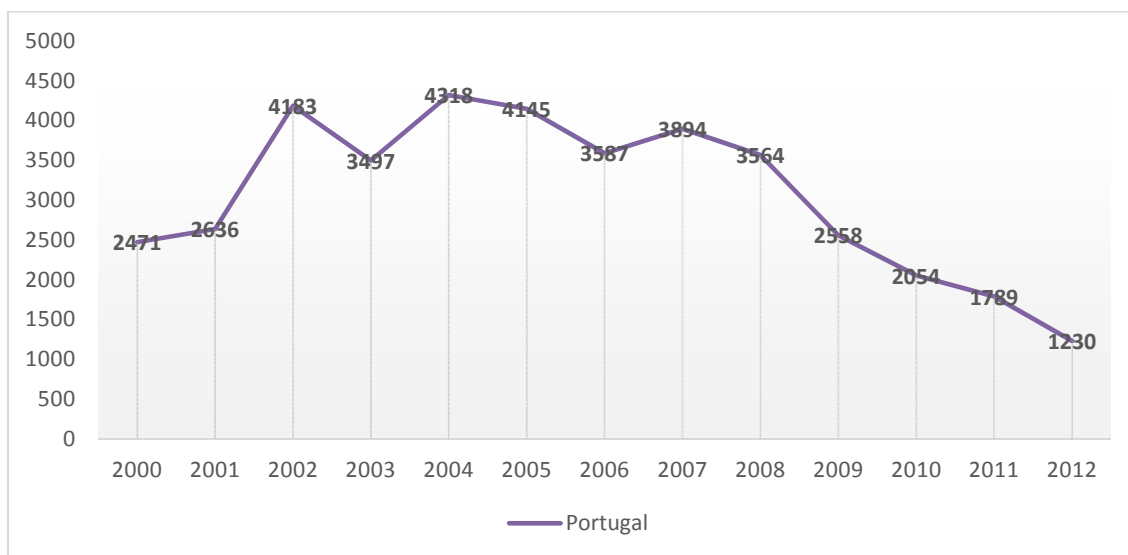
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
RIFA SEF	2,558	2,054	1,789	1,230
Eurostat UE	2,560	2,050	1,785	1,225
Desvio apurado	2	4	4	5

**Tabela 14** - Recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas da UE de 2009 a 2012

	2009	2010	Tendência	2011	Tendência	2012	Tendência
Alemanha	2,920	3,395	↑	3,340	↓	3,805	↑
Bélgica	1,990	1,770	↓	2,695	↑	2,345	↓
Espanha	9,945	8,065	↓	7,945	↓	5,170	↓
França	11,135	8,175	↓	8,005	↓	8,530	↑
Holanda	2,445	2,870	↑	3,425	↑	2,475	↓
Irlanda	2,710	1,985	↓	1,940	↓	1,660	↓
Itália	2,510	2,945	↑	4,295	↑	4,140	↓
<b>Portugal</b>	<b>2,560</b>	<b>2,050</b>	↓	<b>1,785</b>	↓	<b>1,225</b>	↓
Reino Unido	15,795	12,555	↓	10,840	↓	9,790	↓
Suíça	1,130	1,150	↑	990	↓	905	↓
Outros	5,620	5,335	↓	5,210	↓	4,985	↓
<b>Total</b>	<b>58,760</b>	<b>50,295</b>		<b>50,470</b>		<b>45,030</b>	

Fonte: Eurostat, 2014.

A evolução dos resultados alcançados na fronteira externa aérea portuguesa, no contexto da UE, demonstra a existência do aumento das recusas em reacção aos atentados ocorridos em 11 de Setembro de 2001 nos EUA e a 11 de Março de 2004 em Madrid, com uma ligeira diminuição dos indicadores registados no ano dos atentados em Londres, a 07 de Junho de 2005.

**Tabela 15** – Evolução das recusas de entrada de cidadãos nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas portuguesas da UE de 2000 a 2012

Fonte: [Adaptado a partir de:] Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;

No presente estudo, a realidade portuguesa relativa aos indicadores de referência dos volumes de polícias de fronteira disponíveis para a função de controlo da circulação de pessoas na fronteira externa aérea, não é alvo de análise por decisão nossa, levando em conta motivos de segurança inerentes à capacidade operacional de resposta do

dispositivo nacional implementado. Foi privilegiado o estudo da actividade operacional levada a cabo pelas autoridades nos postos de fronteiras aéreas nacionais, na identificação de desafios de segurança ligados à migração ilegal, e uma análise que permita conhecer as tendências das rotas migratórias e o perfil dos migrantes com destino a Portugal e à Europa.

### 5.2.2. NACIONALIDADES MAIS RECUSADAS: O CASO DOS BRASILEIROS EM PORTUGAL E EM ESPANHA

Das nacionalidades de Estados terceiros mais representadas em termos de recusas de entrada nas fronteiras aéreas externas da UE, entre 2009 e 2012, o Brasil apresentou, em termos comparativos e apesar do progressivo decréscimo, volumes muito significativos de recusas de entrada dos seus nacionais nas fronteiras aéreas externas da UE.

**Tabela 16** – Nacionalidades dos cidadãos nacionais de Estados terceiros com recusa de entrada nas fronteiras externas aéreas da UE de 2009 a 2012

	2009	2010	2011	2012
Albânia	520	624	3,303	2,689
Argélia	813	685	1,191	1,330
Brasil	7,956	6,072	4,697	2,980
China	2,741	1,613	1,124	1,195
Desconhecida	1,866	1,434	1,530	1,958
EUA	2,834	2,338	2,219	1,966
Federação Russa	1,310	1,369	1,459	1,650
Marrocos	1,005	1,080	1,007	997
Nigéria	2,141	1,719	1,544	1,709
Turquia	1,695	1,606	1,303	1,422
Outros	32,721	30,823	30,042	26,167
<b>Total</b>	<b>55,606</b>	<b>49,363</b>	<b>49,419</b>	<b>44,063</b>

Fonte: Frontex, 2013

Portugal representou em 2009, em termos de percentagem dos totais de recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros na UE, um total de 20,9% das recusas de entrada a nacionais do Brasil, 22% em 2010, 20,3% em 2011 e 17,1% em 2012, o que demonstra a detecção de um universo muito significativo de migrantes ilegais na fronteira externa aérea portuguesa da UE. De salientar, o resultado de 2,2% alcançado em 2012, em termos de recusas de entrada em Portugal a cidadãos de nacionalidade nigeriana, o que representa igualmente um importante contributo para a identificação da migração ilegal daqueles nacionais de um Estado terceiro nas fronteiras aéreas europeias.

**Tabela 17** - Recusas de entrada de cidadãos nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas portuguesas por nacionalidade no contexto da UE de 2009 a 2012

	2009			2010			2011			2012		
	UE	PT	% total	UE	PT	% total	UE	PT	% total	UE	PT	% total
Angola	---	145	---	---	100	---	---	148	---	---	151	---
Brasil	7,956	1,668	20,9	6,072	1,340	22	4,697	957	20,3	2,980	510	17,1
Guiné-Bissau	---	123	---	---	97	---	---	---	---	---	---	---
Mali	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	93	--
Nigéria	2,141	---	---	1,719	---	---	1,544	---	---	1,709	38	2,2
Paraguai	---	---	---	---	---	---	---	54	---	---	---	---
Senegal	---	162	---	---	82	---	---	142	---	---	83	---
Venezuela	---	91	---	---	61	---	---	58	---	---	---	---

Fonte: Frontex, 2013 ; Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014

Uma referência para o ano 2009, com indicadores aproximados das 8,000 recusas de entrada/ano de cidadãos brasileiros na UE, os quais tiveram uma repercussão directa nas relações diplomáticas entre o Brasil e Espanha amplamente noticiadas nos meios de comunicação social. Segundo as notícias veiculadas pelos órgãos de informação sobre o controlo de fronteira no aeroporto de Barajas, em 2009, referiam que em

[...] cada cinco estrangeiros barrados, um tinha passaporte brasileiro. Os dados do governo indicam que 1,902 brasileiros foram impedidos de entrar na Espanha e deportados do aeroporto no ano passado, 21 % do total de 9,215 barrados. A nacionalidade foi a mais impedida de entrar no país pelo segundo ano consecutivo, já que em 2008 os brasileiros também ficaram no topo da lista dos barrados.

E continuava, a mencionar que

apesar da queda de 33 % dos passageiros devolvidos (em função da crise económica na Europa) há três nacionalidades que continuam na mira da polícia de imigração espanhola: brasileiro, venezuelanos e paraguaios [...]. O problema é que em quatro anos a chegada destes cidadãos destas nacionalidades aumentou de forma alarmante na primeira semana de 2010, a média já foi de 25 deportações por dia (Infante, 2010).

Este assunto provocou um conflito diplomático entre os dois países, com as autoridades brasileiras de imigração a adoptarem uma política de reciprocidade em termos de restrições de entrada a turistas espanhóis – ficando conhecida como a guerra das deportações, tendo sido resolvido com acordo político e um pedido de desculpas do ministro do interior espanhol, Alfredo Pérez Rubalcaba.

Em Junho de 2012, o Rei de Espanha, Juan Carlos I, reuniu-se com a presidente Dilma Roussef e vários ministros no Palácio do Planalto, e discursou posteriormente no Itamaraty - Ministério das Relações Exteriores, tendo em vista a ampliação das relações económicas entre os dois países na tentativa de desanuviar o constrangimento causado

pelas dificuldades de entrada de cidadãos brasileiros em Espanha e de espanhóis no Brasil (Bertoleti, 2012).

### 5.2.3. FUNDAMENTOS DAS RECUSAS DE ENTRADA

Os indicadores do relatório anual de análise de risco (ARA) da Frontex de 2013, ilustram que a não justificação do motivo e condições da estada pelos nacionais de Estados terceiros, é o fundamento mais utilizado para a recusa de entrada nas fronteiras externas aéreas da UE, com valores que oscilam entre as 17,230 decisões em 2009 e as 12,807 em 2012.

Em termos de fundamentação para a recusa de entrada, segue-se a falta de visto válido – caducado ou adequado para a finalidade da estada, com o valor mais elevado registado em 2009, com 10,268 recusas de entrada.

**Tabela 18** - Motivos de recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras aéreas externas aéreas da UE de 2009 a 2012

	2009	2010	2011	2012
Não justificado o motivo da estada	17,230	14,352	15,880	12,807
Falta de visto válido – caducado ou adequado	10,268	8,854	9,184	8,651
Ausência meios de subsistência	1,933	3,190	3,482	3,297
Indicação de não admissão no espaço Schengen	2,002	2,973	3,354	2,697
Ausência documento válido	2,292	2,175	2,324	2,612
Documento falso ou falsificado	2,754	2,373	2,311	2,239
Visto falso ou falsificado	1,211	1,266	1,190	1,126
Ameaça	649	790	709	1,121
Excesso permanência mais de três meses	828	917	879	834
<b>Total fronteiras aéreas</b>	<b>56,217</b>	<b>51,017</b>	<b>51,675</b>	<b>46,097</b>

Fonte: Frontex, 2013

O volume de recusas de entrada com base em indicações para efeitos de não admissão no espaço Schengen, que atingiram 3,354 recusas de entrada em 2011, numa lógica de crescimento desde 2009 – com 2,002 casos, o que revela a existência de situações de anteriores permanências dos cidadãos nacionais de Estados terceiros na UE, das quais

resultaram efeitos directos nas solicitações de entrada em termos de interdições daí resultantes.

Merece uma referência especial o facto das recusas de entrada por uso de documento ou visto e visto falso ou falsificado, apresentarem indicadores médios acima das 3,000 recusas por ano. Os indicadores para 2009 atingiram 3,965 recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros, e 3,365 em 2012, as quais expõem particulares preocupações de segurança relacionadas com o facto de na maioria dos casos não ser possível estabelecer a verdadeira identidade dos portadores (Frontex, 2013).<sup>210</sup>

Segundo os dados da Eurostat relativos às recusas de entrada nos postos de fronteira externa aérea da UE por uso de documento falsificado, para a mesma realidade entre 2009 e 2012, registou-se um decréscimo progressivo entre 2,715 recusas em 2009 e 1,720 em 2012.

#### 5.2.4. USO DE DOCUMENTOS FALSOS E FALSIFICADOS

Os dados dos fluxos de passageiros são igualmente úteis na análise indicadores de migração ilegal, nos casos específicos de recusas de entrada por detecção de casos de uso de documentos falsos e falsificados. Efectivamente, a análise da origem destes fluxos migratórios irregulares e as correspondentes recusas de entrada podem ajudar a compreender quais as redes criminosas organizadas que se encontram activas, e identificar quais os tipos de fraude nos documentos utilizados. Esta avaliação permite adequar a resposta com a adopção das melhores práticas para detecção preventiva, com recurso a alertas, e, garantir uma actuação operacional harmonizada e adequada no controlo documental nos diferentes postos de controlo de fronteira externa da UE. Da mesma forma, os casos de detecções de fraude documental são eficazmente percebidos quando analisados em conexão com os volumes e a natureza das detecções nos postos de controlo de fronteira externa dos Estados-membros da UE, permitindo

<sup>210</sup> Identificámos um desvio significativo dos indicadores anuais difundidos pela Eurostat e pelo ARA da Frontex, para os dados das recusas de entrada nos postos de fronteira externa aérea da UE de cidadãos nacionais de Estados terceiros por uso de documentos falsificados – documentos de viagem, vistos e autorizações de residência, entre 2009 e 2012. Este afastamento verificado, em nossa opinião, deve-se às diferentes metodologias adoptadas pela Frontex através da EDF-RAN, enquanto rede subsidiária da Frontex Risk Analysis Network (FRAN), e pela Eurostat. Optamos por validar os dados da Eurostat, devido ao facto de ser o organismo que disponibiliza informação anual detalhada por Estado-membro.

	2009	2010	2011	2012
Eurostat UE	5,405	4,045	4,535	3,895
Frontex	3,965	3,639	3,501	3,365
Desvio apurado	1,440	406	1,034	520



percepcionar de que forma o controlo na fronteira externa da UE é afectado pelos diferentes tipos de documentos falsos e falsificados em circulação.<sup>211</sup>

A fraude documental é amplamente reconhecida pela comunidade de polícias de fronteiras da UE como um grave problema de segurança, não só porque permite aos migrantes ilegais a entrada no território de um Estado-membro, e posteriormente circularem livremente dentro do espaço Schengen, mas também porque torna possível os migrantes ilegais assumirem uma identidade falsa e operar no mercado ilícito de uma forma anónima. Esta questão afecta directamente a segurança interna, e prejudica investigações criminais internacionais, os sistemas sociais de apoio dos países de destino, bem como a capacidade de qualquer Estado para gerir e proteger de forma eficaz os seus cidadãos nacionais e estrangeiros residentes legais.

É geralmente reconhecido que o uso ilícito e o abuso de documentos de viagem caem em quatro grandes categorias: falsificações - documentos autênticos que foram adulterados; falsos - documentos inteiramente fabricados para se assemelhar aos originais; documentos obtidos fraudulentamente - documentos autênticos que foram emitidos indevidamente com base em suportes fraudulentos ou documentos comprovativos de terceiros; e, por fim, os impostores - documentos autênticos usados por um utilizador não autorizado, o chamado uso de documento alheio.

O abuso de passaportes da UE é particularmente preocupante porque os seus utilizadores são sujeitos a controlos menos rigorosos na fronteira externa, dada a natureza do controlo para os cidadãos da UE estabelecidos na legislação europeia e nacionais, e porque o documento pode ser reutilizado por outros utilizadores para tentar a entrada ilegal. A utilização deste tipo de documentação fraudulenta está relacionada, em especial, com a isenção de vistos, ou com a tentativa de ocultar a verdadeira identidade e nacionalidade.

Outra importante questão diz respeito aos vistos obtidos de forma fraudulenta, que levantam desafios particulares na detecção pelos polícias de fronteira da primeira linha de controlo, especialmente tendo em conta as diferenças linguísticas e culturais, assim como o facto dos migrantes ilegais, acabarem muitas vezes por cruzar a fronteira externa de um Estado-membro que não emitiu o visto, e que está presentemente impossibilitado de aceder à informação inicial aquando do pedido realizado.<sup>212</sup> Algumas

---

<sup>211</sup> Vide anexo C.

<sup>212</sup> Primeira linha de controlos de fronteira, que segundo o art. 2º, ponto 10 do Código de Fronteiras Schengen reporta-se aos "controlos efectuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objectos na sua posse, podem ser autorizadas a

dessas questões serão objectivamente tratadas pelo VIS, assim que estiver plenamente operacional entre autoridades emissoras.<sup>213</sup>

Importa notar que os indicadores do uso de documento falsificado identificados na tabela 18 revelam ser “uma gota de água no oceano” dos nacionais de Estados terceiros que procuram entrar de forma ilegal nas fronteiras externas da UE, apesar dos esforços desenvolvidos pelas autoridades encarregues pelo controlo da circulação de pessoas.

Como a implementação progressiva dos documentos de viagem electrónicos, passaram a ser exigidas técnicas cada vez mais sofisticadas e onerosas para produzir falsificações de qualidade. Para procurar ultrapassar os novos padrões de segurança, os falsificadores de documentos estabeleceram laços mais estreitos com os grupos de crime organizado, por um lado, de modo a potenciar o aumento dos seus lucros, e por outro, para aceder às novas ferramentas de informação e tecnologia e para fins ilícitos.

No caso da realidade portuguesa na fronteira externa aérea, a linha de tendência é de igual decréscimo progressivo a partir de 2009 até 2010, a acompanhar a evolução europeia, com 265 casos de fraude documental associados a recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros reportados em Portugal.<sup>214</sup>

Se começarmos por comparar os dados estatísticos da Eurostat por EM, em matéria de recusas de entrada a cidadãos nacionais de Estados terceiros por uso de documentos falsificados nas fronteiras externas aéreas da UE, de 2009 a 2012, chegamos à conclusão de que Portugal está acima da média comunitária. Daqui decorre que Portugal ajustou de forma adequada o modelo de controlo da mobilidade das

---

entrar no território dos Estados-Membros ou autorizadas a abandoná-lo” (União Europeia. Parlamento Europeu, União Europeia. Conselho Europeu, 2006).

<sup>213</sup> Visa Information System, VIS – Sistema de Informação sobre Vistos. Trata-se de um sistema de comunicação que liga as representações consulares dos Estados Schengen e postos de fronteiras externas, permitindo a optimização e a segurança na emissão de vistos e passagem na fronteira, utilizando elementos biométricos.

<sup>214</sup> Verificámos um desvio residual dos indicadores difundidos pela Eurostat e o relatório de imigração fronteiras e asilo (RIFA) do SEF, para os dados das recusas de entrada nos postos de fronteira externa portuguesa de cidadãos nacionais de Estados terceiros por uso de documento falsificado entre 2009 e 2012. Optamos por validar os dados da Eurostat em termos de valor total apurado por ano, pois permitem uma análise completa ao disponibilizarem dados que permitem conhecer a realidade dos outros Estados-membro da UE, possibilitando a concretização de uma análise comparativa. De referir o facto dos dados anuais do Reino Unido não terem sido contabilizados na tabela 19, em virtude de não terem sido disponibilizados à Eurostat.

	2009	2010	2011	2012
Eurostat UE	265	170	190	195
RIFA SEF	258	172	181	195
Desvio apurado	7	2	11	0

peçoas, face à necessidade de protecção da sua população contra as ameaças externas decorrentes do uso de documentos falsos e falsificados.

**Tabela 19** - Recusas de entrada por Estado-membro de cidadãos nacionais de Estados terceiros por uso de documentos de viagem, vistos e autorizações de residência falsificados nas fronteiras aéreas de 2009 a 2012

Dados nacionais por EM mais representativos excluindo Reino Unido	2009		2010		2011		2012	
	Dados nacionais	Dados nacionais	Tendência	Dados nacionais	Tendência	Dados nacionais	Tendência	
Alemanha	205	245	↑	695	↑	170	↓	
Áustria	85	50	↓	45	↓	45	→	
Espanha	475	385	↓	395	↑	445	↑	
França	1,365	1,070	↓	1,025	↓	995	↓	
Grécia	150	120	↓	65	↓	45	↓	
Holanda	55	35	↓	165	↑	160	↓	
Irlanda	1,555	1,140	↓	1,145	↓	985	↓	
Itália	590	515	↓	505	↓	555	↑	
<b>Portugal</b>	<b>265</b>	<b>170</b>	↓	<b>190</b>	↑	<b>195</b>	↑	
Suíça	145	95	↓	80	↓	50	↓	
Outros	515	220	↓	225	↑	295	↑	
<b>Total</b>	<b>5,405</b>	<b>4,045</b>		<b>4,535</b>		<b>3,895</b>		

Fonte: [Adaptado a partir de:] Eurostat, 2014

Certo que as análises comparativas de dados são difíceis, devido ao problema do acesso a dados fidedignos e actualizados, verifica-se que os dados apurados pela Eurostat nas fronteiras externas aéreas dos Estados-membros, em termos de percentagem média entre os anos 2009 a 2012, permitem verificar que nos casos de recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros em Portugal por uso de documento falsificado, foram registados valores muito significativos relativamente aos totais anuais alcançados - respectivamente 4,9% em 2009, 4,2% em 2010, 4,1% em 2011 e 5% em 2012. A fronteira externa aérea portuguesa ocupou em duas ocasiões, nos anos em referência, posições de destaque entre os cinco principais Estados-membros representados na tabela europeia – no caso dos anos 2009 e 2012, excluindo o Reino Unido que não partilhou os seus dados nacionais com a Eurostat.

Levando em conta as tabelas anteriores, consideramos de interesse analisar uma tabela relativa às recusas de entrada de cidadãos de Estados terceiros verificadas no ano de 2012, cruzando os dados existentes no contexto da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas da UE.

Também esta fonte parece, portanto, conduzir à conclusão de que Portugal é um dos Estados-membros que mais contribui para a segurança na fronteira externa da UE.

**Tabela 20** – Recusas de entrada no contexto do controlo da circulação de cidadãos de Estados terceiros nas fronteiras aéreas dos EM da UE no ano de 2012

Passageiros extra-UE em 2012 excluindo dados do Reino Unido, Islândia, Noruega e Suíça	Passageiros extra-UE transportados 000s	% do total UE	Recusas de entrada nacionais a cidadãos de Estados terceiros 00s	% do total nacional do EM	Recusas de entrada nacionais a cidadãos de Estados terceiros por uso de documentos falsificados	% do total nacional do EM
Alemanha	65,218	26,1	3,805	11	170	4,4
Áustria	8,158	3,2	245	0,7	45	18,3
Espanha	24,359	9,75	5,170	15	445	8,6
França	48,003	19,2	8,530	24,9	995	11,6
Grécia	5,953	2,3	500	1,4	45	9
Holanda	23,057	9,2	2,475	10,7	160	6,4
Irlanda	3,132	1,2	1,660	4,8	985	59,3
Itália	22,385	8,9	4,140	12	555	13,4
<b>Portugal</b>	<b>5,553</b>	<b>2,2</b>	<b>1,225</b>	<b>3,5</b>	<b>195</b>	<b>15,9</b>
Outros	44,008	17,6	6,490	18,9	295	4,5
Total UE	249,826		34,240	13,7	3,850	11,2

Fonte: [Adaptado a partir de:] European Union. Commission. Eurostat, 2013c ; Eurostat, 2014

Estes resultados alcançados na fronteira externa aérea portuguesa em 2012 revelam um desempenho que podemos qualificar de relevante no quadro do controlo da circulação de pessoas na UE, dada a complexidade na sua detecção, consubstanciando um factor que contribui para o prestígio de Portugal no esforço para alcançar mais segurança na fronteira externa comum, e para o espaço de livre circulação europeu.

Na maioria destes casos de facilitação da mobilidade irregular de pessoas com recurso a documentação falsa e falsificada, a experiência operacional portuguesa revela a inexistência de colaboração destes migrantes ilegais para com as autoridades do país de destino, pois procuram assegurar a vantagem inerente ao elevado investimento efectuado neste tipo de documentação, obstando ao regresso ao país de origem resultante da decisão de recusa de entrada. Apesar dos esforços desenvolvidos para apurar a verdadeira identidade e nacionalidade, junto das representações diplomáticas e consulares das nacionalidades entretanto declaradas por estes passageiros,

prevalece a incapacidade de identificar cabalmente o portador da documentação fraudulenta, figurando na estatística dedicada como nacionalidade desconhecida.

Importa salientar que o número de casos de recusa de entrada por fraude não é necessariamente correspondente ao número de documentos de viagem falsificados detectados, na medida em que, por exemplo, um passageiro por ser portador de vários documentos falsificados, como por exemplo, cartões de identidade, autorizações de residência, etc. Resumindo, para efeitos de análise da tabela 18, são contabilizadas as decisões de recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros por uso de documentos de viagem falsos ou falsificados, levadas a cabo pelas autoridades dos Estados-membros, e para os quais foi elaborado um formulário de recusa de entrada de acordo com o anexo V do CFS. Estes dados não incluem nacionais da UE ou de países associados de Schengen.

De acordo com dados EDF-RAN, em 2012 havia cerca de 8,000 detecções de migrantes nacionais de Estados terceiros que utilizaram documentos falsos – passaportes, vistos, cartões de identidade, autorizações de residência, etc, para tentar entrar ilegalmente no espaço da UE, o que revela um aumento substancial em relação aos anos anteriores. Grande parte deste aumento foi devido à maior pressão na fronteira externa em termos de migrantes de Estados terceiros, através, designadamente, do uso de passaportes falsificados para entrar ilegalmente nos Estados-Membros. No entanto, pelo menos, uma parte do aumento pode ser atribuída, provavelmente, a um incremento gradual na qualidade do reporte dos Estados-membros – mais consistente e melhor estruturado, no quadro do relatório da FED-RAN. Em anos anteriores, a maioria das detecções foram feitas nos principais aeroportos da UE, mas em 2012 houve mais detecções na fronteira externa terrestre – com 56 %, do que nas fronteiras aéreas – com 39 %, e nas marítimas - com 5 %. A razão para a mudança foi um significativo acréscimo no número de cidadãos albaneses detectados na sua fronteira terrestre com a Grécia, usando carimbos falsificados na passagem das fronteiras para fabricar histórias de viagem anteriores e estender assim os períodos de estadia. Esta tendência, envolvendo principalmente os migrantes circulares, teria começado em 2011, uma vez que os albaneses tiveram acesso ao espaço Schengen num regime de isenção de visto quando titulares de passaportes biométricos. Os albaneses foram também cada vez mais

detectados a viajar do espaço Schengen para o Reino Unido e, em menor grau, para a Irlanda (Frontex, 2014b).<sup>215</sup>

Longe dos indicadores da fronteira terrestre, a maioria das detecções dos migrantes ilegais detectados nas fronteiras aéreas concentraram-se à chegada à UE e tendencialmente nos principais aeroportos internacionais, tais como Fiumicino em Itália, Lisboa em Portugal, Madrid em Espanha, Bruxelas na Bélgica e Frankfurt na Alemanha. Cada um dos aeroportos principais detectou mais passaportes do que qualquer outro documento, na sua maioria falsificações, mas no caso de Lisboa, foram detectados mais passaportes autênticos - de migrantes de nacionalidades desconhecidas, e em Frankfurt mais passaportes falsificados - de migrantes sírios, do que qualquer outro tipo de fraude. Entre estes portadores de passaportes, a maioria dos aeroportos detectou ao longo de 2012 uma grande variedade de nacionalidades, com números particularmente visíveis de migrantes do Bangladesh detectados em Fiumicino, sírios em Frankfurt, Fiumicino e Varsóvia, e congolezes, em Bruxelas (Frontex, 2013).

A Frontex, no seu relatório anual de análise de risco e nos boletins trimestrais intercalares, tem procurado progressivamente aprofundar o conhecimento da realidade dos Estados-membros no que diz respeito à fraude documental, procurando uniformizar regras de consolidação, no sentido de ser obtida uma fotografia cada vez mais fidedigna dos dados disponíveis na UE, em termos de impacto nas fronteiras externas. Este esforço foi acompanhado em Portugal através dos RIFA do SEF.

No caso da fronteira aérea portuguesa, relativamente aos locais de controlo da circulação de pessoas, importa referir que cerca de 90 % das detecções são concretizadas no aeroporto de Lisboa, sendo este um dos factores que fundamenta o estudo desta realidade naquele posto de fronteira do SEF (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014).

### **5.3. GESTÃO DA FRONTEIRA NO AEROPORTO DE LISBOA**

Em termos de transporte aéreo, Portugal assume uma posição privilegiada relativamente às rotas migratórias com destino à Europa, quer pela sua posição geoestratégica, quer pela sua presença histórica em países de África, em concreto em Angola, Moçambique, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, e da América

---

<sup>215</sup> EDF-RAN European Union Document-Fraud Risk Analysis Network (Frontex, 2014b). A EDF-RAN, enquanto rede subsidiária da Frontex Risk Analysis Network (FRAN), suporta a Risk Analysis Network (RAU) da agência europeia de fronteiras Frontex.

do Sul, nomeadamente no Brasil e na Venezuela. Em 2012, tal como em 2011, Portugal consolidou e aprofundou a natureza da operação pela via aérea enquanto país de destino e plataforma de trânsito da migração ilegal para outros Estados-membros da UE, pertencentes ao espaço Schengen. Neste contexto, Portugal identificou na fronteira externa aérea do aeroporto de Lisboa, desafios de segurança associados a migrantes que na sua maioria eram oriundos daqueles dois continentes – África<sup>216</sup> e América do Sul.

Em 2011, o SEF controlou nas fronteiras externas portuguesas 11.487,377 pessoas, das quais 9.683,183 nas fronteiras aéreas. Estes valores representam um aumento respectivamente de 6,88 % nas fronteiras aéreas face ao ano anterior. No ano de 2011, registaram-se 1,797 recusas de entrada em Portugal, o que traduz uma redução de 13,10 % face ao ano transacto, confirmando-se a tendência decrescente assinalada desde 2004 (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2012).

Já em 2012, foram controladas nas fronteiras portuguesas pelo SEF um total de 11.782,284 pessoas, das quais 9.710,754 nas fronteiras aéreas, o que representa um aumento de 0,28 % em relação a 2011. No ano de 2012 registaram-se 1,246 recusas de entrada em Portugal, o que traduz uma redução de 30,66 % face ao ano anterior, confirmando-se assim a tendência registada nos últimos anos (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2013).

**Tabela 21** - Volume de passageiros controlados nos postos de fronteira externa portuguesa

	2011	2012
Passageiros controlados nas fronteiras aéreas e marítimas 000s	11.487,377	11.782,284
Passageiros controlados nas fronteiras aéreas 000s	9.683,183	9.710,754

Fonte: Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Como factores explicativos para a redução significativa das recusas de entrada, podem enunciar-se a alteração das dinâmicas económicas e migratórias, o combate à fraude documental e a generalização de documentos de viagem com elementos biométricos, a

<sup>216</sup> Em Novembro de 2013 a Frontex apresentou um documento denominado Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC) Joint Report, elaborado pela unidade de análise de risco daquela agência da UE, que aborda uma actualização das principais mudanças nas rotas migratórias - em comparação com 2012, que ligam África à UE., havendo especial preocupação em ocultar informação sensível disponibilizada pelos Estados-membros (Frontex, 2014c).

adopção do modelo de gestão integrada de fronteiras e a actuação junto dos países de origem, nomeadamente através de oficiais de ligação de imigração (OLI) (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2013, 24).

Ainda no ano de 2011, foi dada continuidade aos projectos de implementação de novas tecnologias nas fronteiras, nomeadamente a conclusão da instalação do sistema PASSE nas fronteiras externas marítimas, permitindo deste modo a validação dos elementos de segurança existentes no passaporte e efectua consultas às bases de dados pertinentes em tempo real naquele ambiente de controlo.

Foi igualmente contínuo o desenvolvimento e implementação nas fronteiras aéreas da fase piloto do APIS – *Advance Passenger Information System*, testado com três das principais companhias aéreas a operar em Portugal – TAP Air Portugal, British Airways e SATA, permitindo a integração dos dados dos passageiros no sistema PASSE, precedendo a sua chegada a Portugal. Em 2011, encontrava-se em fase de aprovação uma Portaria com as regras de procedimento para a implementação do sistema, o que veio a acontecer a 27 de Maio de 2013, com a aprovação da Portaria 193.

A Directiva n.º 2004/82/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, veio estabelecer a obrigação para os Estados-membros de legislar no sentido de obrigar as transportadoras aéreas a transmitir os dados dos passageiros que transportem até um posto autorizado de passagem de fronteira externa, através do qual entrem no território de um Estado-membro. A directiva teve por objectivos, essencialmente, combater a migração ilegal e melhorar o controlo de fronteiras e dos fluxos migratórios, sendo as obrigações ali previstas complementares face às que decorrem do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 1990, tal como complementado pela Directiva n.º 2001/51/CE, de 10 de Julho de 2001 (União Europeia. Conselho Europeu, 2001b).

Objectivos idênticos de combate à migração ilegal e de utilização das novas tecnologias de informação tendo em vista a inovação, a simplificação e a aceleração de procedimentos são prosseguidos pela Lei 23/2007, de 4 de Julho, que veio definir o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

A Lei 29/2012, de 9 de Agosto, veio alterar a Lei 23/2007, de 4 de Julho, implementando, a nível nacional, o Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho, que estabelece o Código Comunitário de Vistos transpondo cinco directivas europeias. O artigo 42.º do referido diploma identifica um conjunto de



informações relativas aos passageiros transportados por transportadoras aéreas para território nacional, que devem ser alvo de comunicação prévia e obrigatória ao SEF.

Pelo Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro, veio o Governo regulamentar a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, estabelecendo no seu artigo 9.º a obrigação, para o SEF, de determinar os procedimentos e soluções tecnológicas adequados para a transmissão pelas transportadoras aéreas dos dados previstos no artigo 42.º da Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de agosto, nos termos a definir por portaria.

Nesta circunstância, veio a portaria 193/2013 de 27 de Maio definir os parâmetros a que o SEF deve obedecer na fixação dos procedimentos e soluções tecnológicas a adoptar pelas transportadoras aéreas para transmissão da informação dos passageiros alvo de comunicação antecipada obrigatória.

Em 2011 teve início a operacionalização do VIS, em todos os postos de fronteira nacionais nos termos definidos para a primeira fase do projecto, mais uma vez, em articulação com o sistema PASSE. No contexto da operacionalização do sistema VIS, destaque para a sua implementação nos postos consulares portugueses de Rabat, Túnis, Argel, Trípoli e Cairo, sendo este um projecto liderado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). De referir que a infra-estrutura tecnológica nacional do VIS, assim como o respectivo Ponto de Contacto europeu – *single point of contact*, é da responsabilidade do SEF. O sistema VIS permite o processamento de dados relativos a todos os pedidos de vistos de curta duração para ao espaço Schengen, potenciando a segurança no controlo de fronteira à chegada através da utilização de dados biométricos – impressões digitais e reconhecimento facial, protegendo deste modo os viajantes legítimos contra a usurpação de identidade. Por fim, verificou-se a consolidação do sistema de gestão integrada de fronteiras – *Integrated Border Management*, na realidade nacional ao nível do controlo de fronteiras através da interacção das suas diversas componentes.

A actuação no âmbito da Frontex foi assegurada através da participação em operações conjuntas<sup>217</sup> e da actuação no âmbito da Rede de Análise de Risco da Frontex – FRAN. O Relatório Anual de Política 2011, da REM reporta que

---

<sup>217</sup> Em termos de desenvolvimentos no âmbito da política de controlo de fronteiras, em 2011 e 2012, Portugal assumiu o reforço das parcerias internacionais na área da gestão dos fluxos fronteiriços e das relações com os Estados-membros da UE, especialmente no quadro da Frontex através do SEF.

no decurso de 2011 Portugal participou em diversas operações conjuntas coordenadas pela Agência Europeia FRONTEX, em especial no que se refere à solidariedade para com Estados-membros sujeitos a pressão migratória desproporcionada. A representação nacional nas diversas operações conjuntas concretizou-se através da participação de elementos do SEF, bem como da GNR e da Força Aérea Portuguesa (FAP) (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2011a, p. 66).

Neste contexto, e em síntese, destaca-se a participação nacional na operação RABIT 2010 na Grécia - terminada a 3 de Março de 2011, onde as equipas de intervenção rápida - RABIT Pool, intervieram, pela primeira vez, em cenário real, na fronteira terrestre da Grécia com a Turquia. Esta operação contou com a participação de 20 elementos das equipas de intervenção rápida portuguesa (SEF e GNR). De igual forma, deve sublinhar-se a operação HERMES 2011, que contou com a participação de 16 peritos do SEF e com um avião C 295M da Força Aérea, para reforço do controlo de fronteira da ilha de Lampedusa, em Itália.

Para além destas operações, Portugal participou nas seguintes operações conjuntas nas fronteiras aéreas:

- FOCAL POINTS 2011 – Destacamento de dois peritos do SEF para os aeroportos de Barajas (Madrid) e Charles de Gaulle (Paris). Na vertente aérea, os Focal Points visam apoiar as operações estratégicas sobre as principais rotas da imigração ilegal na fronteira externa aérea. Trata-se de uma operação anual, na qual o aeroporto de Lisboa tem também participado como Focal Point activo;
- HAMMER 2011 – Envolvimento de dois elementos nesta operação que pretende dar resposta eficaz e rápida ao reajustamento que os facilitadores de imigração e tráfico de seres humanos demonstram no decurso de operações anteriores;
- HUBBLE 2011 – Participação de quatro peritos do SEF na referência de imigração ilegal por via aérea com origem em diversos aeroportos de Estados terceiros;
- MIZAR 2011 – Participação de um perito no aeroporto de Amesterdão.

Destaca-se ainda, em 2011, a participação em operações internacionais no âmbito da Presidência da UE - Operação Balder, de 16 Abril a 22 Abril, organizada pela Dinamarca, e a Operação Aphrodite que decorreu entre 22 Outubro e 4 Novembro, organizada pelo Chipre.

No ano de 2012, o processo de emissão do Passaporte Electrónico Português passou a estar centralizado numa única entidade, aumentando a segurança no controlo de

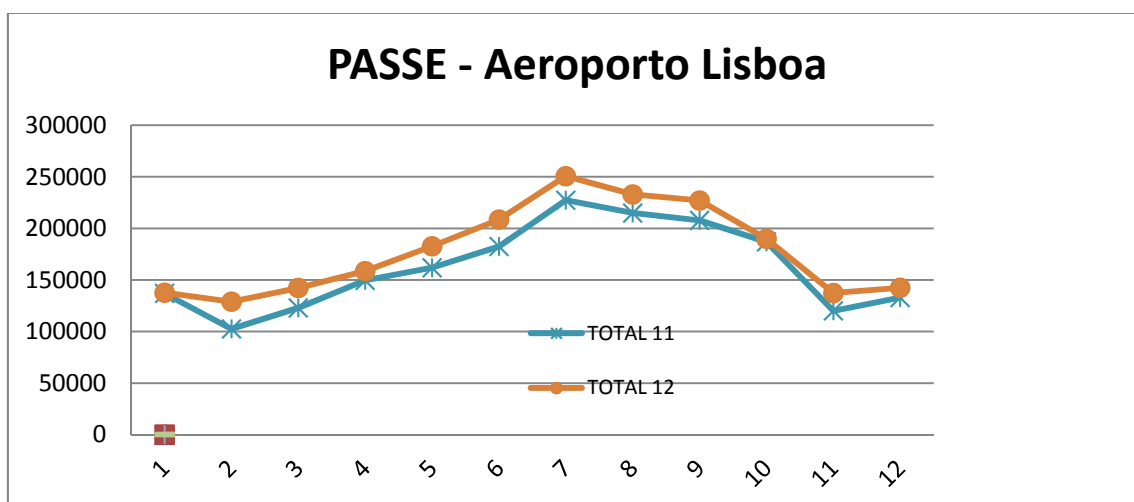
fronteira, a salvaguarda da identidade dos cidadãos e o combate à imigração ilegal. Foi ainda operacionalizado o sistema RAPID de forma integral em todas as fronteiras aéreas nacionais, o que permitiu a promoção da celeridade e segurança no controlo de fronteira, assim como consolidada a nível central a Unidade de Análise de Risco (UAR) do SEF, que analisa os fluxos migratórios e movimentos de fronteira, identificando potenciais factores de risco migratório.

Por fim, foram realizados controlos *pre-boarding* em países de origem sinalizados como de risco migratório, no quadro do protocolo estabelecido entre o SEF e os Transportes Aéreos Portugueses – TAP, para apoio técnico local no país de embarque para efeitos de prevenção da migração ilegal e detecção da fraude documental. Após a identificação de tendência de crescimento significativo de passageiros de voos oriundos do aeroporto de Bissau com documentação falsa, alheia e indocumentados à chegada a Lisboa, o SEF passou a realizar um procedimento de *pre-boarding* naquele aeroporto ao abrigo deste protocolo (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2013).

### **5.3.1. MOVIMENTOS MIGRATÓRIOS COM DESTINO AO AEROPORTO DE LISBOA E A ACTUAÇÃO DAS OPERADORAS DE TRANSPORTE AÉREO**

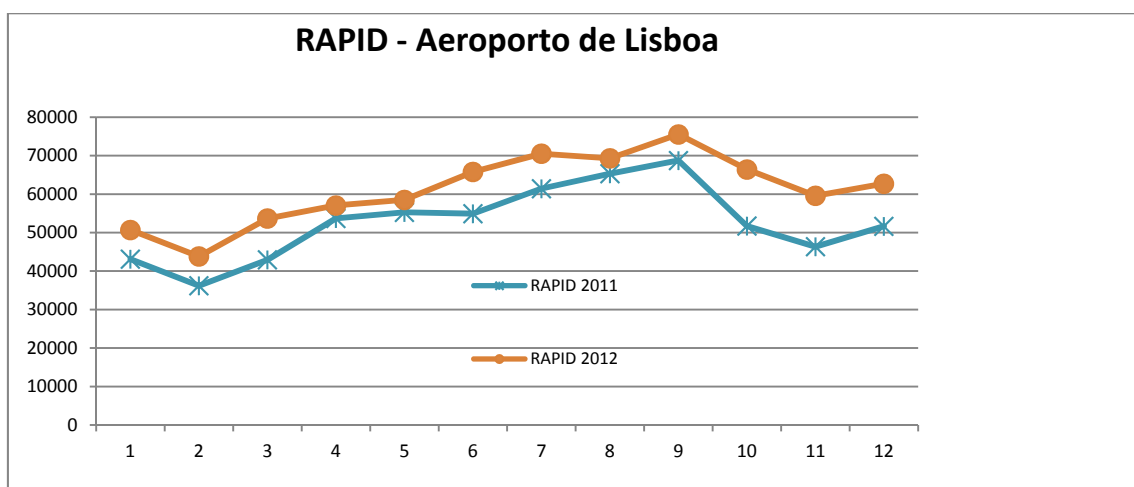
A análise de indicadores operacionais do controlo da circulação de pessoas na fronteira aérea externa do aeroporto de Lisboa, permitem constatar a manutenção das tendências gerais da migração legal observadas nos anos anteriores a 2012. De todos os aeroportos nacionais somente o aeroporto de Lisboa registou em 2012, um ligeiro aumento do volume de passageiros processados.

Os dados operacionais relativos ao sistema PASSE no aeroporto de Lisboa, nos anos 2011 e 2012, apresentam os seguintes indicadores:



**Ilustração 16** - Registos sistema PASSE nos anos 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa)

Com o início da operacionalização do sistema RAPID em todas as fronteiras aéreas nacionais, os dados operacionais do sistema relativos ao aeroporto de Lisboa, nos anos 2011 e 2012, apresentam os seguintes resultados:<sup>218</sup>



**Ilustração 17** - Registos no sistema RAPID nos anos 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa)

No quadro do esforço desenvolvido por Portugal na protecção das fronteiras aéreas, ao abrigo da lei de estrangeiros, as companhias transportadoras estiveram envolvidas de forma activa no objectivo de manter os desafios de segurança afastados das fronteiras físicas. Os processos de contra-ordenação instaurados pelo SEF às companhias transportadoras no aeroporto de Lisboa, revelam situações relativas à irregularidade

<sup>218</sup> Em ambos os sistemas, PASSE e RAPID, os indicadores apresentados correspondem a registos de entrada e saídas, no controlo da circulação de pessoas na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa.

constatada no transporte de passageiros pelas companhias que operam nas rotas comerciais com destino à capital portuguesa. A TAP, pelo volume de rotas e passageiros transportados, destaca-se claramente dos restantes operadores, registando-se, no entanto, um esforço de melhoria do ano 2011 para 2012, fruto de uma maior colaboração entre o SEF e a TAP. Este esforço incidiu ao nível dos contactos estabelecidos com os chefes das escalas de origem das irregularidades, de modo a prevenir procedimentos fora dos requisitos legalmente previstos para os passageiros embarcarem para Portugal, nomeadamente em termos de documentos e vistos válidos.

**Tabela 22** - Processos de contra-ordenação instaurados por companhia transportadora

	2011	2012
TAP Air Portugal	172	124
TAAG	31	23
Turkish Airlines	---	8
TACV	10	5
Tunisair	---	4
United Airlines	---	3
Ukraine Inter.	1	3
British Airways	4	2
Blue Air	---	2

Fonte: Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

### 5.3.2. CONTROLO DE SEGUNDA LINHA E APOIO TÉCNICO-PERICIAL NO POSTO DE FRONTEIRA DO AEROPORTO DE LISBOA

No caso das escalas de origens mais interceptadas, para controlo pormenorizado de segunda linha, o ano de 2012 regista um padrão idêntico ao ano de 2011, com excepção para o aparecimento da escala de Bamaco no continente africano.<sup>219</sup> No caso da escala de Casablanca em Marrocos, esta mantém uma significativa importância enquanto origem de risco pois é servida pelas companhias transportadoras TAP Air Portugal e Royal Air Maroc, com várias ligações para Lisboa por semana. Esta situação pode estar ligada ao facto daquela origem assegurar o trânsito de muitos passageiros que têm como origens países da região subsaariana ou da África Ocidental.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> O Código de Fronteiras Schengen define que o "Controlo de segunda linha", é um controlo suplementar que pode ser efectuado num local específico, fora do local onde todas as pessoas são controladas, a primeira linha.

<sup>220</sup> Para se melhor compreender a importância dos controlos de segunda linha ver relatório da Checkpoint - *Identity and Travel Intelligence*, de Setembro de 2011, onde são revelados, critérios e modelos de actuação nos controlos de fronteira dos aeroportos internacionais para os operacionais da Central Intelligence Agency (CIA) dos EUA. Neste relatório é feita referência ao aeroporto da Portela em Lisboa, por ser uma área especial de preocupação relativa à imigração ilegal proveniente da África Ocidental, da Europa de Leste, e

No caso de Dacar, considerado frequentemente um *hot spot* em termos de imigração ilegal e outras formas de criminalidade organizada (United Nations Office on Drugs and Crime, 2013), a sua importância em termos de origem de risco está directamente ligada ao uso de documentos falsos e falsificados por cidadãos da região, muitos deles em trânsito para capitais europeias com comunidades francófonas, como é o caso de Paris e Bruxelas.

O aparecimento da escala de Londres em 2012, englobando os seus diversos aeroportos, pode ser explicado pelo crescente volume de situações ligadas a estudantes de origem indostânica, nomeadamente do Bangladesh, da Índia e do Nepal, que estando a terminar o período de permanência autorizado para o Reino Unido, solicitam vistos de curta duração para visitar a Europa Schengen, onde tencionam permanecer irregularmente a desenvolver actividades profissionais no sector da agricultura e construção civil, evitando desta forma o regresso previsto aos seus países de origem.

Referência especial para as duas escalas sul-americanas enquanto origens de risco, São Paulo e Brasília, verificando-se a mesma tendência de manutenção da importância da origem Luanda neste segmento. Neste último caso, os programas de formação ministrados pelo SEF junto da sua congénere angolana do Serviço de Migração e Estrangeiros (SME), fazem parte de um esforço na prevenção de potenciais casos de migração ilegal, nomeadamente ao nível do uso de documentos de viagem falsificados.

---

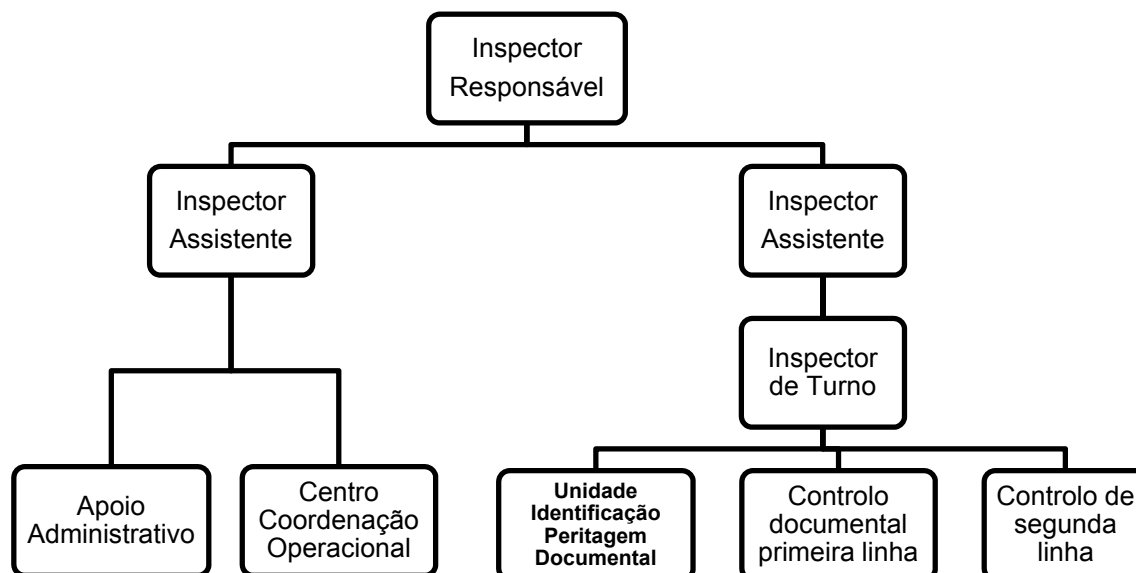
das antigas colónias de Angola, Brasil, Guiné Bissau e Moçambique (United States. Central Intelligence Agency. Checkpoint Identity and Travel Intelligence Program, 2011).

**Tabela 23** - Escalas com mais intercepções de passageiros para controlo de segunda linha

	2011	2012
América do Sul e do Norte	Brasília Newark Rio de Janeiro São Paulo	Brasília --- Rio de Janeiro São Paulo
África	--- Bissau Casablanca Dacar Luanda	Bamaco Bissau Casablanca Dacar Luanda
Europa	--- Londres Zagreb via Roma	Istambul Londres ---

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

A estrutura organizativa do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, em termos de resposta operativa, manteve de 2010 a 2012 o modelo que esteve implementado no decurso da Avaliação Schengen às fronteiras aéreas do aeroporto de Lisboa, que decorreu no final de Outubro de 2010.<sup>221</sup>



**Ilustração 18** - Estrutura organizativa do posto de fronteira do SEF no aeroporto de Lisboa de 2010 a 2012. (Ilustração nossa)

<sup>221</sup> As conclusões da Avaliação Schengen nas fronteiras portuguesas realçaram, nomeadamente, a estrutura centralizada e clara do SEF, a abertura e flexibilidade na implementação de novas tecnologias, e o profissionalismo e motivação dos colaboradores do SEF (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2011b ; Portugal. Ministério da Administração Interna. Secretaria-Geral, 2010b).

Nos anos 2011 e 2012, o posto de fronteira do aeroporto de Lisboa contou com uma unidade técnica de reconhecida competência pericial, a unidade de identificação e peritagem documental (UIPD), não só pelo apoio permanente que disponibilizou à primeira e segunda linha do controlo documental, bem como pela assistência prestada no processamento passageiros nas rotas consideradas de risco, e à vigilância da zona internacional do aeroporto de Lisboa, que aumentou consideravelmente em termos de área com a ampliação do novo terminal – chamado *piér* norte, no final de 2010. Em 2011 e 2012, esta Unidade dividiu-se em duas componentes operativas – o grupo informação operacional (GIO) e o grupo peritagem documental (GPD). A UIPD constituiu uma referência europeia enquanto ponto de contacto ao nível dos países congéneres no que respeita à confirmação da autenticidade de documentos de viagem e identificação, bem como pela coordenação da actividade dos peritos dos Estados-membros da UE quando colocados no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa no âmbito das operações Frontex. A UIPD esteve formalmente designada, a nível dos Estados-membros da UE, como ponto de contacto ao nível nacional para a confirmação de carimbos de movimento de entradas e saídas de Portugal.

Como consequência das diversas acções de identificação na zona internacional do aeroporto de Lisboa, dos acompanhamentos de voos de risco e apoio ao controlo documental de primeira linha e controlo de segunda linha, resultaram a elaboração de relatórios de informações, de análise documental, boletins de análise de risco em termos de tendências e alertas.

Foi ainda definido como objectivo desta unidade no período em análise, a referenciação de potenciais vítimas de tráfico de seres humanos, de facilitadores e outras situações relacionadas com informação sobre rede criminosas organizadas no âmbito da migração ilegal do terrorismo. Competia ainda à UIPD a gestão e introdução de informação respeitante à fraude na página da intranet do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, que foi desenvolvida a partir de 2010 como plataforma tecnológica de partilha de informação na maior e mais complexa estrutura de controlo de fronteira em Portugal.

Da actividade desenvolvida pelo grupo de identificação operacional no ano de 2010, a título de exemplo e de forma sintética, destacamos a consolidação da recolha de informação resultante da resposta concretizada no terreno:<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> As actividades da UIPD constam de documentos internos do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, contendo informação classificada de acesso reservado e de difusão limitada.



- A detecção de situações com proveniência no Reino Unido, envolvendo cidadãos nacionais do Bangladesh e do Nepal com estatuto de estudantes naquele país e titulares de vistos Schengen obtidos no consulado de Portugal e Belga. De acordo com o apurado, a grande parte destes cidadãos, apesar de munidos de vistos de estudo, não se encontravam com a situação regularizada nos estabelecimentos de ensino britânicos;
- A identificação de dois facilitadores, um canadiano e um britânico, ambos com origens no Sri Lanka, detectados quando tentavam auxiliar a entrada em Portugal de dois cidadãos do Sri Lanka provenientes de Istambul, tendo resultado na detenção de um dos facilitadores de nacionalidade canadiana;
- A identificação de um alegado facilitador turco residente na Suécia, proveniente de Bissau, que tentou auxiliar a passagem na fronteira portuguesa a dois cidadãos turcos que o acompanharam desde aquela origem;
- A detecção de dois facilitadores angolanos, um dos quais residente em França, que tentou passar a fronteira portuguesa com um grupo de sete angolanos, cinco dos quais com fraude nos documentos de viagem e nos vistos Schengen, obtidos no consulado de França em Angola;
- A detecção de um cidadão nigeriano associado ao acompanhamento de grupos de nigerianos, com o propósito de efectuarem estágios fictícios em empresas portuguesas ligadas ao ramo da informática;
- A detecção de um facilitador senegalês, músico, que entrou em TN com destino à Hungria com dez cidadãos senegaleses, regressando apenas com o seu "*manager*".
- A detecção na zona internacional do aeroporto de Lisboa, de um cidadão nacional do Sri Lanka, residente em Espanha, a auxiliar um concidadão seu no trajecto Salvador-Lisboa-Londres, com passaporte falsificado da Malásia;
- A detecção de um número anormal de nacionais da Guiana, do sexo feminino, com idades compreendidas entre os 24 e os 34 anos a utilizar o aeroporto de Lisboa como plataforma de trânsito ao efectuarem a rota Brasil – Lisboa – Casablanca – Lomé no Togo, e regresso pela mesma rota, sem uma justificação objectiva do motivo das viagens. Existiu a suspeita de pretenderem permanecer em Casablanca, interrompendo a viagem para Lomé, procurando posteriormente entrar na Europa ilegalmente a partir daquela origem e com o apoio de facilitadores locais;

- Em colaboração com a PJ e os serviços de alfândega, foi possível identificar uma rede de tráfico de estupefacientes que transitavam por Lisboa, utilizada por cidadãos nigerianos residentes em Espanha.

De modo a permitir conhecer a realidade descrita, foram efectuados pelos elementos da UIPD acções preventivas e de controlo da zona internacional do aeroporto de Lisboa, bem como o controlo permanente da chegada dos voos com proveniência de Bissau, Dacar, Istambul, São Paulo, Casablanca, Cairo, Kiev, Maputo, Joanesburgo, Argel e Marraquexe. Em média esta unidade acompanhou presencialmente cerca de setenta voos por semana à chegada a Lisboa.

As actividades da UIPD trouxeram um decréscimo ao nível da detecção de documentos falsos e falsificados, pelo que importa sistematizar alguns dos factores que poderão estar na origem desta nova realidade, tendo presente a conjuntura socioeconómica na Europa.

Os dados registados permitem uma leitura de uma redução de situações envolvendo fraude – com menos 12 %, e conseqüentemente um decréscimo do número de documentos apreendidos, cujos valores não são muito significativos, com excepção do verificado no último mês do semestre.

No que respeita ao tipo de fraude, a tendência manteve-se, reforçando-se a ideia de que a introdução de novos elementos de segurança nos documentos de viagem - passaportes electrónicos, dificulta a sua adulteração, e conseqüentemente a prevalência pela opção da utilização do documento alheio.

Quanto às proveniências de Bissau e Dacar, forma recorrentemente os pontos de origem de eleição na detecção de documentos fraudulentos, enquanto Istambul e Casablanca passaram a consolidar-se enquanto escalas de referência ao nível da fraude documental. Os documentos detectados são na sua maioria passaportes e instrumentos neles apostos, nomeadamente vistos e carimbos de movimento de fronteira – entrada e saída, assim como os títulos de residência. Constatou-se um decréscimo no que respeita à fraude utilizada pelos nacionais do Senegal, verificando-se inversamente, um aumento substancial da fraude com os nacionais da Guiné-Conacri e da Nigéria.

O controlo sistemático à porta da aeronave dos voos de risco, bem como o controlo da zona internacional do aeroporto de Lisboa, levou a uma redução significativa dos casos de indocumentados – em cerca de 42 %, e da fraude documental com os passageiros

em trânsito para os EUA da América, Brasil, Canada e Reino Unido, já que os mecanismos de apertada supervisão e controlo funcionaram como factor dissuasor, na utilização de Lisboa como plataforma das rotas da migração ilegal.

Sendo certo que este tipo de controlo permite a redução dos casos acima descritos, abre no entanto o caminho para uma nova realidade que poderá surgir na implementação de um novo *modus operandi*, dos fluxos provenientes da América do Sul, que passam a transitar para o Reino Unido e Norte de África, nomeadamente através de Istambul, Casablanca e Marraquexe, utilizando documentação genuína, mas sendo portadores de documentos falsos e falsificados na bagagem, cuja utilização poderá permitir a sua posterior solicitação de entrada na fronteira externa europeia.

Por outro lado há a registar o aumento de receitas por força da instauração de processos de contra ordenação às companhias aéreas por transporte de passageiros de determinada nacionalidades que não titulares de visto de escala aeroportuária (VEA)<sup>223</sup>, num valor aproximado de cerca de 160,000 euros.

Estas informações revelam a ligação crescente da zona internacional do aeroporto de Lisboa a actividades ilícitas, relacionadas maioritariamente com casos de migração ilegal, as quais requerem mecanismos de controlo e supervisão permanentes em termos de resultados práticos, de modo a produzir um efeito dissuasor da utilização do território português para fins ilícitos.

### **5.3.3. ROTAS E NACIONALIDADES DA MIGRAÇÃO ILEGAL NAS FRONTEIRAS AÉREAS PORTUGUESAS**

O volume de recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros na fronteira externa aérea portuguesa é, neste trabalho, considerado o principal indicador da pressão migratória ilegal, o que aliado a outros indicadores ilustra o ponto de situação relativo aos desafios de segurança identificados nos anos 2011 e 2012 (Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento, 2013).

O número de recusas de entrada na fronteira aérea externa portuguesa decresceu consecutivamente desde 2009, tendo o ano de 2012 registado uma diminuição muito significativa do volume quando comparado com o ano de 2011. A conjuntura

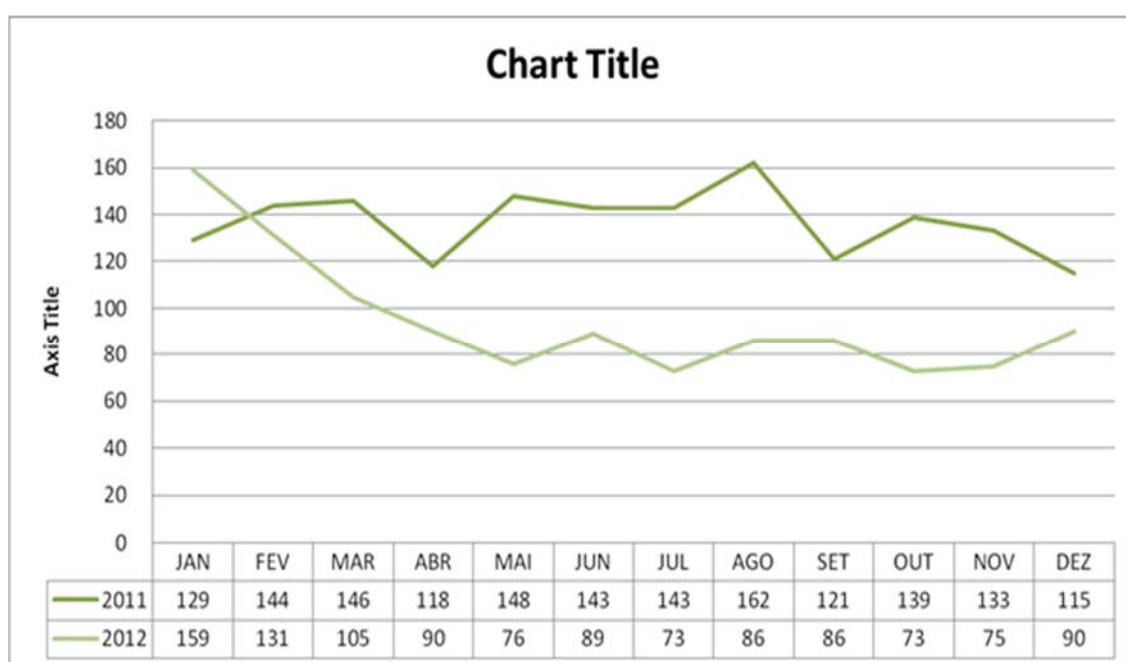
---

<sup>223</sup> Informação sobre os países cujos cidadãos estão sujeitos a visto de escala em Portugal – Afeganistão, Bangladesh, Congo (República Democrática do), Eritreia, Etiópia, Gana, Guine (Conacri), Iraque, Irão, Libéria, Nigéria, Paquistão, Senegal, Somália, Sri Lanka (Portugal. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Consulado Geral de Portugal em São Paulo, 2013).

socioeconómica que se fez sentir no plano nacional e internacional, terá sido um dos factores que pode ter contribuído para esta situação.

As recusas de entrada na fronteira aérea externa portuguesa resumem-se aos postos de fronteira do aeroporto de Lisboa, do Porto e de Faro. O posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, enquanto principal plataforma de chegada e trânsito das rotas de África e da América do Sul, mantém-se como o principal local de ocorrências, em termos de volume e natureza dos casos de migração ilegal detectados (Portugal. Provedor de Justiça, 2011).

Os dados da evolução mensal das recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012, mostram realidades distintas. O ano de 2011 revela que os indicadores alcançados ao longo do ano apresentam indicadores mais constantes, oscilando entre as 115 recusas de entrada em Dezembro e as 162 em Agosto – cerca de quarenta por semana. No caso de 2012, de Janeiro a Abril verificou-se uma descida das 159 recusas de entrada para as 90 recusas, mantendo até Dezembro um padrão que oscilou entre as 73 recusas de entrada – cerca de dezoito por semana, e as 89 recusas.



**Ilustração 19** - Evolução mensal do volume de recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012. (Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa)

Em 2011, a América do Sul e o continente africano são as proveniências de maior risco migratório associado à migração ilegal de nacionais de Estados terceiros, na fronteira

aérea do aeroporto de Lisboa. No ano de 2011 e 2012 foram registadas respectivamente 1641 e 1133 recusas de entrada, com o registo de aumento da pressão migratória ilegal de casos com recusa de entrada verificado com as origens centradas em África – de 31% em 2011 para 44% em 2012. A Europa apresentou nestes dois anos valores residuais em termos de volume de recusas de entrada no aeroporto de Lisboa.

**Tabela 24** - Recusas de entrada na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa por continente

	2011	2012
	% total	% total
América do Sul	64	49
África	31	44
Europa	5	6
Outros	---	1

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

No capítulo das recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros com origem na América do Sul, os aeroportos de São Paulo e de Recife são as escalas de origem que apresentam evoluções mais relevantes em 2012 quando comparadas com o ano transacto. Regista-se ainda uma diversificação do volume das escalas com recusa de entrada, situação contrária à detectada nas escalas africanas que registam uma maior concentração nas escalas utilizadas. No caso das escalas africanas, há que salientar as origens Bamaco, no Mali, Acra, no Gana, e Casablanca, em Marrocos, que registaram aumentos significativos do número de situações em 2012, face ao ano anterior. Embora represente um decréscimo em relação ao ano anterior, Dacar continua a ser referenciada uma origem de risco. Casablanca, tal como o Senegal, passa a representar uma escala de risco, com um aumento de 12% dos casos em 2011 para 18% dos casos de recusas de entrada em 2012. No caso de Bissau, foi registado um decréscimo nas situações registadas, em parte devido ao número de pedidos de asilo na fronteira à chegada a Lisboa, que optámos por não abordar neste trabalho. Por outro lado, fruto da celebração de um protocolo entre a TAP e o SEF, a fim de operacionalizar acções de *pré-boarding* em Bissau pelas autoridades portuguesas de fronteira, na aerogare daquele aeroporto e no acesso à aeronave, foi possível detectar preventivamente casos de uso de documentos falsos e falsificados.

**Tabela 25** - Recusas de entrada na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa por escalas mais representativas na América do Sul e África

	2011		2012	
	Escala	% total	Escala	% total
América do Sul	Belo Horizonte	11	Belo Horizonte	8
	Brasília	24	Brasília	9
	Recife	---	Recife	11
	Rio de Janeiro	11	Rio de Janeiro	12
	São Paulo	21	São Paulo	25
África	Escala	% total	Escala	% total
	Acra	2	Acra	9
	Bamaco	6	Bamaco	20
	Bissau	18	Bissau	9
	Casablanca	12	Casablanca	18
	Dacar	32	Dacar	20
	Luanda	23	Luanda	19

Fonte: Boletins Estatísticos Mensais de 2011 e 2012, do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

O indicador referente às recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros nas fronteiras externas aéreas nacionais tem verificado um decréscimo acentuado, com uma redução dos valores de 2011, o que denota uma tendência geral para a diminuição das tentativas de entrada ilegal em Portugal. No entanto, o agravamento da instabilidade política associado à débil situação económica que assola alguns países africanos, constituem factores que justificam a leitura resultante dos dados analisados, os quais comprovam o aumento de recusas de entrada na fronteira do aeroporto de Lisboa com origem em escalas africanas.

Na medida em quem os indicadores de recusas de entrada na fronteira foram os que mais alterações conheceram, impõe-se uma apreciação mais aprofundada destas variações.

As nacionalidades dos cidadãos alvo de recusas de entrada nas fronteiras aéreas portuguesas que sofreram mais alterações foram a brasileira, a maliana e a senegalesa. No caso do Brasil, o decréscimo das recusas de entrada que se tem verificado ao longo dos anos anteriores a 2012 acentuou-se, atingindo o valor mais baixo de sempre em recusas de entrada em Portugal, com 510 decisões em 2012. A causa deste fenómeno está intrinsecamente ligada à alteração dos factores de atracção e repulsão que se inverteram nestes últimos anos. Portugal deixou, neste caso, de ser atractivo para os migrantes brasileiros, em função da reduzida oferta de emprego para mão-de-obra tanto qualificada como não qualificada, da redução dos benefícios sociais e do crescente

retorno de vários concidadãos ao país de origem. As fortes políticas de investimento, de incentivo ao emprego e de erradicação da pobreza, fomentaram novas oportunidades de emprego e conduziram a um aumento da qualidade de vida, sendo cada vez mais atractivo o cenário de regresso, e a fixação no Brasil dos seus nacionais apesar de subsistirem problemas ligados à segurança dos cidadãos.

No caso de Angola, esta é uma migração mais irregular, conforme se tem observado nos últimos anos. Existem picos de recusas de entrada em Portugal, cuja causa pode estar associada a redes organizadas de imigração ilegal e consequentemente alvo de recusas de entrada quer por uso de documentos falsos ou falsificados, ou de vistos obtidos fraudulentamente.

Relativamente ao Mali, apesar de não existirem dados disponíveis anteriores a 2011, verifica-se um aumento significativo de recusas de entrada – subindo das 17 registadas em 2011 para 93 em 2012, o que pode estar ligado com a consolidação comercial da rota Bamaco para Lisboa que se traduz num aumento dos passageiros transportados, os quais tinham na sua maioria têm trânsitos previstos para capitais dos Estados-membros do espaço Schengen. Destes, a grande maioria destes cidadãos tem como destino final o território francês, o que se pode explicar pela forte ligação política, social e cultural existente entre aqueles dois países. Esta rota assegurada pela transportadora aérea nacional, pese embora a recente existência, assinalou significativos registos de recusa de entrada, pelo que passou a merecer uma monitorização particular da evolução da referida tendência, devido essencialmente a preocupações de segurança.

**Tabela 26** - Principais nacionalidades dos passageiros alvo de recusa de entrada na fronteira externa aérea portuguesa em 2011 e 2012

Nacionalidades	2011		2012	
	Total	% total	Total	% total
Angola	148	8,2	151	12,1
Brasil	957	53,2	510	40,9
Mali	---	---	93	7,5
Nigéria	---	---	38	3
Paraguai	---	---	54	4,3
Senegal	142	7,9	83	6,7
Venezuela	---	---	58	4,7
Outras	550	30,7	259	20,8
<b>Total</b>	<b>1,797</b>		<b>1,246</b>	

Fonte: Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2014

Em 2011, em termos de recusas de entrada a nacionais de Estados terceiros na fronteira externa aérea portuguesa, cerca de 53 % das recusas de entrada incidiram sobre

cidadãos nacionais do Brasil, perfazendo um total de 957 passageiros. De forma muito distanciada, seguem-se os nacionais de Angola com 148 recusas de entrada em Portugal, os nacionais do Senegal com 142 recusas de entrada, da Venezuela com 58 recusas de entrada e do Paraguai com 54 recusas. No ano de 2012, cerca de 41 % das recusas de entrada em Portugal de nacionais de Estados terceiros ocorreram com cidadãos nacionais do Brasil, com um total de 510 passageiros, seguindo-se os nacionais de Angola com 151 recusas de entrada, do Mali com 93 recusas de entrada, do Senegal com 83 recusas e da Nigéria com 38 recusas.

Observando o quadro das recusas de entrada nas fronteiras em Portugal nos anos 2011 e 2012, é visível a manutenção de uma situação estável quanto às nacionalidades envolvidas, não existindo matéria para aprofundados reparos analíticos em termos de perfis e tendências identificadas.

Sem prejuízo da ponderação de outros factores, a análise dos indicadores não deve ignorar o contexto do regime de isenção de visto de turismo ou negócios aplicável aos nacionais do Brasil, contrariamente ao previsto para os nacionais de Angola e Senegal. De notar que a pressão migratória das principais nacionalidades na fronteira externa portuguesa – Brasil e Angola, tem como factores explicativos as relações histórico-culturais, a língua comum e o poder de atracção exercido pelas significativas comunidades nacionais estabelecidas em Portugal.

Apesar de ambos os países fazerem parte do chamado sistema migratório lusófono, no caso de Angola, no início de 2012, verificou-se a existência de recusas de entrada a portugueses à chegada Luanda, apesar do acordo de concessão de vistos entre os dois países, o que levou a nível diplomático o MNE português a solicitar explicações a Angola sobre as recusas, segundo a imprensa portuguesa (ACS, 2012).

Os dados sobre do Produto Interno Bruto (PIB) nominal e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2013,<sup>224</sup> dos Estados terceiros com mais recusas de entrada na fronteira revelam que, dos sete países analisados, três encontram-se entre as trinta maiores economias do mundo – Brasil, Nigéria e Venezuela. Em posição mais difícil,

---

<sup>224</sup> Ano após ano, as mudanças do nível nominal de saída ou de rendimento de uma economia são afectados por uma combinação de forças: o crescimento real, a inflação dos preços e taxas de câmbio. Alterações em qualquer uma das três forças, pode afectar a posição relativa de uma economia e, portanto, sua classificação em comparação com outras economias. Dos rankings apresentados aqui, o PIB nominal, talvez a medida mais familiar da actividade económica global, é mais sujeito a preços e taxas de câmbio efeitos. Os rankings são baseados apenas em dados disponíveis.



encontram-se outros três países da tabela – Paraguai, Senegal e Mali, pois não pertencem sequer ao grupo dos 100 países com maior PIB.

**Tabela 27** - Dados do Produto Interno Bruto (PIB) nominal e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2013, dos países com mais recusas de entrada na fronteira aérea externa lusa

Economia do país	PIB nominal 2013 Posição ranking	PIB em milhões de dólares americanos	IDH: Índice e lugar no ranking mundial
Angola	---	---	0,508 - 148
Brasil	7.º	2.245,673	0,730 - 85
Mali	134.º	10,943	0,344 - 183
Nigéria	25.º	521,803	0,471 - 153
Paraguai	100.º	29,009	0,699 - 111
<b>Portugal</b>	<b>48.º</b>	<b>227,329</b>	<b>0,816 - 43</b>
Senegal	119.º	14,792	0,470 - 154
Venezuela	27.º	438,284	0,748 - 71

Fonte: Banco Mundial, 2014 e Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, 2013

Os números do IDH, que levam em consideração o PIB *per capita*, também são reveladores do subdesenvolvimento destes países. O Brasil e a Venezuela encontram-se na faixa dos países classificados como possuidores de um IDH elevado. O Paraguai apresenta um IDH médio, sendo considerado como um país em desenvolvimento. O destaque negativo vai para Angola, Nigéria, Senegal e Mali, com um valor consideravelmente mais baixo que os demais, o que comprova a dificuldade do país, no geral, em disponibilizar uma boa qualidade de vida à sua população.<sup>225</sup> Estes dados comprovam que o subdesenvolvimento encoraja a migração ilegal.

A análise da evolução da população estrangeira em Portugal implica levar em consideração diversos aspectos, nomeadamente a evolução legislativa ocorrida nos últimos anos e respectivos impactos da operacionalização das políticas de imigração, o volume de residentes legais, as relações histórico-culturais com outros países da Lusoesfera, bem como os contextos económicos e sociais de Portugal e dos países de origem o país. Esta evolução deve ainda considerar os aspectos internacionais que influenciam a realidade migratória, bem como elementos de natureza específica que permitem caracterizar a tendência da realidade migratória portuguesa, como seja a sua contínua ligação ao sistema migratório lusófono.

Em 2013 registou-se um decréscimo do número de estrangeiros residentes, com cerca de 400,000 cidadãos com título válido, o que significa -3,8 % em comparação com o ano anterior. Verifica-se uma redução da representatividade do padrão da população

<sup>225</sup> Apesar da inexistência de dados sobre o PIB da Angola pela fonte consultada, foram considerados os dados do IDH na fonte consultada.

estrangeira que é oriunda de países de língua portuguesa, representando cerca de 42 % do total, com especial destaque para o Brasil, Cabo Verde e Angola. A comunidade brasileira mantém-se como a mais representada, com cerca de 92,000 cidadãos, tendo perdido cerca de 13,500 residentes em Portugal face ao ano transacto. Concorre para este facto a aquisição da nacionalidade portuguesa, a reorientação dos destinos dos fluxos migratórios e a crise no mercado laboral. A China passou a ser a sexta nacionalidade mais representada, com cerca de 18,500 cidadãos, sendo das únicas, a par da Guiné-Bissau que cresceu 0,5 %, que registaram um aumento do número de residentes em 6,8 %.

Este grupo de dez nacionalidades totaliza cerca de 80 % da população estrangeira com permanência regular em Portugal. Ao longo dos anos 2010 a 2013 não se verificam alterações significativas nas principais nacionalidades.

**Tabela 28** – Evolução da população estrangeira em Portugal com estatuto de residente legal de 2010 a 2013

	2010		2011		2012		2013	
	País	% total	País	% total	País	% total	País	% total
1	Brasil	27	Brasil	20	Brasil	25	Brasil	23
2	Ucrânia	11	Ucrânia	11	Ucrânia	11	Cabo Verde	11
3	Cabo Verde	10	Cabo Verde	10	Cabo Verde	10	Ucrânia	10
4	Roménia	8	Roménia	9	Roménia	8	Roménia	9
5	Angola	5	Angola	5	Angola	5	Angola	5
6	Guiné-Bissau	4	Guiné-Bissau	4	Guiné-Bissau	4	China	5
7	Reino Unido	4	Reino Unido	4	Reino Unido	4	Guiné-Bissau	4
8	China	4	China	4	China	4	Reino Unido	4
9	Moldávia	4	Moldávia	3	Moldávia	3	São Tomé	2
10	São Tomé	2	São Tomé	2	São Tomé	2	Moldávia	2

Fonte: Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento, 2012 ; Portugal. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento, 2013

As comunidades de imigrantes de países lusófonos estabelecidas em Portugal podem ser consideradas factores que catalisam a atracção dos nacionais desses Estados terceiros, motivadas por melhores condições de vida a nível social e económico, bem como pela possibilidade de movimentação no espaço Schengen, ao facilitarem a logística da mobilidade através de redes informais de cariz social ou mesmo familiar.

### 5.3.4. MIGRAÇÃO ILEGAL EM TRÂNSITO NO AEROPORTO DE LISBOA: COMPOSIÇÃO E TENDÊNCIAS DOS FLUXOS

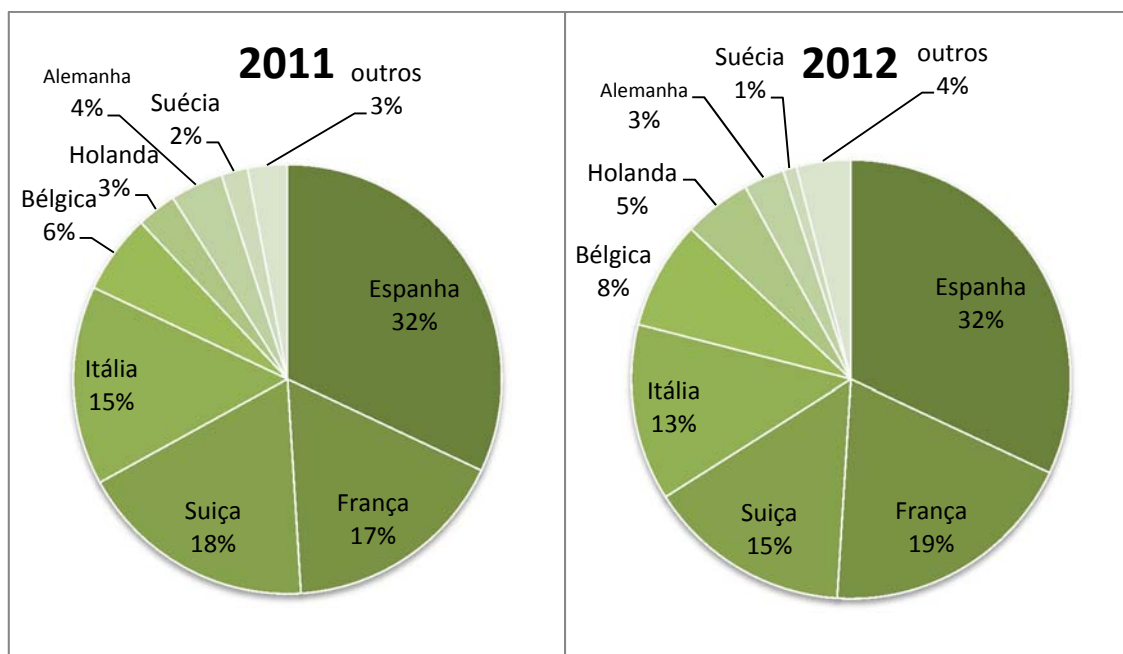
No ano de 2011, a realidade relativa a recusas de entrada de nacionais de países terceiros no aeroporto de Lisboa, revela que 30 % do universo total se encontrava em trânsito para destinos do espaço Schengen. Em 2012, os dados gerais indicam que, apesar do volume anual ter registado um decréscimo em termos totais, houve um aumento para 32 % do universo das recusas a nacionais de Estados terceiros em trânsito para o espaço Schengen.

**Tabela 29** - Recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros no aeroporto de Lisboa em função do destino final pretendido nos anos 2011 e 2012

Destino final pretendido	2011		2012	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Passageiros locais	1,100	67 %	747	66 %
Trânsito para Schengen	497	30 %	364	32 %
Trânsito internacional	44	3 %	22	2 %

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

Dos destinos Schengen mais representativos em termos de casos de migração ilegal em trânsito detectada no aeroporto de Lisboa e alvo de recusa de entrada, destacam-se a Espanha, a Suíça e a França.



**Ilustração 20** - Principais destinos finais no espaço Schengen de nacionais de Estados terceiros em trânsito pelo aeroporto de Lisboa alvo de recusa de entrada em 2011 e 2012. (Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira no aeroporto de Lisboa)

Em síntese, os indicadores do ano de 2012 apresentam um volume das recusas de entrada de nacionais de países terceiros no aeroporto de Lisboa para Espanha e França que indicam a manutenção de um fluxo migratório ilegal em trânsito, apesar de se registar um decréscimo no número total de recusas registadas entre 2011 e 2012 – de 497 para 364 migrantes ilegais.

Estes dados revelam a confirmação da utilização do território português, enquanto plataforma de trânsito com destino ao espaço Schengen, por migrantes ilegais a quem foi recusada a entrada no aeroporto de Lisboa. Esta funcionalidade logística da fronteira externa, ao controlar fluxos migratórios com destino a outros Estados parte de Schengen, resulta do actual regime do complexo de segurança regional de UE.

Em termos de transporte por via aérea, esta operação tem a denominação de *hub*, pois apresenta particularidades muito específicas no que respeita ao processamento de passageiros, em especial ao nível do controlo de fronteira em escalas com permanências muito curtas, chegando a prever por questões comerciais das companhias transportadoras, em alguns casos, cerca de cinquenta minutos para formalidades de controlo de fronteira e processamento de bagagens dos passageiros. Estas rotas a partir da América do Sul e de África para as capitais europeias com trânsito por Lisboa, são disponibilizadas na expectativa de trânsitos muito curtos, para que os passageiros que saem no final do dia numa origem transcontinental, aumentem o *load factor*<sup>226</sup> dos voos das primeiras horas da manhã, a partir de Lisboa com destino à Europa. Com o passar do tempo, constatou-se que a operação da TAP Air Portugal nas mais de dez escalas do Brasil<sup>227</sup>, em termos de política comercial, apostou largamente neste tipo de operação para a qual, em 2011 e 2012, não detinha competidores directos de referência por parte de outras companhias aéreas, para transportar passageiros para as capitais europeias – nomeadamente Paris, Londres e Roma.

A análise dos indicadores referenciados em 2011 e 2012 permite identificar as rotas de risco associadas à utilização do espaço português como placa giratória de migrantes com destino a países pertencentes ao espaço Schengen. Constata-se uma deslocalização das rotas de risco identificadas na América do Sul para África, com aparecimento de Bamaco como uma das origens mais utilizadas para utilização de Lisboa enquanto plataforma de trânsito. Regista-se ainda a emergência das origens na

---

<sup>226</sup> Taxa de ocupação dos aviões medida pelo número de assentos, em termos de medida de aproveitamento do espaço nas aeronaves.

<sup>227</sup> Rio de Janeiro, São Paulo – Congonhas e Vira copos, Brasília, Natal, Recife, Salvador, Porto Alegre, Fortaleza, Maceió, consultado na informação disponível no centro coordenador operacional do SEF no aeroporto de Lisboa.

África subsaariana, em comparação com a África Ocidental, e diversificação das rotas de risco com o crescimento da Turquia enquanto plataforma de trânsito.

**Tabela 30** - As principais rotas de risco por continente com destino ao espaço Schengen identificadas no aeroporto de Lisboa associadas a recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros em 2011 e 2012

	2011	2012
América do Sul para o espaço Schengen	São Paulo – Madrid Brasília – Barcelona Salvador – Genebra Fortaleza – Zurique Fortaleza – Genebra Caracas – Madrid São Paulo – Bruxelas	São Paulo – Madrid Recife – Genebra Salvador – Genebra São Paulo – Bruxelas --- --- ---
África para o espaço Schengen	Dacar – Genebra Dacar – Paris Luanda – Madrid --- ---	Bamaco – Paris Luanda – Madrid Dacar – Paris Dacar – Madrid Bamaco – Madrid
Europa oriental para o espaço Schengen	---	Istambul – Viena

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do SEF no posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

O perfil dos nacionais de Estados terceiros em trânsito pelo aeroporto de Lisboa com destino a Espanha, identificados em casos de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa associados à migração ilegal, revelam que, para além de representarem a maioria das situações detectadas, apresentam uma matriz cultural e linguística ibero-americana, com migrantes ilegais nacionais do Brasil, Paraguai e Venezuela; repartidos entre homens e mulheres com médias de idade entre os 29 e 32 anos. O aumento do registo de casos de interdição de entrada – duplicou de 2011 com 6 % para 12 % em 2012, pode estar ligado situação relacionadas com penas acessórias de expulsão ou eventuais recusas de entrada anteriores. Em 2011, o principal motivo de recusa de entrada foi a falta de visto com 36 % dos casos, e em 2012 com 40 %, o primeiro fundamento foi a não comprovação do motivo e das condições da estada em Espanha.

Tabela 31 - Perfil dos migrantes ilegais em trânsito para Espanha alvo de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012

Destino Schengen	Média de idades passageiros		Nacionalidades dos passageiros		Principal motivo de recusa de entrada		Não admissão espaço Schengen	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Espanha								
Feminino	32	32	Brasil Venezuela Paraguai	Brasil Paraguai Venezuela	36 % - Falta de visto	40 % - Motivo estada	6 %	12 %
Masculino	29	30	Brasil Venezuela Angola	Brasil Angola Paraguai	36 % - Motivo estada	44 % - Motivo estada	10 %	15 %

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

No caso da Suíça, o Brasil mantém uma expressão significativa em termos de migrantes ilegais identificados, com um volume de recusas de entrada a passageiros do sexo feminino ao abrigo do art.º 96 da CAAS, de 17 % em 2011 para 21 % em 2012. O aumento significativo do registo de casos de interdição de entrada pode estar igualmente ligado a situações relativas a penas acessórias de expulsão ou possíveis recusas de entrada anteriores. Este destino Schengen, apesar de não ser parte da UE, exerce uma forte atracção para os migrantes não qualificados devido à estabilidade económica e social - valor da moeda nacional, reduzido desemprego. Regista-se a identificação de migrantes oriundos do espaço francófono – Senegal (Swiss Confederation. Federal Statistical Office, 2014).

Tabela 32 - Perfil dos migrantes ilegais em trânsito para a Suíça alvo de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012

Destino Schengen	Média de idades passageiros		Nacionalidades dos passageiros		Principal motivo de recusa de entrada		Não admissão espaço Schengen	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Suíça								
Feminino	32	32	Brasil Senegal	Brasil	37 % - Motivo estada	35 % - Falta de visto	17%	21 %
Masculino	31	25	Brasil Senegal	Brasil Gâmbia	33 % - Falta de visto	42 % - Motivo estada	4 %	5 %

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

Com destino a França foram recusadas 37 % das migrantes do sexo feminino oriundas do Brasil, Mali, Senegal e Angola, por uso de documentos falsificados em 2011, e 27 %

por uso de documentos alheios em 2012, em ambos os casos com médias de idades de 29 anos.

**Tabela 33** - Perfil dos migrantes ilegais em trânsito para França alvo de recusa de entrada no aeroporto de Lisboa em 2011 e 2012

Destino Schengen	Média de idades passageiros		Nacionalidades dos passageiros		Principal motivo de recusa de entrada		Não admissão espaço Schengen	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
França								
Feminino	29	29	Brasil Angola	Brasil Mali Senegal	37 % - Documento falso	27 % - Documento alheio	---	---
Masculino	32	32	Brasil Senegal Angola	Mali Senegal Brasil	35 % - Motivo estada	30 % - Motivo estada	9 %	2 %

Fonte: Boletins Mensais de Análise de Risco de 2011 e 2012 do centro coordenador operacional do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa.

#### 5.4. SÍNTESE CONCLUSIVA

As políticas de imigração dos Estados-membros da UE estiveram sob escrutínio após os atentados de 11 de Setembro e dos ataques terroristas subsequentes em Madrid e Londres. Assistimos a mudanças substanciais nos regimes que regulam a imigração e, em especial, nas dinâmicas institucionais que asseguram os controlos da circulação de pessoas nas fronteiras.

Para estudarmos um conjunto de temas e casos de modo a melhor compreender as mudanças das políticas de imigração e as práticas associadas a quem é autorizado a aceder a Portugal – e aos que são impedidos por se tratarem de desafios de segurança, analisamos as consequências directas resultantes da circunstância de pertencermos ao espaço comum da UE, o que nos permite revelar, num primeiro momento, a disponibilidade dos actores políticos e das autoridades nacionais para aplicar medidas de segurança face à modificação do contexto regional da Europa no que respeita a políticas de controlo das migrações nas fronteiras.

O foco do modelo para compreender as mudanças nas fronteiras, é assim deslocalizado da dimensão física ou da localização territorial da fronteira, para uma análise das dinâmicas e da funcionalidade do processo de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, numa tentativa de conhecer os efeitos práticos da regulação e controlo da mobilidade na era da globalização, a que corresponde uma intensificação do volume das passagens nas fronteiras.

A natureza encoberta, a dinâmica de impacto temporário e a sobreposição entre os seus vários aspectos tornam extremamente difícil o conhecimento pleno da realidade dos fluxos migratórios ilegais. Ao longo deste capítulo são analisados dados estatísticos relativos à migração ilegal identificada na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa nos anos 2011 e 2012, considerados de particular relevância enquanto contributo para mais segurança na fronteira externa da UE. Contudo, dada a ausência de investigações anteriormente realizadas em Portugal sobre a expressão dos fluxos migratórios ilegais para a UE pela via aérea, ou de indicadores consensuais e fiáveis sobre a dimensão, composição e distribuição das tendências da migração ilegal identificadas pelos Estados-membros na fronteira externa aérea da UE, a concretização do objectivo preconizado revela-se de particular sensibilidade devido a variados factores. Destes destacamos, a informação pública limitada que é disponibilizada pela UE e suas agências, a publicação de dados com desvios nos indicadores disponibilizados, o que dificulta a sua análise objectiva e o cruzamento dos dados, obrigando a assumir opções de escolha para cada caso independentemente das razões para que tal se continue a verificar.

Neste trabalho foram tratados os dados da migração ilegal identificados no aeroporto de Lisboa, nos anos 2011 e 2012. Neste contexto de análise, os resultados operacionais foram tratados diariamente ao longo de dois anos, num rigoroso processo de certificação da informação em termos de recolha, tratamento e validação dos dados. Pretendeu-se produzir um retrato, numa perspectiva multidisciplinar, da dinâmica e composição das migrações ilegais para território nacional por via aérea – através da delimitação de um conjunto de dimensões e de indicadores que nos permitisse fazer uma cartografia do padrão dos fluxos migratórios e dos perfis dos migrantes ilegais associados. Esta decisão implicou utilizar metodologias de carácter intensivo – sistematização e análise contínua de documentos e dados no período temporal em estudo, para validação das tendências identificadas.

O modelo de análise estatística descritiva e as técnicas de análise multidisciplinar foram usadas como meio para interpretar estimativas dos fluxos da migração ilegal para Portugal e para a UE. No entanto, a tentativa de generalização através da aproximação ignora as diferenças significativas entre os volumes e as rotas dos fluxos ilegais nas diferentes tipologias de fronteiras da UE – aéreas, terrestres e marítimas. Aplicar a mesma estimativa baseada na generalização para todas as fronteiras da UE, é passível de levar a uma margem de erro, dada a diversidade e especificidades dos fluxos migratórios que cruzam as diferentes fronteiras externas. Daí termos optado



prioritariamente pelo método de análise comparativa directa dos indicadores conhecidos para a fronteira externa aérea – onde se incluem os dados de Portugal, privilegiando deste modo o objecto deste estudo relativamente à percepção da importância do contributo do modelo luso no aeroporto de Lisboa para identificação da migração ilegal, na procura de mais segurança na UE.

Nas estimativas existentes da composição dos fluxos e rotas da migração ilegal com destino à UE, existe um número de factores metodológicos que devem ser levados em linha de conta, tendo em consideração o seu impacto na investigação agora realizada. Estas questões metodológicas - incluem na sua maioria dados estatísticos sobre fluxos fronteiriços e recusas de entrada concretizadas pelas autoridades responsáveis pelo controlo da circulação de pessoas nas fronteiras dos Estados-membros, colocam limitações adicionais à realização de um objectivo mais ambicioso, pois são difundidas nos domínios públicos sem detalhe técnico informativo devido à sensibilidade da matéria em termos político-diplomáticos. Mesmo em bases de dados oficiais da UE, como é o caso da Eurostat e da Frontex, a difusão de informação é limitada, e muitas vezes inexistente, sendo apenas disponibilizadas versões públicas de carácter muito genérico.

Assistimos ainda a situações em que a informação pública partilhada pelas autoridades dos Estados-membros responsáveis pelo controlo da circulação de pessoas nas fronteiras através dos *media*, é baseada em ocorrências concretas, privilegiando-se a agenda mediática das instituições a nível nacional e o sustento da vertente puramente noticiosa destinada a informar as opiniões públicas internas dos respectivos países.

Procurámos, dentro destas dificuldades, ir tão longe quanto possível, certos que estamos que este é um trabalho contínuo que carece de aperfeiçoamento permanente.

Atendendo aos resultados do estudo mencionados na discussão teórica, subsistem dificuldades conceptuais associadas às tentativas para interpretar fluxos migratórios ilegais a partir de dados limitados e variáveis. Sendo possível interpretar indicadores conhecidos e identificar tendências, revela-se extremamente difícil desenvolver avaliações precisas da composição dos fluxos migratórios ilegais e das rotas associadas dada a natureza clandestina do fenómeno – para além das situações detectadas, não se sabe objectivamente quando migrantes ilegais cruzaram com êxito a fronteira aérea no aeroporto de Lisboa ou na UE.

Um dos meios para procurar avaliar a migração ilegal, é a análise dos indicadores das recusas de entrada de nacionais de Estados terceiros a partir de diferentes fontes de informação disponíveis, em particular dos organismos oficiais de modo a serem

interpretados dados consolidados. Dez anos volvidos após o 11 de Setembro de 2001, dada a amplitude e natureza dinâmica dos migratórios fluxos ilegais após a consolidação das medidas de segurança entretanto adoptadas, optamos neste trabalho por tratar dados de um universo temporal restrito – os anos de 2011 e 2012, e do qual dispomos de informação detalhada resultante da operacionalização do controlo da circulação de pessoas na fronteira aérea no aeroporto de Lisboa, devido às responsabilidades profissionais aí exercidas de Novembro de 2009 a Dezembro de 2012.

Os movimentos migratórios ilegais surgem, com regularidade, associados a actividades criminosas que podem ir da criminalidade associada à imigração ilegal, até à ligação a redes organizadas de tráfico de pessoas, de estupefacientes, e por ligações a acções de natureza terrorista.

Todavia, na realidade do controlo da fronteira externa portuguesa não resulta claro a existência de uma relação causa-efeito entre o fenómeno migratório e as ameaças muito graves à segurança, nomeadamente as ligadas ao terrorismo.<sup>228</sup>

Admitindo que a determinação de uma tendência para os fluxos migratórios ilegais constitua um exercício metodologicamente ambicioso, a análise de um conjunto de indicadores qualitativos e quantitativos permite, contudo, indiciar um abrandamento da pressão migratória ilegal no aeroporto de Lisboa nos anos de 2011 e 2012, em linha com os resultados conhecidos nas fronteiras externas aéreas dos Estados-membros da UE, em razão dos impactos das políticas e das medidas desenvolvidas no âmbito nacional e no quadro da UE.

De modo complementar, a crise financeira internacional, que se sente de forma particularmente aguda em Portugal a partir de 2010, bem como a transformação

---

<sup>228</sup> Para além da colaboração prestada pelo SEF na referenciação de pessoas suspeitas de ligação ao terrorismo internacional quando cruzam as fronteiras portuguesas, foi detido no controlo de fronteira das partidas internacionais do aeroporto de Lisboa pelo SEF em 11 de Março de 2010, um cidadão portador de um passaporte do México que pretendia embarcar no voo da TAP Air Portugal com destino a Caracas, por fortes indícios de falsificação do documento de viagem apresentado através de contrafacção de página biográfica. Estes indícios foram complementados por um *hit* na base de dados de documentos perdidos da Interpol. Na revista de bagagem realizada foi detectado material suspeito, o que determinou a activação imediata dos mecanismos de cooperação internacional junto das autoridades espanholas para determinar a verdadeira identidade do passageiro. O cidadão acabou por revelar a sua verdadeira identidade, que se veio a revelar coincidente com a confirmação entretanto obtida junto do Corpo Nacional de Polícia de Espanha. Consultado o SIS na identidade entretanto apurada foi possível confirmar a existência de uma medida cautelar para captura e detenção deste cidadão de nacionalidade espanhola, com vista à sua extradição para Espanha por crimes relacionados com terrorismo. Havendo suspeitas da ligação deste cidadão espanhol a factos ligados à criminalidade muito grave ocorridos em Portugal – nomeadamente à célula da ETA referenciada em Óbidos, os factos foram comunicados à PJ para a respectiva investigação criminal.

económica e social de alguns dos tradicionais países de origem dos fluxos migratórios, poderão ajudar a explicar o abrandamento da pressão migratória ilegal.

Por outro lado, a constante instabilidade política aliada a graves dificuldades económicas nos países de origem, com a necessidade de mão-de-obra não qualificada existente em alguns dos Estados-membros da UE, são factores potenciadores para a migração dos nacionais daqueles países, utilizando o aeroporto de Lisboa como escala de trânsito e porta de entrada na Europa.

Relativamente às rotas utilizadas, a pressão migratória proveniente de África sobre a fronteira aérea portuguesa apresenta condições próprias para aumentar, em resposta às medidas de controlo e fiscalização europeias, designadamente através das múltiplas operações conjuntas desenvolvidas no quadro da Frontex, visando as rotas por via marítima e terrestre. A transferência da pressão migratória das rotas marítimas e terrestres contribuiu, assim, para a crescente pressão sobre as fronteiras aéreas.

Semelhante deslocação das rotas utilizadas para a via aérea resultou da instabilidade política e social verificada ao longo dos últimos cinco anos nos países do norte de África, agudizada pelos movimentos associados à chamada Primavera Árabe, que teve o seu início na Tunísia a 17 de Dezembro de 2010.

Assim, pese embora as medidas desenvolvidas de reforço do controlo da documentação de viagem à chegada das aeronaves a Lisboa, em particular nos voos provenientes da Guiné-Bissau, Senegal e Angola, as rotas aéreas provenientes de Bissau, Bamaco, Luanda, Acra, Dacar e de Casablanca continuaram a ser consideradas de elevado risco em termos migratórios, dada a tendência ascendente de detecção de migrantes na posse de documentos falsos e falsificados.

Neste âmbito, importa assinalar as especiais preocupações de segurança que as ligações aéreas entre capitais africanas e capitais europeias representam, utilizando o aeroporto de Lisboa como plataforma logística de trânsito na deslocação de cidadãos africanos por todo o espaço Schengen, após a entrada na fronteira externa aérea portuguesa.

No caso dos fluxos migratórios oriundos da América Central e do Sul estão indissociavelmente ligados às comunidades residentes nos países de destino, assentes em laços culturais e redes informais de natureza social. As ligações aéreas privilegiadas entre aquelas regiões e a Europa têm representado um factor relevante de oportunidade de negócio para a transportadora nacional TAP, o qual tem sido aproveitado e explorado

por fluxos massivos de passageiros. Neste contexto, a utilização de voos directos para Lisboa a partir de um número significativo de escalas brasileiras tem constituído uma preferência de escolha em termos de referência, expressa pelos migrantes na sua maioria, em detrimento do uso de escalas de trânsito dada a excessiva morosidade associada. A pressão migratória proveniente da América Central e do Sul nos anos 2011 e 2012 continuou a ser elevada, não só para Portugal e Espanha mas para outros Estados-membros da UE, constituindo o Brasil e a Venezuela no caso português, os países que mais utilizam Lisboa enquanto plataforma migratória. Em termos gerais, e apesar de um decréscimo registado nos fluxos em relação aos anos anteriores, a América do Sul continua a representar uma origem com um risco migratório considerável.

Neste contexto, será de continuar a manter como elevada a ameaça proveniente de África, com especial preocupação para as origens das África Ocidental, e da América do Sul, mais propriamente em relação aos países com os quais existem intensas ligações de redes de transporte aéreo, como é o caso do Brasil.

No caso da Europa, o risco migratório tem origem, sobretudo, na Europa de Leste e na região do Cáucaso, ligado às comunidades romena e georgiana, evidenciando-se a comunidade romena de etnia roma que se dedica à mendicidade e ao furto – essencialmente no comércio de retalho e de carteiras com bens pessoais em transportes públicos ou em lugares turísticos de aglomeração de pessoas. Da mesma nacionalidade há referências à prática de criminalidade mais grave, como o tráfico de pessoas para exploração sexual e laboral, lenocínio, bem como ligações à criminalidade violenta com recurso a armas de fogo. Quanto à comunidade georgiana, que ao invés da romena, não é parte da UE e necessita de visto de entrada para Portugal, registaram-se durante o ano de 2012 vários casos de uso de documentos falsos ou falsificados, nomeadamente bilhetes de identidade lituanos e cartas de condução da República Checa, tendo sido detectada a utilização de uma rota aérea entre Istambul e Lisboa, e entre Lisboa e cidades italianas com recurso a companhias *low cost* para escoar o produto da actividade criminosa. Esta comunidade estrangeira está ligada a um tipo de criminalidade específica ligada à intrusão em residências para furto de metal precioso ou valores facilmente transaccionáveis, através da abertura de fechaduras de alta segurança com métodos eficazes de violação das mesmas sem deixar vestígios visíveis, com recurso a gazuas de fabrico artesanal.

De referir, ainda, a utilização de documentos falsos ou falsificados, nomeadamente bilhetes de identidade gregos e italianos, por parte de cidadãos albaneses oriundos de outros países Schengen, tentando a deslocação para o Reino Unido ou para a República

da Irlanda através dos aeroportos portugueses de menor dimensão – Faro e Porto, realidade que carece um estudo aprofundado.

Relativamente à gestão dos fluxos migratórios provenientes do continente asiático, este exercício teve de levar em linha de conta a abertura de uma nova ligação aérea, directa e diária, entre Portugal – Lisboa, e os Emiratos Árabes Unidos – Dubai. Esta ligação aérea aquele Emirato reforçou a possibilidade de Portugal se transformar numa plataforma para os fluxos migratórios com origem na região, bem como de se reforçar os desafios enquanto nova rota migratória em consolidação, apesar das garantias dadas pelos responsáveis de segurança da companhia aérea Emirates em termos de rigor no cumprimento da legislação internacional e portuguesa em vigor para o transporte aéreo de passageiros.

No entanto, refira-se que em termos de fraude documental, os voos provenientes do Dubai e de Istambul registaram um aumento significativo de ocorrências, em termos de intercepções e avaliação dos motivos e condições para entrada e permanência em território nacional e europeu. Neste período em análise, continuaram, a ser detectados casos de nacionais do Próximo e Médio Oriente – Irão e Síria, e do subcontinente indiano – Paquistão e Índia, a tentar imigrar para o espaço Schengen, utilizando sobretudo a Turquia como plataforma o que, em parte, se pode explicar pela porosidade das fronteiras terrestres turcas.

À semelhança do que sucede com a Turquia, referenciada como plataforma migratória para o espaço Schengen, a ligação ao Dubai manteve um nível de risco considerado elevado, em virtude dos indicadores revelarem crescimentos que consolidam a importância desta rota de imigração com destino ao espaço Schengen, nomeadamente os fluxos oriundos do subcontinente indiano, do sudeste asiático.

Em resumo, o abrandamento da pressão migratória ilegal para Portugal acompanha a tendência geral registada na UE, onde se verificou uma diminuição nas recusas de entrada na ordem dos 2 % e uma igual diminuição na transposição da fronteira por lugares não autorizados na ordem dos 49 %, tal como decorre dos dados divulgados pela Frontex no seu relatório anual de análise de risco 2013.

Os aspectos de maior relevância observados nos anos 2011 e 2012, para as principais origens de fluxos migratórios ilegais com destino a Portugal, salientam que o risco migratório proveniente de África com destino ao espaço Schengen teve como causa principal a situação socioeconómica em muitos dos países daquele continente, agravada pela instabilidade política que assola um número significativo de países

africanos. Face ao que antecede, podemos afirmar que o risco migratório de fronteira para as origens africanas se manteve elevado nos anos 2011 e 2012. Para além deste facto, os dados do PIB nominal e do IDH comprovam que o subdesenvolvimento encoraja a migração ilegal.

A consolidação de Portugal como plataforma de trânsito para diversos destinos dentro do espaço Schengen, bem como para outros destinos internacionais, utilizada sobretudo por migrantes oriundos do continente africano, da América do Sul e da Ásia, resulta da convergência de três factores que se interrelacionam: a posição geoestratégica do país, o relacionamento histórico, político e cultural com alguns países das principais origens, e a abertura de novas rotas aéreas.

As comunidades de imigrantes de países lusófonos estabelecidas em Portugal, pelo seu lado, podem ser consideradas factores que catalisam a atracção dos nacionais daqueles Estados terceiros, motivadas por melhores condições de vida a nível social e económico, bem como pela possibilidade de movimentação no espaço Schengen, ao facilitarem a logística da mobilidade através de redes informais de cariz familiar.

Em termos de desafios de segurança identificados no controlo da circulação de pessoas no aeroporto de Lisboa, nos anos 2011 e 2012, resulta que Portugal ajustou de forma adequada o modelo de controlo da mobilidade das pessoas, face à necessidade de protecção da sua população contra as ameaças externas. A mobilidade, em concreto a circulação de pessoas nas fronteiras, manterá uma forte actualidade nos próximos anos devido à intensa actividade internacional do sector aéreo, pelo que se antevê a manutenção do tema enquanto prioridade nas agendas nacionais.

Em concreto, a mobilidade de pessoas por via aérea com destino a Portugal apresentou uma forte tendência de desenvolvimento, o que, do ponto de vista estratégico, conduziu à necessidade de uma rigorosa e eficiente gestão dos fluxos migratórios que chegam à UE pelas fronteiras externas aéreas portuguesas. Em termos de efectividade das políticas nacionais, esta teve uma implementação adequada por parte de Portugal, assente na operacionalização de medidas específicas e na sua correcta avaliação, nomeadamente com o efectivo recurso à capacidade técnico-pericial da polícia de fronteira lusa e à tecnologia através da plena implementação dos programas RAPID, PASSE e APIS.

Neste contexto, o incremento dos casos de migração ilegal em trânsito para destinos na UE, identificados no controlo da circulação de pessoas na fronteira externa portuguesa,

revela a consolidação de um padrão relativo à utilização do espaço nacional enquanto plataforma de trânsito, para migrantes com origem em África e na América do Sul.

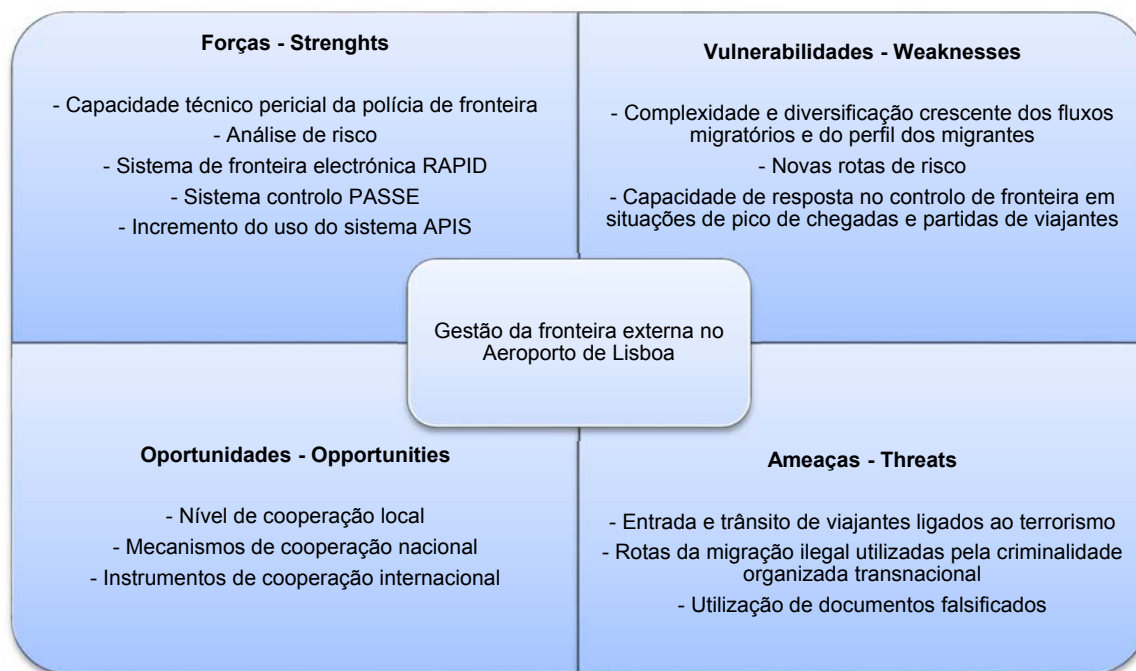


Ilustração 21 - Matriz swat da gestão na fronteira externa da UE no aeroporto de Lisboa. (Ilustração nossa)

A questão da facilitação da mobilidade na UE, à qual se junta a problemática de gestão da segurança associada, permite a Portugal através dos resultados alcançados com recurso à adequada implementação das políticas e das medidas específicas do modelo luso de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras externas aéreas, contribuir para mais segurança num espaço europeu comum de livre circulação com fronteiras partilhadas.





## 6. CONCLUSÃO

Este trabalho procura analisar as interligações complexas que se estabelecem entre as migrações e a segurança, num mundo global, assim como as respostas que Portugal deve dar a ambos os fenómenos.

A globalização trouxe associada uma alteração sem precedentes do fenómeno migratório e uma profunda alteração dos diversos perfis que compõem os fluxos migratórios.

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.

A análise da realidade portuguesa, apesar de distante dos núcleos críticos da pressão migratória ilegal no continente europeu, em especial nas regiões centrais e orientais deste espaço, revela-se especialmente rica para o estudo do fenómeno da interacção entre a migração internacional e a segurança nas fronteiras, na medida em que os últimos vinte anos trouxeram uma alteração sem precedentes da matriz migratória portuguesa, com uma alteração radical dos diversos perfis migratórios, e dos desafios de segurança associados.

As políticas públicas tiveram em conta esse fenómeno, procurando regular os fluxos migratórios para Portugal, que apresentam uma diversidade muito maior da conhecida no passado, assente essencialmente no sistema migratório lusófono.

Portugal, enquanto Estado-membro da União Europeia, procura com a sua política migratória nacional estabelecer o equilíbrio entre a mobilidade e a segurança.

Ao promover um modelo influenciado pelas directrizes legislativas europeias, apoiado no desenvolvimento de um instrumento tecnológico de controlo de fronteira inovador – a fronteira electrónica, e aliado à capacidade técnico-pericial dos profissionais do SEF para a identificação de desafios de segurança associados à migração ilegal no controlo da circulação de pessoas na fronteira aérea externa portuguesa, Portugal procura contribuir para mais segurança no espaço europeu comum.

Esta tese tem como objectivo ilustrar a ligação entre as migrações e a segurança no século XXI, e talvez mais importante, estabelecer o primeiro passo na teorização do

comportamento do Estado português que resulta desta interacção no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, no seio da UE.

Na questão de partida – confirmar o contributo do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas para mais segurança na fronteira externa da UE, o nosso objectivo foi verificado com recurso à pertinência e à viabilidade das duas hipóteses iniciais:

- Resultante da transposição de normas comuns europeias, o regime nacional de controlo da circulação das pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas, é, em termos de legislação vigente, influenciado pelas regras comuns aplicáveis à passagem das fronteiras externas, de forma a impedir as entradas de migrantes ilegais;
- Os resultados operacionais alcançados no controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas contribuem para a identificação de desafios de segurança ligados à migração ilegal com destino à UE – nomeadamente através da recusa de entrada de nacionais de Estados terceiros, na procura de mais segurança sem impedir a migração legal.

O fundamento teórico deste estudo encontra-se na validação pela Teoria da Interdependência Complexa, que o modelo nacional de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas contribui para mais segurança na UE, enquanto Estado-membro parte da fronteira externa comum.

Na questão de partida, o nosso objectivo foi verificado através do estudo da evolução da arquitectura legislativa para as questões das fronteiras e dos indicadores operacionais do controlo fronteiriço, resultantes da operacionalização das práticas de controlo da circulação de pessoas na fronteira aérea do aeroporto de Lisboa, pela autoridade policial nacional com responsabilidade nesta matéria, o SEF.

Em conclusão, validada a questão central deste trabalho apoiada na Teoria da Interdependência Complexa:

A legislação portuguesa de estrangeiros na sua vertente preventiva e repressiva da migração ilegal, devidamente enquadrada e actualizada no contexto regional da UE, beneficia dos mecanismos resultantes da cooperação europeia;

Enquanto Estado-membro da UE, Portugal continuará nos próximos anos a definir o modelo de actuação face aos nacionais de Estados terceiros que pretendam entrar e transitar no país;

O modelo luso de gestão das fronteiras foi articulado com o novo paradigma da realidade internacional, incluindo progressivamente uma visão mais abrangente, onde a procura do equilíbrio entre a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas, ou seja, a migração transnacional, e os desafios de segurança, potenciados pelo risco associado à criminalidade, constituiu uma prioridade permanente. Esta visão consolidou-se através do suporte da componente tecnológica na gestão das fronteiras portuguesas, com a colaboração activa de actores do sector privado, como foi o caso da empresa portuguesa Vision-Box;

O aeroporto de Lisboa registou no contexto europeu, em 2011 e 2012, um crescimento sustentado do volume de passageiros por via aérea com destino a Lisboa, consolidando a sua posição de destino turístico preferencial para visitantes temporários, fruto da instabilidade política instaladas em destinos clássicos da sua vizinhança próxima – por exemplo, Tunísia, Líbia e Egipto, e do desenvolvimento da operação das companhias aéreas *low cost*;

O perfil dos migrantes ilegais identificados na fronteira externa aérea do aeroporto de Lisboa, está associado a um padrão de língua falada comum – maior representatividade entre cidadãos nacionais do Brasil e Angola, o que potencia a facilidade de comunicação e de recolha de informação. Em termos de comunidades estrangeiras residentes em Portugal, verifica-se existir um padrão cultural comum – assente no sistema migratório lusófono, que pode estar ligado à existência de redes sociais informais de apoio logístico em território português, para os migrantes ilegais das respectivas nacionalidades que tentam entrar ou transitar em Portugal através do aeroporto de Lisboa;

A migração ilegal para a UE através da fronteira aérea portuguesa, representou um reduzido factor de risco em 2011 e 2012 devido ao modelo de gestão adoptado pelas autoridades portuguesas, apesar de constituir um desafio permanente para a segurança europeia em termos de pressão migratória da América do Sul e de África. A UE tem presentemente o seu foco político e operativo na fronteira externa marítima no Mediterrâneo Central – a afectar progressivamente a Itália desde 2013, após uma deslocalização da pressão migratória ilegal do Mediterrâneo Oriental que atingiu a Grécia entre de 2011 e 2013;

O envolvimento activo de actores como as companhias aéreas, no esforço de protecção das fronteiras aéreas portuguesas, revela-se de particular importância para a segurança na fronteira aérea externa da UE;

Em termos de futuro do país, Portugal terá de aprofundar os actuais mecanismos de cooperação interna e internacional e demonstrar que detém capacidade de se adaptar e responder à potencial mudança dos perfis migratórios em função da diversificação das rotas aéreas com destino a Lisboa, devido à sua crescente complexidade em termos linguísticos, religiosos e cultural;

A localização geoestratégica privilegiada de Portugal, no encontro entre a Europa, a América e África, e a diversificação de rotas aéreas determinam a utilização do território luso enquanto plataforma de trânsito para práticas de natureza criminal ligadas à migração ilegal, associada à utilização de documentos falsificados;

A utilização de documentos falsificados nas fronteiras aéreas portuguesas tem registado indicadores de risco preocupantes, pois envolve cidadãos dos quais se desconhece a verdadeira identidade e nacionalidade, permitindo a sua posse uma mobilidade que pode facilitar a deslocação de pessoas ligadas a redes criminosas organizadas ou potenciais grupos terroristas;

Esta realidade representa um risco para as fronteiras nacionais, para o qual as autoridades nacionais têm feito um esforço permanente de prevenção e combate, sendo evidentes os resultados positivos alcançados;

Portugal irá naturalmente defrontar a importação de novas realidades criminais, fruto da rápida alteração do contexto internacional, e que tem o seu expoente máximo nos casos ligados ao terrorismo internacional, havendo condições favoráveis para a utilização do território português enquanto base temporária de suporte logístico para a mobilidade ilícita;

Em 2011 e 2012, a questão migratória no aeroporto de Lisboa não apresentou, e não se tem colocado até ao presente, mais de uma década após o 11 de Setembro de 2001, indicadores de segurança preocupantes ligados à criminalidade muito grave. Esta situação tem permitido, a nível nacional, que as matérias de gestão das fronteiras não sejam reconhecidas como uma prioridade política em termos de segurança interna, sendo encarada mais como um mero desafio de segurança do que uma ameaça séria.

Como se demonstrou, os resultados ilustram e comprovam a existência de uma interligação entre as dinâmicas dos fluxos migratórios com destino à UE, e os desafios de segurança associados à migração ilegal identificados na fronteira aérea portuguesa, nomeadamente ao nível do uso de documentos falsificados.

Neste trabalho, as conclusões alcançadas permitem confirmar que o modelo de controlo das fronteiras aéreas portuguesas no contexto europeu, dez anos após o 11 de Setembro de 2001, contribui para mais segurança na fronteira externa comum da UE.

O modelo luso de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas tem especificidades que o torna único no espaço da UE, representando uma referência seguida por diversos Estados, mormente em termos do uso adequado da tecnologia e da operacionalização das práticas associadas. Entre outros, cita-se o enaltecimento da importância do modelo português de controlo automatizado de fronteira, realizado por um alto responsável da polícia de fronteira finlandesa, Pasi Nokelainen, que referiu

The implementation process started in 2008 with a pilot scheme with three eGates at Helsinki airport, and from 2010 larger scale construction was initiated and there are now 33 eGates in total (five at Vaalimaa land border, three at Helsinki sea port and 25 at Helsinki airport). Mr. Nokelainen emphasized that ABC is now a normal and integrated part of border management in Finland (2<sup>nd</sup> Global Conference and Exhibition on Future Developments of Automated Border Control (ABC), Conference Report, 2013, p. 10).<sup>229</sup>

A Finlândia foi o primeiro Estado-membro da UE a adoptar o modelo luso de controlo electrónico de fronteira, no aeroporto de Vantaa em Helsínquia, tendo-se seguido o Reino Unido em vários aeroportos secundários em termos de volume de controlo de passageiros.

Portugal assumiu uma visão proactiva desde 2006, assente no desenvolvimento de valências que vão para além do que é exigido no seio da UE, conseguindo não só cumprir totalmente com os requisitos impostos no espaço comum de Schengen, mas indo para além do previsto. Na EU, o modelo luso encontra-se na vanguarda do uso da tecnologia para soluções de segurança nas fronteiras e gestão de passageiros, através do projecto pioneiro RAPID. A solução de modelo para a fronteira electrónica desenvolvida pelo SEF, está presentemente implementada em mais de trinta aeroportos internacionais a nível global.

O governo australiano foi o mais recente seguidor da utilização do modelo e dos equipamentos portugueses de controlo automatizado de fronteiras, que irão ser progressivamente implementados, entre Junho de 2015 e Julho do próximo ano, em oito aeroportos internacionais daquele país - Sydney, Melbourne, Brisbane, Perth, Adelaide, Gold Coast, Cairns e Darwin. O modelo português foi seleccionado para a aplicação de

---

<sup>229</sup> O processo de implementação começou em 2008 com um projecto-piloto com três eGates no aeroporto de Helsínquia, e a partir de 2010 foi iniciada uma construção em maior escala que conta agora com 33 eGates no total (cinco na fronteira terrestre de Vaalimaa, três no porto marítimo de Helsínquia e 25 no aeroporto de Helsínquia). O senhor Nokelainen enfatizou o facto do controlo automatizado de fronteira ser agora uma parte normal e integrada da gestão de fronteiras na Finlândia. (Tradução nossa)

soluções biométricas de controlo automatizado de fronteiras, as quais são essencialmente baseadas no reconhecimento facial. As soluções tecnológicas desenvolvidas pelo SEF, para além de aumentarem a segurança global também agilizam o processo de controlo, reduzindo as filas e os tempos de espera, de forma considerável. O Governo australiano optou por investir na modernização das suas infra-estruturas de segurança e controlo de passageiros, através da parceria com a empresa portuguesa Vision-Box, devido ao aumento das partidas e das chegadas de passageiros ao país, relacionadas com o aumento da população e intensificação do risco de potenciais ataques terroristas. O Ministro da Imigração Peter Dutton disse que

The deployment will allow border authorities more time to properly identify suspicious people and those trying to leave the country to join overseas terrorist groups. “Young people in particular, as we’ve found over the last couple of months, might seek to go over to Syria or to Iraq to commit atrocious acts beyond our shores,” he said (Security Document World, 2015).<sup>230</sup>

A Austrália junta-se assim aos vários países da Europa – Finlândia, Reino Unido, Noruega, Holanda e Bélgica, bem como Brasil, Colômbia, Venezuela e Qatar, entre outros, que incorporaram o modelo pioneiro desenvolvido em Portugal pelo SEF, em parceria com os serviços da empresa portuguesa Vision-Box, que tem demonstrado ser uma tecnologia pioneira no desenvolvimento do primeiro sistema de controlo automatizado de fronteiras por verificação de identidade através do reconhecimento facial. O sistema implementou um inovador sistema de controlo de fronteiras baseado em tecnologia biométrica, recorrendo a avançados algoritmos de reconhecimento facial e sensores inteligentes, que permite aos cidadãos titulares de passaporte electrónico a passagem autónoma pelos serviços de imigração sem contactar com as autoridades, e sem a necessidade de realização de um registo prévio.

Através da implementação das e-Gates, o processo de identificação dos passageiros passou a ser rápido e intuitivo. O passageiro tem que apresentar o seu passaporte electrónico, de maneira a ser autenticado automaticamente e, de seguida, tem que olhar para uma câmara que o identificará através dos seus traços biométricos faciais, que são únicos. Enquanto o passageiro é identificado, os polícias de fronteiras supervisionam em tempo real a informação fornecida pelas e-Gates, através de uma estação de controlo remoto. Isto permitirá aos agentes uma reacção rápida quando se deparam com potenciais ameaças.

---

<sup>230</sup> A implementação permitirá mais tempo às autoridades de fronteira para identificar correctamente as pessoas suspeitas e aqueles que tentam deixar o país para se juntarem a grupos terroristas no exterior. (Tradução nossa)

Deste modo é possível segregar estes passageiros, que em termos de controlo têm previsto um procedimento ligeiro em comparação com os nacionais de Estados terceiros, permitindo alocar recursos para o controlo com um carácter mais restritivo – no caso dos nacionais de Estados terceiros, que obriga à verificação sistemática de segurança da documentação e confirmação dos motivos e condições da viagem pretendida.

O novo sistema automático de controlo integra a operação de leitura dos passaportes electrónicos com o acesso e validação de informação biométrica, por forma a abrir as portas de passagem dos serviços do controlo de fronteira. A tecnologia desenvolvida permite desta forma reduzir os tempos de espera na chegada aos aeroportos, aliviando a pressão nas filas de espera e melhorando globalmente a experiência de chegada dos passageiros. Os projectos desta natureza revelam-se extremamente aliciantes e muito relevantes para todos os pontos de entrada de pessoas nos países aderentes, devido ao potencial de crescimento das taxas de utilização, conforme constatado no aeroporto de Lisboa no ano de 2012 – com cerca de 80.000 passagens nos meses de maior circulação de pessoas na fronteira.

Os controlos de fronteiras na actualidade diz respeito directamente à capacidade de poder simultaneamente acelerar o processo de chegada de passageiros e manter a integridade do controlo de fronteiras, o que permite mudar a experiência de mobilidade internacional como a conhecemos actualmente.

Porém, a proliferação de sistemas tecnológicos na gestão das fronteiras é uma tendência acentuada pelo aumento significativo do volume dos fluxos de passageiros, e de solicitações suplementares de segurança. No caso da UE, o esforço de alguns Estados-membros, não foi direccionado no sentido de os sistemas electrónicos de controlo de fronteira serem usados por cidadãos da UE titulares de passaporte electrónico, o que pode representar uma vulnerabilidade para o espaço comum europeu.

A confiança excessiva no uso de tecnologia para a gestão de fronteiras pode igualmente revelar alguns riscos, devido ao aumento da capacidade de sofisticação das organizações criminosas internacionais. Estes riscos levam à necessidade de investimentos em medidas preventivas de segurança, o que se traduz numa dificuldade acrescida num ambiente de crise económica como o que se vive na Europa.

A Comissão Europeia, a pedido dos Estados-membros, incumbiu a EU-LISA - Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala, de seleccionar um conjunto de fronteiras aéreas, marítimas e terrestres para realizar testes

no âmbito do pacote *smart borders*. O SRES registará a informação de entrada e saída - primeira entrada e localização da fronteira utilizada, duração da estada autorizada, para todos os migrantes temporários nacionais de Estados terceiros, incluindo aqueles que não necessitam de um visto para entrarem na UE. Os dados biométricos serão registados na primeira entrada o que permitirá controlos subsequentes à saída e no período e permanência na área Schengen. É referido que o SRES pode usar a mesma plataforma técnica do SIS II e do VIS.

Este pacote composto por um registo europeu de entradas e saídas de nacionais de países terceiros, contendo dados biométricos, e um Programa de Passageiros Registados igualmente para nacionais de países terceiros, permite, no caso português, utilizar o sistema PASSE e a as fronteiras as fronteiras electrónicas RAPID em uso nos aeroportos nacionais.

O teste que está a ser realizado entre Março e Setembro de 2015 permitirá a UE, na prática, verificar a viabilidade de diferentes opções e como estas podem afectar o processo de controlo fronteiriço actualmente existente, de um ponto de vista técnico, organizacional e financeira de vista. Os testes que começaram no aeroporto de Lisboa, tendo esta escolha um significado concreto em termos de reconhecimento do trabalho desenvolvidos pelas autoridades portuguesas, irão decorrer também nos aeroportos de Frankfurt na Alemanha, Charles De Gaulle em Paris, Barajas em Madrid, e Schipol na Holanda, numa base de voluntariado dos passageiros nacionais de Estados terceiros. Esta fase de testes é totalmente compatível com toda a legislação nacional de protecção de dados, e está sob a supervisão das autoridades nacionais e de europeia de protecção de dados.

O projecto tem como principais objectivos a diminuição do tempo de passagem na fronteira, a detecção de quem não respeita os períodos de permanência autorizados, bem como o aumento da segurança nos controlos de fronteira, contribuindo para tornar a Europa num destino cada vez mais atractivo, acolhedor e seguro.

A concepção de um sistema nacional de segurança das fronteiras deve ser baseada em definições claras, e numa avaliação pragmática adequada a cada situação. A actividade de uma polícia de fronteira moderna necessita de ser garantida através de um corpo autónomo e especializado, em termos de capacidade técnico-pericial, assegurado por um conjunto de profissionais treinados em número suficiente, que seja parte da arquitectura do sistema de autoridades policiais nacionais de natureza civil. Os sistemas



de segurança na fronteira dos Estados-membros da UE deverão ser especialmente orientados para a utilização intensiva de mecanismos de cooperação internacional.

As conclusões apresentadas, suportadas pela análise empírica da realidade portuguesa, sugerem implicações políticas particularmente evidentes. Por um lado, na ausência de uma segurança absoluta, a estabilidade da ordem interna depende cada vez mais da capacidade do Estado projectar uma imagem forte sobre o controlo dos fluxos de pessoas nas fronteiras, enquanto instrumento singular da soberania.

Por outro lado, num mundo onde o controlo dos fluxos de pessoas nas fronteiras se revela cada vez mais importante, em termos políticos e instrumentais, os Estados são pressionados para reverem as políticas de imigração e as práticas de controlo nas fronteiras nacionais assentes numa visão puramente do domínio interno, para um paradigma que permita integrar de forma progressiva o domínio internacional.

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. Tal como referido por Pavia e Monteiro, Portugal tem como objectivo em termos de medidas de política externa, “Defender e restabelecer a credibilidade e reputação de Portugal no quadro europeu” (Pavia e Monteiro, 2013, p. 185).

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. Assim, um modelo competente de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas no seio da UE deve continuar ser um objectivo central do Estado português.

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.

Nos EUA, a década de 2000 a 2009 foi marcada por um cenário de forte crise financeira e pelas guerras no Afeganistão e Iraque, situações que contribuíram para elevados défices orçamentais internos. No actual ambiente de retirada daqueles cenários e de saída da recessão, os EUA divulgaram em 2010 uma nova estratégia de segurança

nacional destinada a preservar o papel dos EUA no mundo, apoiada na relação entre os vectores da economia, da diplomacia e do poder militar *soft*. Por parte dos EUA, tem-se vindo a assistir em termos de segurança a uma deslocalização progressiva para as ameaças no Médio Oriente e Ásia-Pacífico, atendendo às ambições regionais do Irão e da China enquanto potência marítima, para além do acompanhamento do avanço do fundamentalismo islâmico. Esta nova estratégia determina a redução das forças militares na Europa, com a melhoria compensatória, na visão norte americana, dos sistemas diplomáticos e de informações com os aliados europeus, tal como se tem vindo a assistir gradualmente em Portugal, na Base das Lajes.

Numa visão de longo termo da segurança dos EUA, este país terá uma dupla missão. Por um lado, responder de forma efectiva às ameaças que pesam sobre a sua segurança interna, e defrontar aquelas que emergem de novos actores internacionais.

Os EUA, no século XXI, enfrentam em matéria de segurança um conjunto de desafios complexos. Sendo a potência líder do sistema capitalista global, a maior parte das potências estão ligadas aos EUA por alianças, vivendo em conjunto um ambiente de segurança relativamente estável face às ameaças ocorridas no século XX. No entanto, há presentemente um conjunto de novas ameaças à segurança internacional, nas quais se inclui o terrorismo catastrófico, o crime organizado transnacional, os desastres naturais, as pandemias, a escassez energética e de alimentos, e o cibercrime, com muitos destes novos riscos a interagirem de formas complexas, com preocupantes consequências em termos de projecção de instabilidade nos Estados.

No século XXI, face a um novo ambiente de segurança em permanente mutação, assente numa profunda interdependência das ameaças, os EUA necessitam de se envolver em acções colectivas, de modo a procurar restabelecer a sua liderança e autoridade internacionais, através de formas alargadas de cooperação institucional para a segurança.

Esta visão alargada de segurança, incluindo elementos políticos, económicos e sociais, será o pilar da estratégia de segurança nacional dos EUA, a par da promoção do crescimento económico global, através de mercados abertos e do comércio livre. Porém, no que respeita às relações entre os EUA e a Europa, esta iniciativa implica que os EUA revejam a sua legislação nacional de modo a assegurar um patamar de partilha de informação com a UE, com base na reciprocidade e solidariedade, enquanto pré-condição para o estabelecimento de uma base de confiança.

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.

Tal como demonstrado no presente trabalho, as decisões sobre as condições de chegada de pessoas e as medidas aplicadas nas fronteiras aéreas, 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, 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, os governos nacionais e os países terceiros vizinhos, 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 CFS, no Código de Vistos Schengen e no programa fronteiras inteligentes, com os projectos de registo de entrada e saída e de registo de passageiro frequente. 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, e da partilha de informação, com o SIS e do 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 migração ilegal, combater o terrorismo 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.

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 migração 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 enfrentar poderosas redes e organizações criminosas. 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 determinam uma reacção da Comissão Europeia através de uma nova agenda de segurança europeia para as migrações.

Na UE, a partir de 2008, a crise da dívida soberana na zona euro gerou um forte impacto no projecto europeu, com consequências directas nas questões de política de segurança. Os princípios gerais foram estipulados na Estratégia de Segurança de 2003, a qual foi reforçada em 2008, já num ambiente de redução de despesas e de procura da racionalização e economia de meios que se arrasta até 2015.

No caso de Portugal, face à evidente carência de recursos e frágeis perspectivas das realidades financeiras vindouras, terá de assumir uma melhor afectação dos meios disponíveis procurando uma utilização mais eficaz. Como consequência do que antecede, 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 o país. Este trajecto tem de 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.

No entanto, convém ter em conta que o impacto da crise económica nas questões de segurança interna, ao qual se junta uma crise de valores na sociedade portuguesa, pode produzir efeitos indesejáveis que venham a afectar, a título de exemplo, a coesão social ou o ambiente de segurança que se vive em 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 histórica 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 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 ilegais, 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.

Nos fluxos migratórios com destino a Portugal no século XXI, continuam a ter um peso muito significativo os migrantes internacionais do espaço linguístico comum – a lusofonia, ou seja, falamos de cerca de 220 milhões de falantes em quatro continentes – África, América, Ásia e Europa, dos quais 200 milhões têm o português como língua materna – é língua oficial de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Macau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

Este trabalho revê a importância crescente do conhecimento das estimativas e tendências dos fluxos migratórios que atravessam fronteiras e dos factores que os afectam. Lança um olhar sobre o papel dos blocos regionais na gestão e regulação das migrações nas fronteiras, procurando estabelecer os factores centrais do desenvolvimento dos diferentes modelos, em termos de políticas e práticas adoptadas. No caso da UE, dos elementos estudados emerge um padrão comum entre os Estados-membros, com uma repetição das tendências dada a interligação entre a migração ilegal e a segurança, o que se traduz num impacto directo nas limitações metodológicas em futuros estudos a realizar sobre esta matéria.

São claras as diversas dimensões da incerteza quanto ao futuro da UE, e é também evidente que 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 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 desconhecidos, quando à sua origem, natureza e volume. O desenho de cenários, baseados na análise de risco, são ferramentas adequadas 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.

Na projecção dos fluxos de passageiros nas fronteiras aéreas portuguesas torna-se evidente a necessidade de planeamento para situações de picos de chegada massiva de passageiros, nomeadamente nos períodos de férias e em determinadas horas do dia. A importância em determinar os factores de atracção potenciais para mudanças nos fluxos migratórios, como por exemplo a organização de determinados eventos com projecção internacional, permite assegurar a concretização de um planeamento, o qual deve contemplar um grau de flexibilidade relativamente aos números estimados. Este mecanismo de flexibilidade organizacional deve ser igualmente adoptado pelos sistemas de controlo de fronteiras da UE, de modo a, em termos de previsibilidade, poder reagir de forma adequada e célere, às mudanças de circunstâncias que venham a ocorrer, diminuindo desta forma a vulnerabilidade da protecção da fronteira europeia.

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, 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, 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 abrangente.

Estabelecidas as conclusões para o período estudado, resulta evidente que as análises concretizadas mantêm-se válidas, num contexto de enorme incerteza quanto ao modelo de futuro para o controlo da circulação das pessoas nas fronteiras externas da UE. Os dados estatísticos subsequentes não alteram as conclusões do presente trabalho que respeita ao modelo adoptado por Portugal.

De modo a melhor antecipar e prevenir impactos negativos em termos de fluxos migratórios transnacionais e desafios de segurança associados nas fronteiras aéreas externas da UE, deve ser aprofundado o esforço de harmonização e coerência no tratamento estatístico de dados 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.

Na realidade, ao desenvolver um modelo equilibrado de gestão de fronteiras portuguesas, na vanguarda do desenvolvimento do controlo automatizado de fronteira, este esforço foi reconhecido por diversos peritos nesta matéria em conversas tidas com representantes de diversos Estados-membros, peritos do Conselho da UE e da Representação Permanente de Portugal junto da UE (REPER), com responsáveis da Frontex e das autoridades norte-americanas, o que fundamenta esta visão do contributo

de Portugal para um modelo inovador, equilibrado e responsável de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas.

No entanto, ficam no ar algumas recomendações para o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas da UE:

1. A adopção de medidas para o incremento do desenvolvimento tecnológico do sistema RAPID, em especial ao nível da capacidade de interacção com os passageiros nacionais de Estados terceiros residentes legais em Portugal;

2. Uma aposta continuada na segurança transnacional, suportada em acordos de cooperação de âmbito externo, com especial atenção para as questões relacionadas com a implementação progressiva de mecanismos *pre-clearance* – prioritariamente entre as diversas escalas brasileiras e o aeroporto de Lisboa, como forma de mitigar as dificuldades de gestão de volumes muito significativos de chegadas de passageiros em períodos temporais muito curtos. Esta ferramenta permite assegurar realização prévia dos controlos de entrada ainda nos países de origem, em coordenação permanente com as autoridades de destino, originando uma entrada dos viajantes no país sem o período de espera para o controlo de passaporte à chegada ao país. Este procedimento está presentemente operacionalizado entre os EUA e o Canadá, os EUA e a Holanda, os EUA e a Irlanda, e mais recentemente entre os EUA e os Emiratos Árabes Unidos;

3. No caso do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, esta unidade orgânica do SEF deve passar a dispor de uma estrutura permanente de investigação criminal, com vista a tratar a informação recolhida e desenvolver a sua actividade, em especial, no quadro da prevenção e do combate ao tráfico de pessoas e ao uso de documentos falsificados.

O estudo das migrações ilegais em Portugal é um exemplo do modo como as dinâmicas migratórias são complexas e de evolução dificilmente previsível, apesar de ser possível, neste estudo, detectar algumas regularidades ligadas ao sistema migratório lusófono. Enquanto Estado-membro da UE, a 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.

A incerteza existente quanto à evolução da identificação da migração ilegal na fronteira aérea portuguesa revela a incerteza quanto ao desenvolvimento da importância do país, no contributo para mais segurança no espaço europeu de liberdade de circulação. A problemática resulta das relações no quadro multilateral da UE e da explicação da lógica de articulação do poder face ao prestígio e interesses de Portugal. O caminho para uma centralidade ou perifericidade crescente no sistema europeu de gestão de fronteiras, 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 procurar promover diálogos multilaterais inter-regionais, ao nível dos modelos e infraestruturas de 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 determinar a agenda europeia, no campo do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras externas aéreas.



## REFERÊNCIAS

ACERVO DE SCHENGEN - Acordo de Adesão da República Portuguesa à Convenção de aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen a 19 de Junho de 1990, à qual aderiu a República Italiana pelo acordo assinado em Paris a 27 de Novembro de 1990. Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L:239 (22 Set. 2000) 76-82. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(05\)>](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(05)>).

ACS (2012) - Angola: recusa de entrada a portugueses é «incidente de percurso». TVI 24 [Em linha]. (30 Jan. 2012). [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/portugal/angola-recusa-de-entrada-a-portugueses-e-incidente-de-percurso>>.

AGRA, Cândido (2005) - Cândido Agra: "Os governos demitiram-se da criminalidade". [Entrevista realizada por] Elsa Costa e Silva e Francisco Mangas. Diário de notícias [Em linha]. (19 Jun. 2005). [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=1014550&especial=Crimes%20Violentos&seccao=SOCIEDADE](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1014550&especial=Crimes%20Violentos&seccao=SOCIEDADE)>.

ALMEIDA, J. ; RATO, V. (2004) – A encruzilhada : Portugal, a Europa e os Estados Unidos. Lisboa : Bertrand Editora.

ALMEIDA, João Marques de (2012) - A lusoesfera. Diário Económico [Em linha]. (13 Fev. 2012). [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://economico.sapo.pt/noticias/a-lusoesfera\\_138052.html](http://economico.sapo.pt/noticias/a-lusoesfera_138052.html)>.

AMATO, Giuliano, ed. ; BATT, Judy, ed. (1999) - The long-term implications of EU enlargement : the nature of the new borders : final report of the Reflection Group [Em linha]. Florence : European University Institute. [Consult. 27 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14277/FinalReport.pdf?sequence=1>>.

AMOORE, L. (2006) - Biometric borders : governing mobilities in the war on terror. Political Geography. 25:3 (2006) 336-351.

ANDERSON, M. (2000) - The Transformation of Border Controls : A European Precedent?. In ANDREAS, Peter, ed. ; SYNDER, T., ed. - The Wall around the West. New York : Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

ANDREAS, Peter (2003a) - Redrawing the line: borders and security in the Twenty-first Century. International Security [Em linha]. 28:2 (Fall 2003) 78-111. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.jstor.org/discover/10.2307/4137469?uid=3738880&uid=2&uid=4&sid=21106838000263>>.

ANDREAS, Peter (2003b) – A tale of two borders : the U.S.-Canada and U.S.-México lines after 9-11. In ANDREAS, Peter, ed. ; BIERSTEKER, Thomas, ed. - The rebordering of North America : integration and exclusion in a new security context. New York : Routledge. p. 10.

ARON, Raymond (1986) – Paz e Guerra entre as Nações. 2.<sup>a</sup> ed. Trad. Sérgio Bath. Brasil : Editora Universidade de Brasília.

BAGANHA, M. (2005) – Política de imigração : a regulação dos fluxos. Revista Crítica de Ciências Sociais. 73 (2005) 29-44.

BALDACCINI, A. (2008) - Counter-terrorism and the EU strategy for border security : Framing suspects with biometric documents and databases. European Journal of Migration and Law. 10:1 (2008) 31-49.

BALDWIN-EDWARDS, M. (2008) – Towards a theory of illegal migration: historical and structural components. Third World Quarterly. 29:7 (2008) 1449-1459.

BALIBAR, E. (1998) – The borders of Europe. In Cheah, P., ed. ; Robbins, B., ed. – Cosmopolitics : thinking and feeling beyond the nation. Minneapolis : University of Minnesota Press.

BAWER , Bruce (2006) - Enquanto a Europa dormia. Lisboa : Alêtheia Editores.

BAYLIS, J. ; SMITH, S. ; OWENS, P. (2007) – The globalization of world politics : an introduction to international relations. 4.<sup>a</sup> ed. New York : Oxford University Press.

BBC (2005) - Espanha envia tropas para enclaves africanos. BBC [Em linha]. (29 Set. 2005). [Consult. 19 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL:



[http://www.bbc.co.uk/portuguese/africa/news/story/2005/09/050929\\_spainimmigrationaws.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/africa/news/story/2005/09/050929_spainimmigrationaws.shtml)>.

BERTOLETI, Adriana, dir. (2012) - Rei da Espanha tenta desfazer relações diplomáticas com Brasil. Douranews [Em linha]. (4 Jun. 2012). [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://douranews.com.br/politica/item/46639-rei-da-espanha-tenta-desfazer-rela%C3%A7%C3%B5es-diplom%C3%A1ticas-com-brasil>>.

BESTERS, M. ; BROM, M. (2010) – Greedy information technology : the digitalization of the european migration policy. European Journal of Migration and Law. 12:4 (2010) 455-470.

BIGO, Didier (1994) - The European Internal Security Field : Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention. In Anderson, M., ed. ; Den Boer, M., ed. - Policing across national boundaries. [S.l.] : Pinter publications. p. 161-173.

BIGO, Didier (2002) – Security and immigration : towards a critique of the governmentality of unease. Alternatives : global, local, political. 27 (2002) 63-92.

BIGO, Didier (2011) – Pierre Bourdieu and international relations : power of practices, practices of power. International Political Sociology. 5:3 (2011) 225-258.

BIGO, Didier ; GUILD, Elspeth (2005) - Policing in the Name of Freedom. In BIGO, Didier, ed. ; GUILD, Elspeth, ed. (2005) - Controlling frontiers : free movement into and within Europe. Aldershot : Ashgate.

BIGO, Didier ; JEANDESBOZ, Julien (2010) – The EU and the European Security Industry : Questioning the Public-Private Dialogue. Oslo : PRIO. (INEX POLICY BRIEF ; 5) . [Consult. 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:[http://aei.pitt.edu/14989/1/INEX\\_PB5\\_e-version.pdf](http://aei.pitt.edu/14989/1/INEX_PB5_e-version.pdf)>.

BIGO, Didier [et al.] (2007) - The changing landscape of european liberty and security : mid-term report on the results of the CHALLENGE project. Brussels : CEPS CHALLENGE. (Research Paper ; 4).

BONDI, Loretta (2004) – Beyond the border and across the Atlantic. Mexico's foreign and security policy post september 11th. Washington : Center for Transatlantic Relations, SAIS. p. 85-86.

BRAZ, José (2013) - Estatísticas e realidade criminal. Diário de notícias [Em linha]. (9 Abr. 2013). [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [www.dn.pt/inicio/opiniaao/interior.aspx?content\\_id=3154440&seccao=Convidados](http://www.dn.pt/inicio/opiniaao/interior.aspx?content_id=3154440&seccao=Convidados)>.

BRICK, Kate (2011) - Regularizations in the European Union : the contentious policy tool [Em linha]. Washington : Migration Policy Institute.

BROEDERS, D. (2007) - The new digital borders of Europe : EU databases and the surveillance of irregular migrants. International Sociology. 22:1 (2007) 71–92.

BROEDERS, D. ; ENGBERSEN, G. (2007) - The fight against illegal migration'. Identification policies and immigrants' counterstrategies. American behavioral scientist. 50:12 (2007) 1592-1609.

BUCHANAN, James (2005) – Overview Homeland Security Operations Center (HSOC) & Homeland Security Information System (HSIN) [Em linha]. [S.l. : s.n.]. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=478714>>.

BUMILLER, Elisabeth (2006) - Bush Names C.I.A. Pick Over Objections. The New York Times [Em linha]. (8 May 2006). [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.nytimes.com/2006/05/08/washington/08cnd-cia.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/05/08/washington/08cnd-cia.html?_r=0)>.

BURRIDGE, Andrew (2012) – The “Added Value” of RABITs: FRONTEX, Emergency Measures and Integrated Border Management at the External Borders of the European Union. Luxembourg : Consortium for Comparative Research on Regional Integration and Social Cohesion (RISC).

BURUMA, Ian (2007) - A Morte de Theo Van Gogh : e os limites da tolerância. Lisboa : Presença.

BUZAN, B. ; WAEVER, O. ; WILDE, J. (1998) – Security : a new framework for analysis. London : Lynne Rienner.

CANADA. Privy Council Office (2004) - Securing an open society: Canada's National Security Policy [Em linha]. Ottawa : Privy Council Office. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-77-2004E.pdf>>. ISBN 0-662-36982-3.

CARR, Matthew (2011) – The infernal machine, an alternative history of terrorism. London : Hurst & Company.

CARRERA, Sergio (2007) - The EU Border Management Strategy : FRONTEX and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands. [S.l.] : CEPS. (CEPS Working document ; 261). [Consult. 7 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://aei.pitt.edu/7385/1/1482.pdf>>.

CARRERA, Sérgio ; MERLINO, M. (2009) - Undocumented immigrants and rights in the EU : addressing the gap between social sciences research and policy-making in the Stockholm Programme?. Brussels : CEPS Liberty and Security in Europe. [Consult. 7 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL:[http://aei.pitt.edu/15103/1/Undocumented\\_Migrants\\_\\_Zennstrom\\_Rpt\\_\\_by\\_Carrera\\_\\_Merlino\\_e-version.pdf](http://aei.pitt.edu/15103/1/Undocumented_Migrants__Zennstrom_Rpt__by_Carrera__Merlino_e-version.pdf)>.

CASTLES, S. (2000) – International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues. International Social Science Journal. 52:165 (2000) 269-281.

CASTLES, S. ; MILLER M. J. (2009) – The age of migration : international population movements in the modern world. 4th edition. Basingstoke : Palgrave-Macmillan.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, org. ; INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO (2004) - U.S.- Mexico border security and the evolving security relationship: recommendations for policymakers: a report of the U.S.-Mexico binational council [Em linha]. Washington : Center for Strategic and International Studies. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:[http://csis.org/files/media/csis/pubs/0404\\_bordersecurity.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/0404_bordersecurity.pdf)>. ISBN 0-89206-448-X.

CLINTON, William (1995) – Preface. In UNITED STATES. President, 1993-2001 (Bill Clinton) - A national security strategy of engagement and enlargement [Em linha]. Washington : The White House. p. ii. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>>.

CNN (2015) - Boston marathon terror attack fast facts. In CNN - CNN [Em linha]. New York : CNN. [Consult. 27 Maio. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://edition.cnn.com/2013/06/03/us/boston-marathon-terror-attack-fast-facts>>.

COLLETT, Elizabeth (2011) – Emerging transatlantic security dilemmas in border management. Washignton : Migration Policy Institute.

CORVO, João Andrade (2005) – Perigos : Portugal na Europa e no mundo. Porto : Fronteira do Caos.

CÔTÉ-BOUCHER, K. (2008) - The Diffuse Border : Intelligence-Sharing, Control and Confinement along Canada's Smart Border. Surveillance & Society. 5:2 (2008) 142-165.

DANDEKER, C. (1990) - Surveillance, power, and modernity : bureaucracy and discipline from 1700 to the present day. Cambridge : Polity Press.

DOERN, G. ; JOHNSON, Robert (2006) – Rules, rules, rules, rules: multilevel regulatory governance. Toronto : University of Toronto Press.

DONADIO, Rachel ; DALEY, Suzanne (2011) - Revolts Raise Fear of Migration in Europe. The New York Times [Em linha]. (9 Mar. 2011). [Consult. 23 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.nytimes.com/2011/03/10/world/europe/10europe.html?pagewanted=all&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/03/10/world/europe/10europe.html?pagewanted=all&_r=1)>.

DUARTE, Paulo ; FERNANDES, António (1999) - Da hostilidade à construção da paz : para uma revisão crítica de alguns conceitos estratégicos. Nação e Defesa. Lisboa. 91 (1999) 95-127.

DUVELL, F. (2011) - Paths into Irregularity: The Legal and Social Construction of Irregular Migration. European Journal for Migration and Law. 13 (2011) 275–295.

DUVELL, F., ed. (2006) - Illegal immigration in Europe - beyond control. Houndmills : Palgrave/Macmillan.

EGGEN, Dan (2005) - Renewed Patriot Act Gets Boost in House, Senate Panel. The Washington Post [Em linha]. (22 Jul. 2005). [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/21/AR2005072102338.html>>.

ESCORREGA, Luís Carlos Falcão (2009) - A segurança e os “novos” riscos e ameaças : perspectivas várias. Revista Militar [Em linha]. 2491-2492 (Agosto-Setembro 2009). [Consult 13 Mai. 2014]. Disponível em WWW: <URL:[http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art\\_id=499](http://www.revistamilitar.pt/artigopdf.php?art_id=499)>.

ESPÍRITO SANTO, Gabriel Augusto do (2005) – Ameaças, desafios e mudanças. Revista Militar [Em linha]. 2437-2438 (Fev. – Mar. 2005). [Consult 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\_id=44>.

EUROPEAN AGENCY FOR THE OPERATIONAL MANAGEMENT OF LARGE-SCALE INFORMATION SYSTEMS IN THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE (2015) - What is smart borders? [Em linha]. Tallinn : eu-LISA. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.eulisa.europa.eu/AboutUs/SmartBorders/Pages/default.aspx>.

EUROPEAN AGENCY FOR THE OPERATIONAL MANAGEMENT OF LARGE-SCALE INFORMATION SYSTEMS IN THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE (2014) – SIS II – 2013 Statistics [Em linha]. Tallinn : eu-LISA. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/docs/20140709\_sis\_ii\_stats\_2013\_public\_en.pdf>.

EUROPEAN TRAVEL COMMISSION (2010) - European tourism in 2010 : trends & prospects : quarterly report (Q3/2010) [Em linha]. Brussels : ETC. A quarterly insights report produced for the Market Intelligence Group of the European Travel Commission (ETC) by Tourism Economics (an Oxford Economics Company). [Consult. 17 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.etc-corporate.org/?page=report&report\_id=25&subject=trends\_watch&theme=reports>.

EUROPEAN UNION (2006) - Non-national populations in the EU Member States. Statistics in focus : population and social conditions [Em linha]. 8 (2006). [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.cefmr.pan.pl/docs/sif\_06-008\_en.pdf>.

EUROPEAN UNION (2014) - EU neighbourhood info centre [Em linha],[S.I.] : EU. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.enpi-info.eu/index.php>.

EUROPEAN UNION. Commission (2008) - Preparing the next steps in border management in the European Union : communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Em linha]. Brussels : Commission of the European Communities. COM(2008) 69 final. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0069:FIN:EN:PDF>.

EUROPEAN UNION. Commission (2010) - Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens : action plan implementing the Stockholm Programme : communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Em linha]. Brussels : European Commission. COM(2010) 171 final., 20.04.2010. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=EN>>.

EUROPEAN UNION. Commission (2013) - Frequently asked questions : the EU-US agreement on the transfer of Passenger Name Record (PNR) data [Em linha]. Brussels : European Commission. MEMO/13/1054. [Consult. 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1054\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1054_en.htm)>.

EUROPEAN UNION. Commission (s.d.) - The European Union and the protection of the rights of persons belonging to minorities [Em linha]. [S.l. : s.n.]. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.eidhr.eu/files/dmfile/minorities-guide\\_en.pdf](http://www.eidhr.eu/files/dmfile/minorities-guide_en.pdf)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat (2010) - Immigration by main citizenship group, 2010. In EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat – Eurostat : statistics explained [Em linha]. Brussels : Eurostat. [Consult. 13 Out. 2012]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration\\_by\\_main\\_citizenship\\_group,\\_2010\\_\(1\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Immigration_by_main_citizenship_group,_2010_(1).png)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat (2011) - Total population and resident population by group of citizenship, 2011. In EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat – Eurostat : statistics explained [Em linha]. Brussels : Eurostat. [Consult. 13 Out. 2012]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total\\_population\\_and\\_resident\\_population\\_by\\_group\\_of\\_citizenship,\\_2011.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_population_and_resident_population_by_group_of_citizenship,_2011.png)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat (2013a) - The EU in the world - transport. In EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat – Eurostat : statistics explained [Em linha]. Brussels : Eurostat. [Consult. 13 Out. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The\\_EU\\_in\\_the\\_world\\_-\\_transport](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_transport)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat (2013b) - Air transport statistics. In EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat – Eurostat : statistics explained [Em linha].

Brussels : Eurostat. [Consult. 13 Out. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air\\_transport\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air_transport_statistics)>

EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat (2013c) - Air passenger transport in the EU27 : Nearly 830 million air passengers in 2012... : ...up by 0.7% compared with 2011). News release [Em linha]. /5 Nov. 2013). [Consult. 19 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL:[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-161\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-161_en.pdf)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Eurostat (2014) – Eurostat : statistics explained [Em linha]. Brussels : Eurostat. [Consult. 19 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main\\_Page](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Migration and Home Affairs (2014) - External Borders Fund [Em linha]. Brussels : European Commission. [Consult. 27 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/index_en.htm)>.

EUROPEAN UNION. Commission. Migration and Home Affairs (2015) - Visa policy [Em linha]. Brussels : European Commission. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)>.

EUROPEAN UNION. European Union's law enforcement agency (2011a) - OCTA 2011 : EU organised crime threat assessment [Em linha]. [The Hague] : European Police Office. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa\\_2011\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf)>.

EUROPEAN UNION. European Union's law enforcement agency (2011b) - TE-SAT 2011 EU Terrorism Situation and Trend Report [Em linha]. [The Hague] : European Police Office. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/te-sat2011.pdf>>.

FAURE ATGER, A. (2008) - The abolition of internal border checks in an enlarged Schengen area : freedom of movement or a scattered web of security checks? [Em linha]. Brussels : CEPS CHALLENGE. (Research Paper ; 8). [Consult 2 Jul. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_The\\_Abolition\\_of\\_Internal\\_Border\\_Checks\\_in\\_a\\_n\\_Enlarged\\_Schengen\\_Area.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Abolition_of_Internal_Border_Checks_in_a_n_Enlarged_Schengen_Area.pdf)>.

FERNANDES, José Pedro Teixeira (2006) - Multiculturalismo e segurança societal. Lisboa : IPRI.

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa (2010) - A política de imigração europeia : instrumento da luta anti-terrorista? [Em linha]. Lisboa : Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://run.unl.pt/handle/10362/5703>>.

FONSECA, Francisco José Seixas (2010) - A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal, na era da globalização [Em linha]. Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Dissertação de Mestrado. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2977/1/Tese\\_Francisco%20Jos%C3%A9%20Seixas%20Fonseca.pdf](https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2977/1/Tese_Francisco%20Jos%C3%A9%20Seixas%20Fonseca.pdf)>.

FOUCAULT, M. (2008) - The Birth of Biopolitics. Translated by G. Burchell. Houndmills : Palgrave.

FRONTEX (2010) - Extract from the Annual Risk Analysis 2010 [Em linha]. Warsaw : Frontex. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2010.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2010.pdf)>.

FRONTEX (2011) - Operational and Technical security of Electronic Passports [Em linha]. Warsaw : Frontex. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Operational\\_and\\_Technical\\_Security\\_of\\_Electronic\\_Pasports.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Operational_and_Technical_Security_of_Electronic_Pasports.pdf)>.

FRONTEX (2012) - Programme of Work 2012 [Em linha]. [S.l.] : Frontex. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. [Consult. 13 Dez. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Work\\_programme/2012/frontex\\_pow\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2012/frontex_pow_2012.pdf)>.

FRONTEX (2013) - Annual Risk Analysis 2013 [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL:



[http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2013.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf).

FRONTEX (2014a) - Western Balkan route [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>>.

FRONTEX (2014b) - Annual Risk Analysis 2014 [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf)>.

FRONTEX (2014c) - Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.statewatch.org/news/2014/dec/eu-africa-frontex-intell-report-2014.pdf>>.

FRONTEX (2015a) - FRONTEX [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Mar. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://frontex.europa.eu/>>.

FRONTEX (2015b) - Structure [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Mar. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure/>>.

FRONTEX (2015c) - Risk analysis [Em linha]. Warsaw : FRONTEX. [Consult. 13 Mar. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>>.

FRONTEX. Research and Development Unit (2012) - Best practice operational guidelines for Automated Border Control (ABC) systems [Em linha]. Warsaw : EUR-OP. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Best\\_Practice\\_Operational\\_Guidelines\\_for\\_Automated\\_Border\\_Control.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Best_Practice_Operational_Guidelines_for_Automated_Border_Control.pdf)>.

FUKUYAMA, Francis (1992) – O fim da história e o último homem. Trad. Maria Goes. Lisboa : Gradiva Publicações.

GAO, Jia (2006) – Organized international asylum-seeker networks : formation and utilization by chinese students. International Migration Review. 40:2 (Summer 2006) 294-317.

GARCIA, Francisco Proença (2006) – As ameaças transnacionais e a segurança dos estados : subsídios para o seu estudo. Negócios Estrangeiros [Em linha]. 9:1 (Mar. 2006) 339-374. [Consult 7 Jun. 2014]. Disponível em WWW:<URL:https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036360.pdf>.

GAUDÊNCIO, Rui (2007) - Barco com 23 imigrantes clandestinos interceptado em Olhão, depois de quatro dias à deriva. Público [Em linha]. (17 Dez. 2007). [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: http://www.publico.pt/local/noticia/barco-com-23-imigrantes-clandestinos-interceptado-em-olhao-depois-de-quatro-dias-a-deriva-1314087>.

GEO – CONCEIÇÃO (2011) - Provas e gabaritos sobre migrações do Brasil e mundial [Em linha]. Santa Catarina : Geo-Conceição. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: http://geoconceicao.blogspot.pt/2011/11/migracoes.html>.

GEORGE, Roger ; KLINE, Robert (2004) – Intelligence and national security strategies : enduring issues and challenges. Washington D.C. : National Defense University Press.

GEORGIEV, V. (2010) – Towards a common European border security policy. European Security. 19:2 (2010) 255-274.

GIDDENS, A. (2000) – O mundo na era da globalização. Lisboa : Editorial Presença.

GLOBALYZE.DE (2013) – Eurostat : air passenger transport - monthly statistics [Em linha]. Rastorf : Globalyze.de. [Consult. 17 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.globalyze.de/NewsDetails.aspx?ID=24152&Page=215&search=>.

GORE, Al (2003) - Freedom and security [Em linha]. [S.I.] : The Voice of the World. Speech to MoveOn.org, November 9, 2003. [Consult. 27 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://www.tvotw.com/0158\_11\_09\_2003.htm>.

GOUNEV, Philip ; DZHEKOVA, Rositsa ; BEZLOV, Tihomir (2012) - Study on anti-corruption measures in EU Border control [Em linha]. [S.I.] : Center for the Study of Democracy. [Consult. 17 Dez. 2014]. Disponível em WWW:<URL: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study\_on\_anticorruption\_measures\_in\_EU\_border\_control.pdf>.

GRAY, Colin (2007) – The Implications of preemptive and preventive war doctrines : a reconsideration. [S.l.] : Strategic Studies Institute. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub789.pdf>>.

GUILD, Elspeth (2009) - Security and migration in the 21st century. Cambridge : Polity Press.

GUILD, Elspeth ; BROUWER, Evelien (2006) - The Political Life of Data The ECJ Decision on the PNR Agreement between the EU and the US. CEPS policy brief [Em linha]. 109 (July 2006). [Consult. 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/1363.pdf>>.

GUILD, Elspeth ; CARRERA, Sergio ; BALZACQ, Thierry (2008) – The changing dynamics of security in an enlarged European Union [Em linha]. Brussels : CEPS CHALLENGE. (Research Paper ; 12). [Consult 7 Jun. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_The\\_Changing\\_Dynamics\\_of\\_Security\\_in\\_an\\_Enlarged\\_European\\_Union.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Changing_Dynamics_of_Security_in_an_Enlarged_European_Union.pdf)>.

GUILD, Elspeth ; CARRERA, Sergio ; GEYER, F. (2008) - The Commission's new border package : does it take us one step closer to a 'cyber fortress Europe'?. CEPS Policy Brief. 154 (March 2008).

GUILD, Elspeth, ed. (2005) - Controlling frontiers : free movement into and within Europe. Aldershot : Ashgate.

GUIRAUDON, Virginie (2006) - Enlisting third parties in border control : a comparative study of its causes and consequences. In CAPARINI, Marina, ed. ; MARENIN, Otwin, ed. - Borders and security governance : managing borders in a globalized world. Geneva : Centre for the Democratic Control of Armed Forces. p. 79-98.

HAAS, Hein (2007) - The myth of invasion : irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union [Em linha]. Oxford : International Migration Institute. [Consult 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202007%20Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20.pdf>>.

HAAS, Hein de (2008) - Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union : an overview of recent trends [Em linha]. Geneva : International

Organization for Migration. [Consult 19 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.unhcr.org/49e479ca0.pdf>>.

HAAS, Hein de (2011) - The determinants of international migration : conceptualising policy, origin and destination effects. Oxford : International Migration Institute, University of Oxford. (IMI Working Papers Series 2011 ; 32). [Consult 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-32-11.pdf>>.

HAGGERTY, K. D. ; ERICSON, R. V. (2000) - The Surveillant Assemblage. British Journal of Sociology [Em linha]. 51:4 (2000) 605-622. [Consult 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://big0.zgeist.org/students/readings/IPS2011/8/Haggerty%20ericson%202000.pdf>>.

HATZIPROKOPIOU, Panos ; TRIANDAFYLLIDOU, Anna (2013) - Governing irregular migration : states, migrants and intermediaries at the age of globalization [Em linha]. Atenas : ELIAMEP. [Consult 19 Set. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.academia.edu/7865517/Governing\\_Irregular\\_Migration\\_States\\_Migrants\\_and\\_Intermediaries\\_at\\_the\\_Age\\_of\\_Globalisation](http://www.academia.edu/7865517/Governing_Irregular_Migration_States_Migrants_and_Intermediaries_at_the_Age_of_Globalisation)>.

HELDEN, W.J. van ; DORST, P.C. van (2010) - No entry : investigation of the registration of foreign nationals in the Schengen Information System and the provision of information in this connection [Em linha]. The Hague : De Nationale Ombudsman. Report n. 2010/115, 17 June 2010. [Consult. 17 Dez. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/report\\_2010-115\\_no\\_entry.pdf](https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/report_2010-115_no_entry.pdf)>.

HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY (2007) - Clandestino: undocumented migration: counting the uncountable data and trends across Europe. In HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN & FOREIGN POLICY - Hellenic Foundation for European & Foreign Policy [Em linha]. Athens : ELIAMEP. [Consult. 19 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.eliamap.gr/en/category/migration/clandestino-undocumented-migration/>>.

HILLER, Harry H. (2010) - Airports as borderlands : american preclearance and transitional spaces in Canada. Journal of Borderlands Studies [Em linha]. 25 :3-4 (2010) 19-30. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://people.ucalgary.ca/~hiller/pdfs/borderlands.pdf>>.

HOBBS, Thomas (1985) – Leviathan. London : Penguin Books.

HOBGING, Peter (2005) - Integrated border management at EU level. Brussels : CEPS. (CEPS Working Document ; 227). [Consult 27 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.ceps.eu/system/files/book/1254.pdf>>.

HOEFER, Michael ; NANCY, Rytina ; BAKER, Brian C. (2010) – Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States of America : January 2009 [Em linha]. [S.I.] : Office of Immigration Statistics. [Consult 23 Ago. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/ois\\_ill\\_pe\\_2009.pdf](http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/ois_ill_pe_2009.pdf)>.

HUNTINGTON, Samuel (2004) – Who are we? America's great debate. New York : Free Press.

HUYSMANS, Jef (2006) – The politics of insecurity : fear, migration and asylum in the EU [Em linha]. London : Routledge. [Consult 5 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <https://guessoumiss.files.wordpress.com/2011/08/the-politics-of-insecurity-fear-migration-and-asylum-in-the-eu.pdf>>.

INFANTE, Anelise (2010) - Brasileiros foram os mais barrados na Espanha em 2009. BBC [Em linha]. 11 (jan. 2010). [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100111\\_espanha\\_brasileiros\\_mv.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100111_espanha_brasileiros_mv.shtml)>.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO (2010) - Relatório sobre os objectivos de desenvolvimento do milénio 2010 [Em linha]. Mem Martins : IED. A presente obra é publicada em nome da Organização das Nações Unidas. [Consult. 21 Abr. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG\\_Report\\_2010\\_Po.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Po.pdf)>.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2010) - World migration report 2010 : the future of migration : building capacities for change [Em linha]. Geneva : IOM. [Consult. 21 Abr. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR\\_2010\\_ENGLISH.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf)>.

JEANDESBOZ, Julien (2008) - Reinforcing the surveillance of EU borders: the future development of FRONTEX and EUROSUR [Em linha]. Brussels : CEPS. (Research Paper ; 11). [Consult 5 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.ceps.eu/system/files/book/1693.pdf>>.

JEFFREY, Alex (2009) – Containers of fate : problematic states and paradoxical sovereignty. In INGRAM, Alan, ed. ; DODDS, Klaus, ed. – Spaces of security and insecurity : geographies on war on terror. Ashgate. p. 43-64. (Critical Geopolitics).

JENKS, Rosemary (2002) - The enhanced border security and visa entry reform act of 2002 : a summary of H.R. 3525 [Em linha]. Washington : Center for Immigration Studies. [Consult. 23 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.cis.org/sites/cis.org/files/articles/2002/back502.pdf>>.

KAGAN, Robert (2004) – America crisis of legitimacy. Foreign Affairs. 3:2 (2004) 65-87.

KAPLAN, Robert (2013) – The revenge of geography : what the map tell us about coming conflicts and the battle against fate. New York : Random House Trade Paperbacks.

KENNAN, George ; LUKACS, John (1997) – George Kennan and the origins of containment, 1944-1946 : the Kennan-Lukacs correspondence. Colombia : University of Missouri Press.

KEOHANE, Robert ; NYE, Joseph S. (2001) - Power and interdependence. 3rd ed. London : Longman.

KERWIN, Donald ; BRICK, Kate ; KILBERG, Rebecca (2012) - Unauthorized Immigrants in the United States and Europe : the use of legalization/regularization as a policy tool. Migration Information Source [Em linha]. (9 May 2012). [Consult 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/unauthorized-immigrants-united-states-and-europe-use-legalizationregularization-policy-tool>>.

KHOSRAVI, Shahram (2010) - Illegal traveller : an auto-ethnography of borders. New York : Palgrave.

KORNBLUT, Anne ; HSU, Spencer (2010) – Arizona governor signs immigration bill, reopening national debate. Washington Post [Em linha]. (Abril 2010). [Consult. 17 Jun. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.washingtonpost.com/wp\\_dyn/content/article/2010/04/23/AR2010042301441.html](http://www.washingtonpost.com/wp_dyn/content/article/2010/04/23/AR2010042301441.html)>.

KOSER, Khalid (2007) – International migration, a very short introduction [Em linha] Oxford : Oxford University Press. [Consult 5 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://ms.hse.ru/content/lessons/35035/Koser%20International%20Migration.pdf>>.

KOSLOWSKI, Rey (2011) - The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration [Em linha]. Washington : MPI. [Consult. 27 Maio. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/evolution-US-border-controls-illegal-immigration>>.

LAHAV, Gallya ; GUIRAUDON, Virginie (2000) - Comparative Perspectives on Border Control : Away from the Border and Outside the State. In ANDREAS, P., ed. ; SYNDER, T., ed. - The wall around the West. New York : Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

LEVINSON, Amanda (2005) - Why Countries Continue to Consider Regularization. Migration Information Source [Em linha]. (1 September 2005). [Consult 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/why-countries-continue-consider-regularization>>.

LOPES, Ernâni (2010) – A constelação do turismo na economia portuguesa. Lisboa : SaeR.

LYON, D. (2003) - Surveillance as Social Sorting. In LYON, D., ed. - Surveillance as social sorting : privacy, risk and digital discrimination. London : Routledge.

LYON, D. (2005) - The border is everywhere : ID cards, surveillance and the other. In ZUREIK, E. ; SALTER, M. B., ed. - Global surveillance and policing : borders, security and identity. Devon UK and Portland Oregon : Willan Publishing.

MAAS, W. (2005) - Freedom of movement inside 'fortress Europe'. In ZUREIK, E. SALTER, M.B., ed. - Global surveillance and policing : borders, security and identity. Devon UK and Portland Oregon : Willan Publishing.

MAROUKIS, T. ; IGLICKA, K. ; GMAJ, K. (2011) – Irregular Migration and Informal Economy in Southern and Central Europe: Breaking the Vicious Cycle?. International Migration. 49:5 (2011) 129-156.

MARTINS, Célia (2005) - Estratégias de desenvolvimento no contexto de afirmação numa europa alargada : as cimeiras luso-espanholas [Em linha]. [S.l. : s.n.]. Texto apresentado no "X Colóquio Ibérico de geografia : a geografia ibérica no contexto europeu" realizado em Évora, Universidade de Évora, de 2 a 24 de Setembro de 2005. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_X\\_Coloquio\\_Iberico\\_Geografia/pdfs/007.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/007.pdf)>.

MARX, Gary T. (2002) - What's new about the "new surveillance"? : classifying for change and continuity. Surveillance & Society [Em Linha]. ISSN: 1477-7487. 1:1 (2002) 9-29. [Consult. 23 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.surveillance-and-society.org/articles1/whatsnew.pdf>>.

McSWEENEY, B. (1996) - Identity and security : Buzan and the Copenhagen School. Review of International Studies. 22 (1996) 81-93.

MEISSNER, Doris ; KERWIN, Donald (2009) – DHS and immigration : taking stock and correcting course [Em linha]. Washington : Migration Policy Institute. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.migrationpolicy.org/pubs/DHS\\_Feb09.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/DHS_Feb09.pdf)>.

MITCHELL, Jennifer ; PATE, Jason (2003) - The Department of Homeland Security: Goals and Challenges. In NUCLEAR THREAT INITIATIVE - Nuclear Threat Initiative [Em linha]. Washington : NTI. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.nti.org/analysis/articles/homeland-security-goals-challenges/>>.

MOREIRA, Adriano (2011) - A circunstância do Estado Exíguo. 3.<sup>a</sup> ed. Lisboa : Diário de Bordo Editores.

MOYNIHAN, Donald (2009) – The response to Hurricane Katrina [Em linha]. Geneva: IRGC. [Consult. 23 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL:[http://irgc.org/wp-content/uploads/2012/04/Hurricane\\_Katrina\\_full\\_case\\_study\\_web.pdf](http://irgc.org/wp-content/uploads/2012/04/Hurricane_Katrina_full_case_study_web.pdf)>.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral (1990) - Os direitos dos trabalhadores migrantes : Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (art. 2, nº1) [Em linha]. [S.l. : s.n.]. (Série das Nações Unidas n.º 24). [Consult 19 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d026d8e6db47/live/Conven%C3%A7%C3%A3o+Internacional+sobre+a+Protec%C3%A7%C3%A3o+dos+Direitos+dos+Trabalhadores+Migrantes+e+suas+Fam%C3%ADlias](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d026d8e6db47/live/Conven%C3%A7%C3%A3o+Internacional+sobre+a+Protec%C3%A7%C3%A3o+dos+Direitos+dos+Trabalhadores+Migrantes+e+suas+Fam%C3%ADlias)>.

NAÍM, Moisés (2006) – Illicit. New York : Anchor Books.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES (2004) - The 9/11 Commission report : final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States [Em linha]. Washington : National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. [Consult. 18 Nov. 2014]. Disponível em



WWW:<URL:http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-911REPORT/pdf/GPO-911REPORT.pdf>.

NATIONAL PRIORITIES PROJECT (2013) - Homeland Security Spending Since 9/11 [Em linha]. Northampton MA : NPP. [Consult. 30 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.nationalpriorities.org/analysis/2013/homeland-security-spending-since-911/>>.

O'DOWD, Liam (2001) – Analysing Europe's borders. IBRU Boundary and Security Bulletin [Em linha]. (Summer 2001) 67-79. [Consult. 18 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [file:///C:/Users/cgraca/Downloads/bsb9-2\\_odowd.pdf](file:///C:/Users/cgraca/Downloads/bsb9-2_odowd.pdf)>.

OFFICE OF THE INFORMATION COMMISSIONER OF CANADA (2014) - Public safety and emergency preparedness Canada. In CANADA. Government - Office of the Information Commissioner of Canada [Em linha]. Gatineau : Office of the Information Commissioner of Canada. . [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr\\_spe-rep\\_rap-spe\\_rep-car\\_fic-ren\\_2006-2007\\_11.aspx](http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rp-pr_spe-rep_rap-spe_rep-car_fic-ren_2006-2007_11.aspx)>.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2007) – Rapport annuel : 2007 [Em linha].Paris : OCDE. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.oecd.org/fr/presse/38528227.pdf>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2009) - International Migration Outlook : SOPEMI 2009 [Em linha]. Paris : OECD. [Consult. 7 Dez. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/04013.pdf>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2010) - OECD Tourism Trends & Policies 2010. Paris : OECD.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2000) - Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional. In PORTUGAL. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado – Tratados internacionais [Em linha]. Lisboa : GDDC. [Consult. 27 Out. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.gddc.pt/siii/im.asp?id=1710>>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (s.d.) - Retorno Voluntário : folheto informativo [Em linha]. [S.l. : s.n.]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/rm/Brochuras/retornovoluntario.pdf>>.

PADILLA, Beatriz ; PEIXOTO, João (2007) – Latin American Immigration to Southern Europe [Em linha]. Washington : MPI. [Consult. 19 Abr. 2014]. Disponível em WWW:URL:<[www.migrationpolicy.org/article/latin-american-immigration-southern-europe](http://www.migrationpolicy.org/article/latin-american-immigration-southern-europe)>.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G ; COLLETT, Elizabeth (2011) – A New Architecture for Border Management. Transatlantic Council on Migration [Em linha]. Washington : Migration Policy Institute. [Consult. 27 Maio. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/borderarchitecture.pdf>>.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. (2005) – The global struggle with illegal migration : no end in sight [Em linha]. Washington : MPI. [Consult. 10 Out. 2014]. Disponível em WWW:URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/global-struggle-illegal-migration-no-end-sight>>.

PARKIN, Joanna (2013) - The criminalization of migration in Europe : a state-of-the-art of the academic literature and research [Em linha]. CEPS. (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe ; 61). [Consult. 10 Dez. 2013]. Disponível em WWW:URL: <http://www.ceps.eu/system/files/Criminalisation%20of%20Migration%20in%20Europe%20J%20Parkin%20FIDUCIA%20final.pdf>>.

PATRÍCIO, Emília Maria Moutinho (2011) - Securitização da Imigração – que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para a Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009 [Em linha]. [S.l.] : Universidade do Minho. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade do Minho. [Consult. 20 Nov. 2014]. Disponível em WWW:URL: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18849/1/Em%C3%ADlia%20Maria%20Moutinho%20Patr%C3%ADcio.pdf>>.

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).

PEREIRA, Sónia ; VASCONCELOS, João (2007) - Trabalho forçado : estudo de casos e respostas de Portugal. Genebra : OIT. Escritório da OIT em Lisboa.

PHILLIPS, Melanie (2008) - Londonistão. Lisboa : Alêtheia Editores.

PIÇARRA, Nuno (2009) - A União Europeia como espaço de liberdade, segurança e justiça : uma caracterização geral [Em linha]. [S.l. : s.n.]. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:URL: [http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/np\\_MA\\_14109.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_14109.pdf).

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1998) - DL n.º 244/98, de 08 de Agosto : entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros [Em linha]. Lisboa : PGDL. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=303&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=303&tabela=leis)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2000) - Decreto-Lei n.º 83/2000 de 11 de Maio. D.R. I série [Em linha]. 109 (11 Mai. 2000) 2038-2044. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/conteudo/275430>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2003) - DL n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro [Em linha]. Lisboa : PGDL. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_estrutura.php?tabela=leis&artigo\\_id=307A0010&nid=307&nversao=&tabela=leis&so\\_miolo=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=307A0010&nid=307&nversao=&tabela=leis&so_miolo=>).

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2004) - Dec. Reglm. n.º 6/2004, de 26 de Abril : regulamenta o DL n.º 244/98, DE 8/8 [Em linha]. Lisboa : PGDL. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=309&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=309&tabela=leis)>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2007a) - Lei n.º 23/2007 : aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. D.R. I série. 127 (4 Julho 2007) 4290-4330.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2007b) - Lei n.º 59/2007 de 4 de Setembro : Vigésima terceira alteração ao Código Penal, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro. D.R. I série. 170 (4 Setembro 2007) 6181-6258.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2008) - Lei de Segurança Interna. Lei n.º 53/2008. D.R. I série. 167 (29 Agosto 2008) 6135-6141.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2009) - Objectivos, Prioridade e Orientações de Política Criminal para o biénio 2009-2011 (Lei-quadro da Política Criminal). Lei n.º 38/2009. D.R. I série. 138 (20 Julho 2009) 4533-4541.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2011a) - Decreto-Lei n.º 62/2011 de 9 de Maio. D.R. I série. 89 (9 Mai. 2011) 2624-2627.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2011b) - Decreto-Lei n.º 97/2011 de 20 de Setembro. D.R. I série [Em linha]. 181 (20 Set. 2011) 4518-4519. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/application/dir/pdf1s/2011/09/18100/0451804519.pdf#1>>.

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2011c) - Decreto-Lei n.º 126-B/2011 de 29 de Dezembro. D.R. I série [Em linha]. 249 (29 Dez. 2011) 5516-(14) – 5516-(20). [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.portugal.gov.pt/media/381580/lo\\_mai.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/381580/lo_mai.pdf)>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2013) - Portaria 193/2013, de 27 de Maio. D.R. I série. 101 (27.05.2013) 3057.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna (2014) – Sobre o Ministério [Em linha]. Lisboa : MAI. [Consult. 23 Mar. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-da-administracao-interna/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio.aspx>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Direcção-Geral de Administração Interna (2010a) - Abordagem Global das Migrações [Em linha]. Lisboa : DGAI. [Consult. 1 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=102&mid=105&sid=105&ssid=113>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Secretaria-Geral (2010b) - Avaliação da Aplicação Acervo Schengen a Portugal [Em linha]. Lisboa : SGMAI. [Consult. 1 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.dgai.mai.gov.pt/?area=203&mid=000&sid=1&sid=000&cid=CNT4d53fc03adf35>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2007a) - Relatório Anual de Política para a Rede Europeia das Migrações (REM) : (Annual Policy Report) [Em linha]. [S.I.] : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatPoliticos/2007\\_ReIPol\\_REM.pdf](http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatPoliticos/2007_ReIPol_REM.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento (2007b) - Relatório de actividades 2007 : imigração, fronteiras e asilo [Em linha]. [S.I.] : SEF.

[Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2007.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2007.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2008a) - A organização das políticas de asilo e imigração em Portugal : Rede Europeia das Migrações [Em linha]. [S.l.] : SEF. [Consult. 17 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.sef.pt/documentos/56/AOrgPolAsiloImigemPortugal.pdf>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2008b) - Relatório Político para a Rede Europeia das Migrações (Annual Policy Report) 2008 Portugal [Em linha]. [S.l.] : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.sef.pt/documentos/56/REM\\_2008\\_PT.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/REM_2008_PT.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011a) - Relatório anual de política : Portugal 2011 [Em linha]. [S.l.] : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatPoliticos/Relat%C3%B3rio%20Pol%C3%ADtico%202011.pdf>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011b) - Visita de SE o MAI e SEAI ao SEF : apresentação do Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo. In PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras - SEF : Serviço de Estrangeiros e Fronteiras [Em linha]. [S.l.] : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/noticias/Noticias\\_Detalhe.aspx?id\\_linha=5967](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/noticias/Noticias_Detalhe.aspx?id_linha=5967)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento (2008c) – Relatório de imigração, fronteiras e asilo : 2008 [em linha]. [S.l.] : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2008.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2008.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento (2013) - Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2012 [Em linha]. Coordenação de António Carlos Patrício ; autores Pedro Dias [et al.]. Barcarena : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Departamento de Planeamento e Formação. Núcleo de Planeamento (2012) - Relatório

de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2011 [Em linha]. Coordenação de João Ataíde e Pedro Dias ; autores Joaquim Estrela [et al.]. Barcarena : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2011.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2014) - Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2013 [Em linha]. Coordenação de António Carlos Patrício ; autoria de Pedro Dias, Rui Machado, Alexandra Ramos Bento. Barcarena : SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa\\_2013.pdf](http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012) - Relatório Anual de Política Portugal [Em linha]. [S.I.] : SEF. [Consult. 17 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatPoliticos/Relat%C3%B3rio%20Pol%C3%ADtico%202012.pdf>>.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2015) – SEF : Serviço de Estrangeiros e Fronteiras [Em linha]. Lisboa :SEF. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/page.aspx>>.

PORTUGAL. Ministério da Defesa Nacional (2013) - Conceito Estratégico de Defesa Nacional [Em linha]. Lisboa : MDN. [Consult. 27 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405\\_cedn\\_publicacao\\_oficial.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf)>.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Consulado Geral de Portugal em São Paulo (2013) - Países cujos cidadãos estão sujeitos a visto de escala aeroportuária em Portugal [Em linha]. São Paulo : Consulado Geral de Portugal em São Paulo. [Consult. 23 Jan. 2015]. Disponível em WWW:URL: <http://consuladportugalsp.org.br/lista-dos-paises-cujos-cidadaos-estao-sujeitos-a-visto-de-escala-aeroportuaria-em-portugal/>>.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Serviço de Informações de Segurança (2010) – SIS : Serviço de Informações de Segurança [Em linha]. Lisboa : SIS. [Consult. 2 Fev. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.sis.pt/>>.

PORTUGAL. Provedor de Justiça (2011) - A instalação temporária de cidadãos estrangeiros não admitidos em Portugal ou em processo de afastamento do território nacional afastamento do território nacional : relatório [Em linha]. Lisboa : P.J. .]. [Consult.

17 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Relatorio\\_CIT\\_Marco2011.pdf](http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Relatorio_CIT_Marco2011.pdf)>.

PRIBERAM INFORMÁTICA (2013a) - Sem-papéis. In PRIBERAM INFORMÁTICA - Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [Em linha]. Lisboa : Priberam Informática. [Consult. 27 Out. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.priberam.pt/dlpo/sem-pap%C3%A9is>>.

PUBLIC Law 107–296. Stat [Em linha]. 116 (25 Nov. 2002b) 2135-2321. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf)>.

PUBLIC Law 107–306. Stat [Em linha]. 116 (27 Nov. 2002a) 2383-2444. [Consult. 18 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://govinfo.library.unt.edu/911/about/107-306.pdf>>.

PUBLIC SAFETY CANADA (2015) - About Public Safety Canada. In CANADA. Government - Public Safety Canada [Em linha]. Ottawa : Public Safety Canada. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-eng.aspx>>.

PUBLIC SAFETY CANADA (2015) - Integrated Border Enforcement Teams. In CANADA. Government - Public Safety Canada [Em linha]. Ottawa : Public Safety Canada. [Consult. 23 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/brdr-strtgs/brdr-lw-nfrcmnt/ntgrtd-brdr-nfrcmnt-tms-eng.aspx>>.

RATHA, Dilip ; SHAW, William (2007) - South-South Migration and Remittances [Em linha]. Washington : The World Bank. (World Bank working paper ; 102). [Consult. 13 Out. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/SouthSouthMigrationandRemittances.pdf>>.

REITANO, Tuesday ; ADAL, Laura ; SHAW, Mark (2014) - Smuggled futures : the dangerous path of the migrant from Africa to Europe [em linha]. Geneva : Global Initiative against Transnational Organized Crime. [Consult 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.globalinitiative.net/download/global-initiative/Global%20Initiative%20-%20Migration%20from%20Africa%20to%20Europe%20-%20May%202014.pdf>>.

RESOLUÇÃO n.º 104/2011.D.R. I série. 88 (06 Mai. 2011).

RODRIGUES, Joaquim Chito (2006) - Para uma Cultura de Intelligence em Portugal. Nova Cidadania. 8:29 (Jul.-Set. 2006) 22-28.

RODRIGUES, Teresa Ferreira (2010) – Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal. Lisboa : Instituto da Defesa Nacional.

ROSECRANCE, Richard (1986) - The rise of the trading State. New York : Basic Books.

ROSENAU, James N. (1990) - Turbulence in world politics. Princeton : Princeton University Press.

RYAN, Bernhard, ed. ; MITSILEGAS, Valsamis, ed. (2010) – Extraterritorial immigration control : legal challenges. Leiden : Martinus Nijhoff Publishers. (Immigration and Asylum Law and Policy in Europe ; 21).

SABINO, Catarina ; ABREU, Alexandre ; PEIXOTO, João (2010) - The making of policies of immigration control in Portugal [Em linha]. Lisboa : SOCIUS. (SOCIUS Working Papers ; 02/2010). [Consult. 17 Set. 2014]. Disponível em WWW:URL: [http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2120/1/WP\\_2\\_2010.pdf](http://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2120/1/WP_2_2010.pdf)>.

SALTER, M. (2004) – Passports, mobility, and security : how smart can the border be?. International Studies Perspectives. 5:1 (2004) 71–91.

SANDELL, Rickard ; SORROZA, Alicia ; OLIVIÉ, Iliana (2006) - Immigration: A Challenge Offering Opportunities? [Em linha]. [S.l.] : Royal Institute Elcano. [Consult. 23 Mar. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/WP2007/WP19-2007\\_SandellSorrozaOlivie\\_Immigration\\_Challenge\\_Opportunities.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/WP2007/WP19-2007_SandellSorrozaOlivie_Immigration_Challenge_Opportunities.pdf)>.

SANGER, David E. ; O'NEIL, John (2006) - White House begins new effort to defend surveillance program. The New York Times [Em linha]. (23 Jan. 2006). [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.nytimes.com/2006/01/23/politics/23cnd-wiretap.html?pagewanted=all&\\_r=2&>](http://www.nytimes.com/2006/01/23/politics/23cnd-wiretap.html?pagewanted=all&_r=2&>).

SARAIVA, Luís Eduardo Marquês (2010) - O desenvolvimento em África e a segurança da Europa : o caso da Guiné-Bissau. Lisboa : [s.n.]. Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Universidade Lusíada de Lisboa.



SECURITY DOCUMENT WORLD (2015) – Australia to deploy 92 SmartGates at International Airports. [Em linha]. (23 Apr. 2015). [Consult. 23 Jun. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.securitydocumentworld.com/article-details/i/12065/>>.

SHIRK, David (2014) – Post - 9/11 U.S. - mexican security relations. In UNIVERSITY OF SAN DIEGO. College of Arts and Sciences - College of Arts and Sciences [Em linha]. San Diego : College of Arts and Sciences. [Consult 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.sandiego.edu/cas/polisci/news\\_events/news\\_detail.php?focus=33501](https://www.sandiego.edu/cas/polisci/news_events/news_detail.php?focus=33501)>.

SOARES, Manuela Goucha (2009) – 200 Milhões em Movimento. Expresso : Primeiro Caderno. (21 Fev. 2009) 30-31.

SOCIETY FOR WORLDWIDE INTERBANK FINANCIAL TELECOMMUNICATION (2013) - About SWIFT [Em linha]. La Hulpe : SWIFT. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.swift.com/about\\_swift/index](http://www.swift.com/about_swift/index)>.

SOKOLSKY, Joel (2004) – Realism canadian style : national security and the chrétien legacy. Policy Matters [Em linha]. 5:2 (2004). [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://archive.irpp.org/pm/archive/pmvol5no2.pdf>>.

SOLIMANO, Andrés (2010) - International Migration in the Age of Crisis and Globalization. Cambridge : Cambridge University Press.

STALKER, Peter (2000) - Workers without frontiers : the impact of globalization on international migration. Geneva : International Labour Organization.

STEPHEN, E. Flynn (2002) - America the vulnerable. Foreign Affairs [Em linha]. 81:1 (January-February 2002). [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-01-01/america-vulnerable>>.

SVERDRUP, A.P. (2010) – Mexico alert : the impact of the war on Iraq in Mexico. Hemisphere Focus. 11:10 (2010).

SWISS CONFEDERATION. Federal Statistical Office (2014) - Foreign permanent resident population by nationality [Em linha]. Neuchâtel : Federal Statistical Office. [Consult. 17 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>>.

TEXTO DA CONVENÇÃO de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns. In PORTUGAL. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado - Gabinete de Documentação e Direito Comparado [Em linha]. Lisboa : GDDC, 1985. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.gddc.pt/cooperacao/materia-penal/textos-mpenal/ue/schb-9.html>>.

THE ASSOCIATED PRESS (2004) - U.S. Increasing Surveillance of Canadian Border. The New York Times [Em linha]. (21 Aug. 2004). [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.nytimes.com/2004/08/21/us/us-increasing-surveillance-of-canadian-border.html>>.

THE GLOBAL COMMISSION ON INTERNATIONAL MIGRATION (2005) - Migration in an interconnected world : new directions for action [Em linha]. [S.I.] : The Global Commission on International Migration. [Consult. 1 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>>.

THE WORLD BANK (2015a) - European Union [Em linha]. Washington : The World Bank. [Consult. 7 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://data.worldbank.org/country/EUU>>.

THE WORLD BANK (2015b) – United States [Em linha]. Washington : The World Bank. [Consult. 7 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://data.worldbank.org/country/united-states>>.

THE WORLD BANK GROUP (2014) - Personal remittances, received (current US\$) [em linha]. Washington : The World Bank Group. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT/countries?display=graph>>.

TORPEY, J. (2000) - The invention of passport : surveillance, citizenship and the state. Cambridge : Cambridge University Press.

TORPEY, J. (2006) - Making whole what has been smashed : on reparations politics. Cambridge, MA : Harvard, University Press.

TRINDADE, M. B. Rocha (2000) - História da imigração em Portugal. Janus. : Anuário de Relações Exteriores. Lisboa. (2001) 170-173.

UNIÃO EUROPEIA (2007) - Tratado de Lisboa que altera o tratado da União Europeia e o tratado que institui a Comunidade Europeia. Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. C:306 (17 Dez. 2007). [Consult 13 Mai. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/pt\\_PT/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/pt_PT/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306)>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia (2004) - Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração [Em linha]. Bruxelas : Comissão das Comunidades Europeias. COM(2004) 835 final (28.12.2004). SEC(2004)1628. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0835&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia (2006) - O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade : comunicação da Comissão [Em linha]. Bruxelas : Comissão das Comunidades Europeias. COM(2006) 571 final (12.10.2006). [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0571&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia (2007) - Proposta de decisão-quadro do Conselho relativa à utilização dos dados dos Registos de Identificação dos Passageiros (Passenger Name Record - PNR) para efeitos de aplicação da lei [Em linha]. Bruxelas : Comissão das Comunidades Europeias. COM(2007) 654 final, 6.11.2007. SEC(2007)1422 ; SEC(2007) 1453. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0654&from=EN>>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia (2009) - Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos [Em linha]. Bruxelas : Comissão das Comunidades Europeias. [Consult. 23 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0262&qid=1437129915420&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia (2010) - Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus Plano de Acção de

aplicação do Programa de Estocolmo : comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [Em linha]. Bruxelas : Comissão Europeia. COM(2010) 171 final (20.4.2010). [Consult. 27 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0171&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Direcção-Geral da Comunicação Informação dos Cidadãos (2014) - Compreender as políticas da União Europeia : fronteiras e segurança [Em linha]. Bruxelas : EUR-OP. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/borders\\_and\\_security\\_pt.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pt/borders_and_security_pt.pdf)>.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Eurostat (2012) - Estatísticas da migração e da população migrante [Em linha]. Bruxelas : Eurostat. [Consult. 17 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/pt](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pt)>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2001a) - Directiva 2001/40/CE do Conselho de 28 de Maio de 2001 relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros. Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L:149 (2 Jun. 2001) 34-36. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0040&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2001b) - Directiva 2001/51/CE do Conselho de 28 de Junho de 2001 que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985. Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L:187 (10 Jul. 2001). [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0051&from=EN>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2001c) - Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho de 15 de Março de 2001 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. Jornal Oficial da Comunidades Europeias [Em linha]. L:81 (21 Mar. 2001) 1-7.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2004a) - Directiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras. Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. L:261 (6 Ago. 2004)

24-27. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2004b) - Regulamento (CE) N.º 2007/2004 do Conselho de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. L:349 (25 Nov. 2004) 1-11.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2008) - Decisão 2008/633/JAI do Conselho de 23 de Junho de 2008 relativa ao acesso para consulta ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) por parte das autoridades designadas dos Estados-Membros e por parte da Europol para efeitos de prevenção, detecção e investigação de infracções terroristas e outras infracções penais graves. Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. L:218 (13 Ago. 2008) 129-136. [Consult. 27 Fev. 2015]. Disponível em WWW:<URL:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0633&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2008) - Directiva 2008/114/CE do Conselho de 8 de Dezembro de 2008 relativa à identificação e designação das infra-estruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua protecção. Jornal oficial da União Europeia [Em linha]. L:345 (23 Dez. 2008) 75-82. [Consult. 14 Set. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0114&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2010) - Programa de Estocolmo — uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. C:115 (4 Mai. 2010) 1-38. [Consult. 18 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT)>.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu ; UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2006) - Regulamento (CE) N.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de Março de 2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. L:105 (13 Abril 2006) 1-32. [Consult. 19 Nov. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu ; UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu (2007) - Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Maio

de 2007 que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios». Jornal Oficial da União Europeia [Em linha]. L:144 (6 Jun. 2007) 22-44. [Consult. 27 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0574&from=PT>>.

UNIÃO EUROPEIA. Presidência (2008) - Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo [Em linha]. Bruxelas : EU. [Consult 13 Mai. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=PT&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013440%202008%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fpt%2F08%2Fst13%2Fst13440.pt08.pdf>>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2005) - Global Commission on International Migration (GCIM) [Em linha]. Genève : UNHCR. [Consult. 1 Set. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.refworld.org/publisher/GCIM.html>>.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2011) - Asylum-seeker numbers nearly halved in last decade, says UNHCR [Em linha]. Genève : UNHCR. [Consult. 1 Set. 2013]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.unhcr.org/4d8cc18a530.html>>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2012) - Global Report on Trafficking in Persons : 2012 [Em linha]. New York : UN. [Consult 19 Dez. 2013]. Disponível em WWW: <URL: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking\\_in\\_Persons\\_2012\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf)>.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2013) - Transnational organized crime in west Africa : a threat assessment [Em linha]. Vienna : UNODC. [Consult 19 Dez. 2014]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West\\_Africa\\_TOCTA\\_2013\\_EN.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf)>.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (2010) - Tourism and migration : exploring the relationship between two global phenomena [Em linha]. Madrid : UNWTO.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (2011) – 2010 : a multi-speed recovery. UNWTO World Tourism Barometer [Em linha]. 9:1 (Feb. 2011). [Consult. 17 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL:

[http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/UNWTO\\_Barom11\\_1\\_key\\_trends\\_web\\_en.pdf](http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/UNWTO_Barom11_1_key_trends_web_en.pdf)>.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2009) - Trends in international migrant stock : the 2008 revision [Em linha]. New York : UN. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/mig-stock.pdf>>.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2006) - Trends in total migrant stock : the 2005 revision [Em linha]. New York : UN. [Consult. 13 Out. 2013]. Disponível em WWW:<URL: [http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN\\_Migrant\\_Stock\\_Documentation\\_2005.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf)>.

UNITED STATES ; UNITED ARAB EMIRATES (2013) - Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Arab Emirates on Air Transport Preclearance [Em linha]. Washington : [s.n.]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.state.gov/documents/organization/226383.pdf>>.

UNITED STATES. Census Bureau (2013) – United States : Census Bureau [Em linha]. Washington : Census Bureau. [Consult. 29 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.census.gov/>>.

UNITED STATES. Central Intelligence Agency. Checkpoint Identity and Travel Intelligence Program (2011) - Surviving secondary : an identity threat assessment of secondary : screening procedures at international airports [Em linha]. [S.l.] : CIA. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW: <URL: [https://wikileaks.org/cia-travel/secondary-screening/WikiLeaks\\_CIA\\_Assessment\\_on\\_Surviving\\_Secondary\\_Screening.pdf](https://wikileaks.org/cia-travel/secondary-screening/WikiLeaks_CIA_Assessment_on_Surviving_Secondary_Screening.pdf)>.

UNITED STATES. Congress. House. Committee on Rules (2001) - H. Res. 264 (report n. 107-238): providing for consideration of the bill (H.R. 2975) to combat terrorism, and other purposes [Em linha]. Washington : U.S. G.P.O. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hres264rh/pdf/BILLS-107hres264rh.pdf>>.

UNITED STATES. Congress. Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor Attack [et al.] (1946) - Investigation of the Pearl Harbor attack : report of the Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor attack, Congress of the United States, pursuant of S. Con. Res. 27, 79th Congress, a concurrent resolution to investigate the attack on Pearl Harbor on December 7, 1941, and events and circumstances relating thereto, and additional views of Mr. Keefe, together with Minority views of Mr. Ferguson and Mr. Brewster [Em linha]. Washington : Government Printing Office. [Consult. 27 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://archive.org/stream/investigationofp00unit#page/n25/mode/2up>>.

UNITED STATES. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations (2007) - The Merida Initiative : guns, drugs, and friends : a report to members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Tenth Congress, first session, December 21, 2007 [Em linha]. Washington : U.S. G.P.O. : For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CPRT-110SPRT39644/pdf/CPRT-110SPRT39644.pdf>>.

UNITED STATES. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations (2004) - United States and Mexico : immigration policy and the bilateral relationship : hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Eighth Congress, second session, March 23, 2004 [Em linha]. Washington : U.S. G.P.O. [Consult. 23 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000053987266;view=1up;seq=1>>. ISBN 0160734606.

UNITED STATES. Department of Homeland Security (2004) - Remarks by Secretary of Homeland Security Tom Ridge at the 2004 Ohio Conference on Law Enforcement [Em linha]. [Washington] : U.S. Dept. of Homeland Security. [Consult. 29 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.hsdl.org/?view&did=475285>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security (2009) - Department of Homeland Security : progress in implementing 9/11 commission recommendations [Em linha]. [S.I.] : Department of Homeland Security. [Consult. 27 Maio. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://cdm16064.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p266901coll4/id/2492>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security (2013a) - Department Six-point Agenda [Em linha]. Washington : DHS. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.dhs.gov/department-six-point-agenda>>.



UNITED STATES. Department of Homeland Security (2013b) - Homeland Security Act of 2002 [Em linha]. Washington : DHS. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security (2013c) - U.S. Department of Homeland Security [Em linha]. Washington : DHS. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-orgchart.pdf>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security (2014) – Homeland security [Em linha]. Washington : DHS. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.dhs.gov/>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. Office of Inspector General (2005) - DHS' Efforts to Develop the Homeland Secure Data Network [Em linha]. Washington : DHS. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW: <URL: [https://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG\\_05-19\\_Apr05.pdf](https://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/OIG_05-19_Apr05.pdf)>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. Office of the Secretary (2003) – Initial national response plan [Em linha]. Washington : DHS. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW: <URL: [http://fas.org/irp/offdocs/nspd/initial\\_nrp.pdf](http://fas.org/irp/offdocs/nspd/initial_nrp.pdf)>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. Press Office (2003) - Opening Remarks by Secretary of Homeland Security Tom Ridge at Press Availability With Mexican Minister of Governance Secretary Santiago Creel [Em linha]. [Washington] : U.S. Dept. of Homeland Security. [Consult. 27 Set. 2013]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.hsdl.org/?view&did=477966>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. Press Office (2005) - Fact Sheet : U.S. Department of Homeland Security FY 2006 Budget Request Includes Seven Percent Increase [February 7, 2005] [Em linha]. Washington : HSDL. [Consult. 23 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.hsdl.org/?abstract&did=477367>>.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. (2005) – Budget in Brief : Fiscal Year 2005 [Em linha]. [S.I.] : U.S. Department of Homeland Security. [Consult. 23 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/F4\\_2005\\_BIB\\_4.pdf](https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/F4_2005_BIB_4.pdf)>.

UNITED STATES. German Marshall Fund ; COMPAGNIA DI SAN PAOLO ; BARROW CADBURY TRUST (2011) - Transatlantic Trends : Immigration 2011 Partners [Em linha].

[S.I.] : German Marshall Fund. [Consult. 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: [http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTImmigration\\_final\\_web1.pdf](http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTImmigration_final_web1.pdf)>.

UNITED STATES. Government ; UNITED MEXICAN STATES. Government (2010) - Declaration by The Government Of The United States of America and the Government of the United Mexican States concerning twenty-first century border management. In UNITED STATES. Government [Em linha]. Washington : The White House. [Consult. 27 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states-c>>.

UNITED STATES. Northern Command (2015) - United States Northern Command [Em linha]. Peterson AFB, Colorado Springs : USNORTHCOM. [Consult. 29 Set. 2013]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.northcom.mil/>>.

UNITED STATES. President, 1981-1989 (Ronald Regan) (23 March 1983) - Address to the Nation on Defense and National Security [Em linha]. Washington : [s.n.]. [Consult. 27 Out. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/32383d.htm>>.

UNITED STATES. President, 1993-2001 (Bill Clinton) (1995) - A national security strategy of engagement and enlargement [Em linha]. Washington : The White House. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>>.

UNITED STATES. President, 2001-2009 (George W. Bush) (1 June 2002a) - Commencement Address at the United States Military Academy at West Point [Em linha]. Waco : Presidential Rhetoric. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/06.01.02.html>>.

UNITED STATES. President, 2001-2009 (George W. Bush) (2002b) - The National Security Strategy of the United States of America [Em linha]. Washington : The White House. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>.

UNITED STATES. President, 2001-2009 (George W. Bush) (2002c) - U.S. - Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update [Em linha]. Washington : The White House. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html>>.

UNITED STATES. President, 2001-2009 (George W. Bush) (2006) - The National Security Strategy of the United States of America [Em linha]. Washington : The White House. [Consult. 25 Mai. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>>.

UNITED STATES. President, 2009- (Barack Obama) (2013) - Homeland Security [Em linha]. Washington : The White House. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.whitehouse.gov/issues/homeland-security/>>.

UNITED STATES. Senate (2005) - U.S. Senate Roll Call Votes 109th Congress - 1st Session [Em linha]. Washington : Secretary of the Senate. [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW: <URL: [http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=109&session=1&vote=00358](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=109&session=1&vote=00358)>.

VAN DIJCK, Dominique (2006) – Is the EU policy on illegal immigration securitized? : Yes, Of Course! : a study into the dynamics of institutionalized securitization. Antwerpen. : [s.n.]. Paper to be presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, 21-23 de Setembro de 2006. [Consult. 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>>.

VIDMAR, Jure (2009) - International legal responses to Kosovo's declaration of independence. Vanderbilt Journal of Transnational Law. 42 (2009) 779-851.

VOXEUROP.EU (2011) - Imigração: migrantes e Schengen derrotados no duelo França-Itália. In VOXEUROP.EU - VoxEurop.eu [Em linha]. Roubaix : VoxEurop.eu. [Consult. 19 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://www.voxeurop.eu/pt/content/news-brief/604851-migrantes-e-schengen-derrotados-no-duelo-franca-italia>>.

WAEVER, Ole (1995) – Securitisation and desuritisation. In LIPSCHUTZ, Ronny D., ed. - On security. New York : Columbia University Press. p. 46-87.

WALTERS, W. (2006) - Rethinking borders beyond the state. Comparative European Politics. 4:2/3 (2006) 141-159.

WALTZ, Kenneth N. (2002) - Teoria das relações internacionais. Lisboa : Gradiva.

WANG, Tova Andrea (2002) - The debate over the North American security perimeter [Em linha]. New York : The Century Foundation. [Consult. 19 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://72.32.39.237:8080/Plone/publications/2002/5/pb277>>.

WANG, Tova Andrea (2002) – The debate over the North American security perimeter. Washington : The Century Foundation. [Consult. 23 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL:<http://72.32.39.237:8080/Plone/publications/2002/5/pb277>>.

WEINER, Tim (2006) - A Long Legacy of Frustration at C.I.A. Helm. The New York Times [Em linha]. (7 May 2006). [Consult. 25 Mai. 2013]. Disponível em WWW:<URL:[http://www.nytimes.com/2006/05/07/washington/07cia.html?fta=y&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2006/05/07/washington/07cia.html?fta=y&_r=1&)>.

WENDT, A. (1995) - Constructing international politics. International Security. 20:1 (1995) 71–81.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (2013) - World Travel & Tourism Council [Em linha]. London : World Travel & Tourism Council. [Consult. 17 Dez. 2013]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.wttc.org/>>.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (2014) - Travel & Tourism: Economic Impact 2014 World [Em linha]. London : World Travel & Tourism Council. [Consult. 20 Set. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.wttc.org/~media/files/reports/economics%impact%20research/regional%20reports/world2014.ashx>>.

ZUREIK, Elia ; HINDLE, Karen (2004) - Governance, security and technology: the case of biometrics. Studies in Political Economy. 73 (2004) 113-137. [Consult. 14 Set. 2014]. Disponível em WWW: <URL: <http://www.sscqueens.org/sites/default/files/biometrics%20in%20SPE%20Final%20Published.pdf>>.

## BIBLIOGRAFIA

ANDERSEN, Dorte ; KLATT, Martin ; SANDBERG, Marie (2012) – The border multiple : the practicing of borders between public policy and everyday life in a re-scaling Europe. Ashgate Publishing Limited.

APPOLONIA, Ariane Chebel d' ; REICH, Simon (2008) - Immigration, Integration, and Security : America and Europe in comparative perspective. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.

ARAÚJO, Ana Cristina Pansera de (2011) – A securitização da imigração na União Europeia e seus reflexos : modificações na estrutura migratória em Portugal [Em linha]. Porto Alegre : [s.n.]. Trabalho de conclusão de curso de Relações Internacionais apresentado à Faculdade de Ciências Económicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [Consult. 18 Nov. 2014]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34809/000783531.pdf?sequence=1>>.

CARRAPIÇO, Helena (2003) - L'Immigration de l'Est de l'Europe au Portugal et ses conséquences : un nouveau chapitre dans l'histoire migratoire nationale. Brugge : Collège d'Europe. Dissertação.

FELDMAN, Gregory (2012) – The migration apparatus: security, labor, and policymaking in the European Union. California : Standford University Press.

MAU, Steffen; BRABANDT, Heike; LAUBE, Lena; ROOS, Christof (2012) - Liberal States and the Freedom of Movement : Selective Borders, Unequal Mobility. Palgrave Macmillan.

GINSBURG, Susan (2010) – Securing human mobility in the age of risk: new challenges for travel, migration, and borders. Washington : Migration Policy Institute.

GIVENS, Terry ; FREEMAN, Gary ; LEAL, David (2009) – Immigration policy and security : U.S., European, and Commonwealth perspectives. Routledge.

GUIA, Maria João (2008) - Imigração e criminalidade : caleidoscópio de imigrantes reclusos. Coimbra : Almedina.

LAHAV, Gallya (2004) – Immigration and Politics in the New Europe. Cambridge University Press.

PEIXOTO, Alberto (2008) - Imigrantes em Portugal: que propensão criminal?. [S.l.] : Edições Macaronésia.

PIRES, Rui ; MACHADO, Fernando ; PEIXOTO, João ; VAZ, Maria (2010) – Portugal: Atlas das Migrações Internacionais. Fundação Calouste Gulbenkian, Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República e Edições tinta-da-china, Lda.

RUDOLPH, Christopher (2006) – National security and Immigration : policy development in the United States and Western Europe since 1945. Standford : Standford University Press.

WASTL-WALTER, Doris (2011) - The Ashgate Research Companion to Border Studies. Ashgate Publishing Limited.

ZAIOTTI, Ruben (2011) - Cultures of Border Control : Schengen & the Evolution of European Frontiers. Chicago : The University of Chicago Press.

**ANEXOS**

---





## LISTA DE ANEXOS

- Anexo A** - Convite das autoridades norte-americanas.
- Anexo B** - Carta de agradecimento da EAASP.
- Anexo C** Síntese informativa sobre detecção realizada pelo SEF em Dezembro de 2012 na zona internacional do aeroporto de Lisboa relacionada com migração ilegal.
- Anexo D** Political Processes under Conditions of Realism and Complex Interdependence.
- Anexo E** Organograma institucional para a imigração e asilo 2011.



**ANEXO A**

---

Convite das autoridades norte-americanas



United States Visitor and Immigrant Status  
Indicator Technology (US-VISIT) Program  
National Protection and Programs Directorate  
U.S. Department of Homeland Security  
Washington, DC 20528



**Homeland  
Security**

April 27, 2012

Mr. Paulo Alexandre Nicolau  
Head of Department  
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (S.E.F.)  
Av. do Casal de Cabanas  
Urbanização Cabanas Golfe, 1  
2734-506, Barcarena  
Portugal

Dear Mr. Nicolau:

It is my pleasure to invite you to participate in a workshop on *Sharing Experiences in Using Biometrics at the Border*. This event is jointly organized by Frontex and the U.S. Department of Homeland Security (DHS), United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT) Program. It will take place June 20-21, 2012, at US-VISIT in Washington, DC.

DHS and US-VISIT are committed to ongoing collaboration with the international community to further common security interests by developing technologies and best practices to facilitate worldwide travel and trade, identify and deter individuals who pose a threat, and combat transnational terrorist and criminal activity. This event will provide an opportunity to advance that goal.

Please find attached a DHS Foreign Visitors Access Form for clearance into US-VISIT space at 1616 N. Fort Myer Drive, Arlington, Virginia, 22209. Please complete this form and return to [Richard.Sawyers@dhs.gov](mailto:Richard.Sawyers@dhs.gov) with a scanned copy of your passport photograph prior to May 25, 2012. As a reminder, a Department of State visa is generally required for travel to the United States on official business.

I sincerely hope you will accept my invitation. We look forward to your participation in the workshop and to continuing our partnership in the future. Mr. Sawyers will coordinate travel and program details. Please do not hesitate to contact him at 202-298-5013 or at the email address above.

Sincerely,

Robert A. Mocny  
Director, US-VISIT

Attachments



**ANEXO B**

---

Carta de agradecimento da EAASP





**President**

John Donlon, QPM  
ACPO  
National Co-ordinator Protect &  
Prepare  
10 Victoria Street,  
London  
SW1H 0NN  
UK

**General Secretary**

Paul Campbell  
Maritime CT Co-ordinator  
Hampshire Constabulary  
c/o Park Gate Police Station  
62 Bridge Road  
Park Gate  
Southampton  
Hampshire  
SO31 7HN  
United Kingdom

30 April 2012.

**Re; EAASP –Annual Conference 24 -25 April 2012.**  
**Porto Palacio Hotel, Porto, Portugal**

Dear Paulo,

I hope that this letter finds you well.

I am writing as the President of the European Association of Airport and Seaport Police to pass on my sincere thanks to you for the excellent presentation that you gave during our recent successful conference at the Porto Palacio Hotel in the beautiful city of Porto.

The feedback that I have received from the delegates is extremely positive and everyone left the conference much more informed, having made new European contacts and a desire to move forward the general policing challenges which affect both aviation and maritime portfolios. The contributions from all delegates during the workshop has also greatly assisted in identifying operational best practice and some gaps in areas of interoperability which the EAASP executive committee will take forward as part of the associations strategic plan.

Once again, many thanks and I am truly grateful to you for your contribution and look forward to perhaps welcoming you to future conferences.

Yours sincerely,



President EAASP



## **ANEXO C**

---

Síntese informativa sobre detecção realizada pelo SEF em Dezembro de 2012 na zona internacional do aeroporto de Lisboa relacionada com migração ilegal



Relativamente a situações de passageiros que fazem uso de Portugal para trânsito internacional, foram detectados dois casos de ocultação de documentação falsa na bagagem de mão – no caso vistos brasileiros, transportada por passageiros chineses que Lisboa pretendiam fazer trânsito em Lisboa, provenientes de Bissau com destino ao Rio de Janeiro. Estes passageiros - dois grupos de três passageiros, enquadravam-se no perfil de passageiros já anteriormente identificado, que apresentavam uma rota suspeita a partir de Pequim, na China, com trânsitos conhecidos em Bissau – havendo ligações intermédias entre a origem e esta escala que não foi possível identificar, Lisboa e Rio de Janeiro, e destino final em Port-au-Prince, no Haiti. Em colaboração com algumas das companhias aéreas transportadoras envolvidas e confirmação pelas autoridades brasileiras, foi apurado que no Rio de Janeiro estes passageiros não seguiam viagem no voo originalmente previsto para o Haiti, havendo indícios de entrarem e permanecerem em território brasileiro.

Registo da ocultação de documentos falsos na bagagem de mão na posse de passageiros de nacionalidade chinesa em trânsito para o Brasil:





**ANEXO D**

---

Political Processes under Conditions of Realism and Complex Interdependence





	<i>Realism</i>	<i>Complex interdependence</i>
Goals of actors	Military security will be the dominant goal.	Goals of states will vary by issue area. Transgovernmental politics will make goals difficult to define. Transnational actors will pursue their own goals.
Instruments of state policy	Military force will most effective, although economic and other instruments will also be used.	Power resources specific to issue areas will be most relevant. Manipulation of interdependence, international organizations, and transnational actors will be major instruments.
Agenda formation	Potential shifts in the balance of power and security threats will set agenda in high politics and will strongly influence other agendas.	Agenda will be affected by changes in the distribution of power resources within issue areas; the status of international regimes; linkages from other issues and politicizations as a result of rising sensitivity interdependence.
Linkages of issues	Linkages will reduce differences in outcomes among issue areas and reinforce international hierarchy.	Linkages by strong states will be more difficult to make since force will be ineffective. Linkages by weak states through international organizations will erode rather than reinforce hierarchy.
Roles of international organizations	Roles are minor, limited by state power and the importance of military force.	Organizations will set agendas, induce coalition-formation, and act as arenas for political action by weak states. Ability to choose the organizational forum for an issue and to mobilize votes will be an important political resource.

Fonte: Robert O. Keohane & Joseph S. Nye (2001) – Power and Interdependence, Third Edition, Longman, p. 32



**ANEXO E**

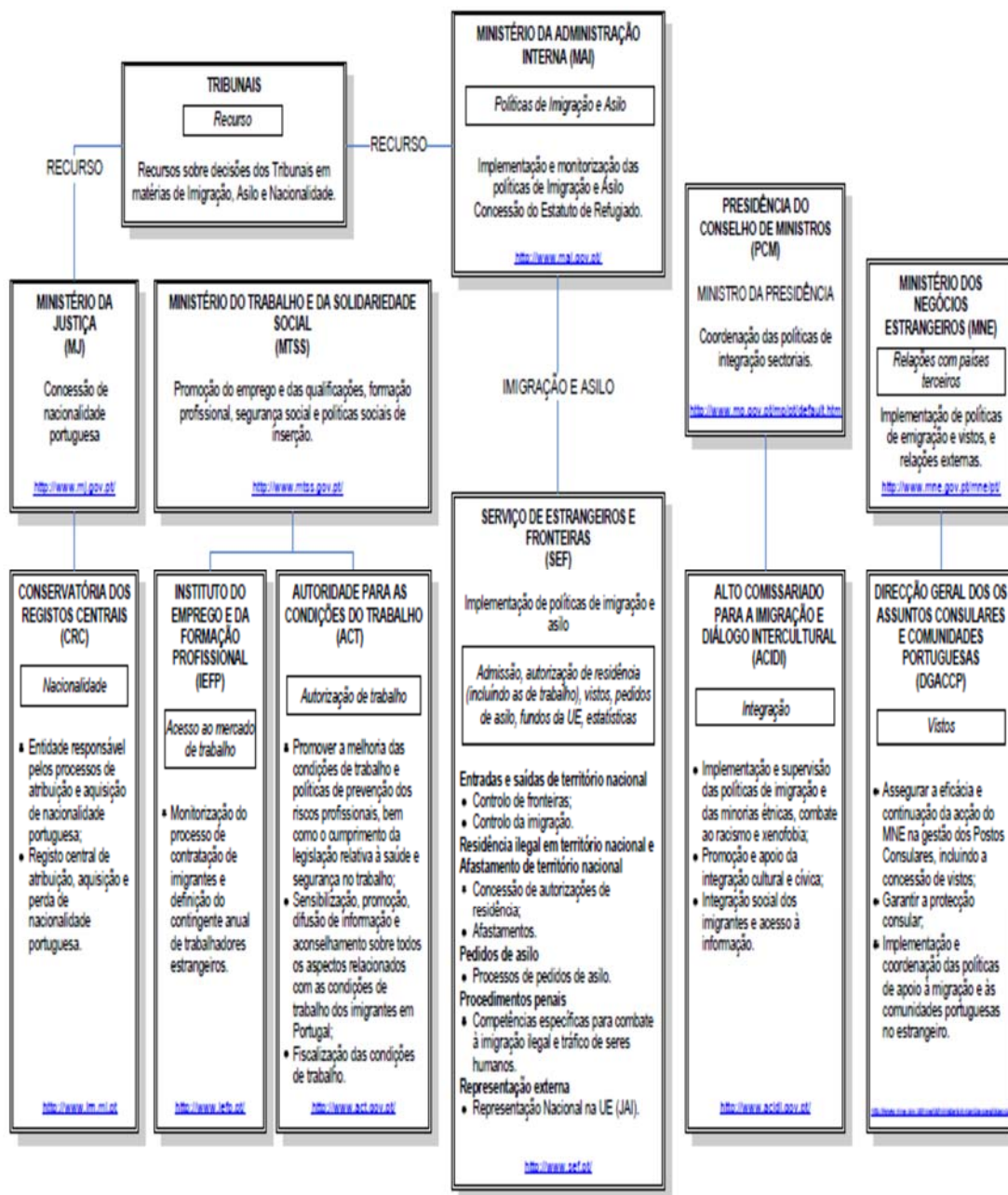
---

Organograma institucional para a imigração e asilo 2011



## PORTUGAL

### Organograma Institucional para a Imigração e Asilo



Fonte: Organograma Institucional das Políticas de Imigração e Asilo reflecte a estrutura organizacional em 2011, após o início de funções do XIX Governo Constitucional, quando a tutela do IEFP e da ACT passaram do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para o Ministério da Economia e do Emprego (Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho)