

***O papel das agências FRONTEX e EUROPOL no(s) Mediterrâneo(s).
Gestão dos fluxos migratórios e dos riscos associados no contexto
político da União Europeia (2009/2019).***

Fernando Jorge Gomes Candeias

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Área de Especialização em Relações Internacionais**

Maio, 2020

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Teresa Rodrigues e da Professora Doutora Susana Ferreira

Aos Argonautas em «mares incertos»

AGRADECIMENTOS

Este trabalho realizado no âmbito de um percurso particularmente enriquecedor, não seria possível sem a extraordinária colaboração de um conjunto de pessoas às quais dirijo o meu profundo agradecimento.

Uma particular gratidão às orientadoras desta fase académica, Professora Dra. Teresa Rodrigues e Professora Dra. Susana Ferreira, em quem desde o início encontrei inesgotável, disponibilidade, simpatia e muita paciência na transmissão de ensinamentos, mas também enorme rigor e profissionalismo.

Aos elementos da comunicação social, Aurélio e Ana, por aceitarem de forma tão pronta, transmitir as vossas perceções nestas matérias, enaltecendo em particular, o reporte do Aurélio pela extraordinária sinopse das Migrações no contexto das Relações Internacionais dos últimos vinte anos.

Para os especialistas das Ciências Sociais e mestres de Antropologia, o Leonel e a Dulce. A vossa simpatia e amizade é reconfortante.

Aos distintos elementos das Forças e serviços de Segurança, Vítor, Duarte, Edite e Paulo. Os vossos contributos, foram um verdadeiro saber comprometido com estas matérias. Dirijo também um enorme reconhecimento ao meu amigo Rui Paiva, pelos seus conhecimentos da História Universal e as suas ideias sobre a exploração do conhecimento. Foi uma enorme ajuda ao longo deste trabalho.

Para a minha filha Francisca que acompanhou de forma atenta a minha dissertação e dá sempre um conselho prático, um especial e carinhoso agradecimento.

Para todos os meus parceiros que fazem parte do PUC-CPI, essa estrutura notável onde damos o nosso contributo de Polícias, para uma sociedade melhor e mais cooperativa, bem hajam.

Agradeço à minha esposa e companheira de vida, Ana Paula, pelo seu amor e empatia com esta vontade de aprender um pouco mais e às minhas filhas, Francisca e Mariana, pelas nossas animadas discussões sobre os temas da atualidade internacional, em particular sobre as controversas expressões de Trump e Bolsonaro.

Fernando Jorge Gomes Candeias

Resumo

PALAVRAS-CHAVE: Migrações e Fronteiras, Segurança, Frontex, Europol, Ciclo - Político

As *migrações* enquanto movimento global de pessoas envolvidas no processo complexo de transposição de *fronteiras*, constituem um paradigma comum aos diferentes vetores num *quadro alargado de segurança* em matéria de políticas comunitárias. Em particular, as assimetrias resultantes da escassez de recursos em determinadas regiões, por contraposição à insuficiência de meios humanos em quadrantes com elevado desenvolvimento económico, tal como as dinâmicas da(s) guerra(s) e dos conflitos potenciam essa difícil relação *mobilidade vs segurança*.

Nesse sentido, a gestão dos fluxos migratórios num vasto espaço delimitado pelo Atlântico, Norte de África, Mediterrâneo, Balcãs e fronteiras a Norte compreende diferentes mecanismos de cooperação para lidar com as pressões migratórias e os riscos associados a esses contextos de exceção. No que respeita a ameaças criminais específicas de elevado impacto social e político, como o terrorismo, o tráfico de seres humanos, o auxílio à imigração ilegal e o carácter organizado desses fenómenos, destaca-se o papel das agências europeias, *Frontex* e *Europol*.

Para além dos discursos e perceções associados, indaga-se a capacidade efetiva dos *Estados* para fazerem face a eventuais défices de direitos humanos e a controvérsia que envolve eventuais vítimas de crises humanitárias, que, em cenários de emergente subsistência e segurança, ao recorrerem ao designado *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, vivem num cenário coercivo de políticas de admissão e integração, inseridas no vasto acervo legislativo e securitário da *União Europeia*.

Na caracterização das dinâmicas migratórias, da atuação das referidas agências e comparação dos ciclos plurianuais que identificam prioridades em matéria de ameaça criminal grave e organizada, exploram-se eventuais desfasamentos, excessos do *aparato de segurança* envolvido e uma eventual transformação política comunitária.

The role of FRONTEX and EUROPOL in the Mediterranean(s). Management of migration flows and associated risks in the political context of the European Union (2009/2019).

Fernando Jorge Gomes Candeias

Abstract

KEYWORDS: Migration and Borders, Security, Frontex, Europol, Policy Cycle

Migration, as a global movement of people involved in the complex process of border crossing, is a paradigm common to different parties in a broader framework of security related to community policies. Notably, the discrepancies coming from lack of resources in certain regions, opposed to shortage of human means in quarters with high economic development, as well as dynamics of the war(s) and conflicts enhance this difficult duality of *mobility vs. security*.

In this regard, the management of migratory movements in an extensive space delimited by the Atlantic, Northern Africa, the Mediterranean, Balkans and Northern borders comprehends different cooperation mechanisms to deal with migratory pressures and risks associated to these special contexts. Concerning specific criminal threats with high political and social impact, such as terrorism, human trafficking, support to illegal immigration along with the organised nature of these phenomena, the European agencies, Frontex and Europol, play a major role.

Besides the associated speeches and perceptions, we seek to understand the effective capacity of the state to cope with human right deficiencies and the controversy around victims of humanitarian crisis that, in settings of emergent subsistence and security, by appealing to the so-called *Area of Freedom, Security and Justice*, live in a binding scenario of admission and integration policies within the wide body of legislation and securitization of the European Union.

By characterizing the dynamics of migration, the action of these agencies and by comparing the multi-annual cycles that identify priorities in terms of serious and organized criminal threat, we hereby explore possible mismatches, excess of security apparatus involved and a likely transformation of community policy.

Índice

AGRADECIMENTOS.....	V
Resumo	VI
Abstract.....	VII
Lista de figuras	IX
Lista de tabelas.....	IX
Lista de abreviaturas	X
Introdução.....	1
1 Contextualização e opções metodológicas	7
1.1. Enquadramento teórico: Construtivismo.....	11
1.2. A difícil relação (I)migrações <i>versus</i> Segurança.....	15
1.3. Teoria da Securitização: Escola de Copenhaga e Teorias Críticas	20
2 A União Europeia – Da livre circulação à restrição de mobilidade - As Fronteiras externas	23
2.1 Equilíbrios e desequilíbrios num Mediterrâneo em crise	29
2.2 A dimensão securitária das Migrações no(s) Mediterrâneo(s).	35
2.3 Risco(s) e Ameaça(s): Criminalidade organizada e Terrorismo	41
2.4 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na UE – ELSJ	48
2.5 Análise crítica	53
3 Mecanismos de cooperação entre Estados - A cooperação policial Internacional	56
3.1 FRONTEX	58
3.2 EUROPOL.....	61
3.3 A dimensão Nacional - SSI -PUC-CPI, UNE, NFPOC-Frontex	65
3.4 Análise crítica	67
4 Política comunitária na UE - As JAI (Justiça e Assuntos Internos) - A metodologia «Policy Cycle».	71
4.1. O Ciclo Político da UE (2014-2017)	74
4.1 O Ciclo Político da UE (2018-2021)	76
4.2 O COSI, a ESI e outros intervenientes	78
4.3 Análise crítica	81
5 Considerações finais	83
6 Referências Bibliográficas	88
Anexos.....	96
Anexo A – Migrantes/nacionalidades/rotas/volume	96
Anexo B – Entrevistas: B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9	96
Anexo C – Doc`s Frontex: C1 – Fundamental Rights Strategy; e C2 – Risk analysis	96
Anexo D – Doc`s Europol: D1 – Migrant Smuggling Report; D2 – SOCTA; e D3 – TE-SAT ...	96
Anexo E – E1 - Ciclo Político – 2014-2017; E2 - Ciclo Político – 2018-2021	96
Anexo F – F1 - Schengen Brochure; F2 – ESI/2010; e F3 – ESI/2015	96

Lista de figuras

Figura 1- Mapa de rotas/fronteiras	30
Figura 2- Número de passagens ilegais no período 2009-2019 por rota e fronteira Terra/Mar considerando todas as rotas e nacionalidades.....	31
Figura 3- Volume de transposições ilegais de fronteiras - Período 2009-2019. considerando todas as rotas e nacionalidades: 2009/2019.....	32
Figura 4 – Distribuição das principais nacionalidades - Migrantes.....	33
Figura 5 - Divisão Zonas SAR's	40
Figura 6 - De Roma a Lisboa e arredores... ..	48
Figura 7 - Policy Cycle - Ciclo político da UE.....	72

Lista de tabelas

Tabela 1 - Volume e percentagem de passagens de fronteira ilegais/ano - de dados mensais de janeiro 2009 a Dezembro de 2019	32
Tabela 2 - Eventos/Atentados terroristas.....	43
Tabela 3 - Agências JAI da EU	57

Lista de abreviaturas

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - UNHCR

CAAS - Convenção de Aplicação dos Acordos de Schengen

CCPA - Centro de Cooperação Policial e Aduaneira

CE – Comissão Europeia / EC – European Commission

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CEPOL - Academia Europeia de Polícia

CEE – Comunidade económica europeia

CPI - Cooperação Policial Internacional

CPRI – Ciência Política e Relações Internacionais

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

EASO - Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

EC3 - Centro Europeu de Cibercriminalidade

ECTC - Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo

ELSJ – Espaço de Liberdade Segurança e Justiça

EM - Estado-Membro da União Europeia

EMPACT – European multidisciplinary platform against crime threats - Plataforma multidisciplinar europeia contra ameaças criminosas.

ESI – Estratégia de Segurança Interna

ET - Estado Terceiro

EU –LISA - Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça;

EUROJUST - Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal;

EUROPOL – Agência Europeia de Polícia

FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

FRONTEX – Agência Europeia de Fronteiras

FSS – Forças e Serviços de Segurança/LEA`s – Law enforcement agencies

IOCTA – Internet organized crime threat Assessment/Relatório avaliação de ameaça

JAI – Justiça e assuntos internos / JHA - Justice and home affairs

MASP – Multi-annual strategic plans / PEP - Planos estratégicos plurianuais

OL - Oficial de Ligação

OLAF - Organismo Europeu de Luta Antifraude
ONG - Organização não governamental
ONU - Organização das nações unidas
OO - Outras Organizações
PAOs - Planos de ação operacional / OAPs – Operational action plans
PE - Parlamento Europeu
SIRENE - Supplementary Information Request at the National Entries.
SIS - Sistema de Informação Schengen
RI - Relações Internacionais
SOCTA - Serious and organized crime threat Assessment/Relatório avaliação de
ameaça criminal grave e organizada
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
TE –SAT – Terrorism Situation and Trend report – Relatório de Situação
UE - União Europeia/EU – European Union
VIS - Visa Information System / Sistema de Informação de vistos

Introdução

No presente trabalho realiza-se uma discussão aprofundada sobre os diferentes fenómenos sociais e políticos que marcam as relações entre Estados circunscritos a uma eventual tutela supranacional da *União Europeia* (UE)¹. Para o efeito, caracteriza-se o quadro espaço-temporal *mediterrânico*² dos últimos dez anos (2009/2019) no que respeita aos conceitos interrelacionados de migrações e fronteira(s), dedicando particular enfoque aos conceitos teórico-práticos de segurança, risco e ameaça criminal num espaço de mobilidade condicionada. Sobre esta zona de divisão planetária norte/sul, ocidente/oriente, desenvolve-se também uma reflexão a respeito da perceção polarizada das sociedades europeias - familiar/estranho, amigo/inimigo, anfitriões/migrantes, que induzem a moral do bem e do mal e definem as políticas que regulam as instituições em matéria de justiça e assuntos internos.

Por outra via, na aparente inabilidade política comunitária para lidar com as trágicas consequências de quem procura alcançar a propalada *Europa livre e segura*, residem os nacionalismos exacerbados e a tendência protecionista dos regimes políticos ocidentais cristalizados numa visão marcadamente securitária em contraposição aos próprios valores da UE, do(s) Estado(s) de direito, no respeito pelos direitos humanos. Sobre este dilema, encarado numa ótica da balança de poder, Carlos Gaspar (2016, p. 23) considera que o consenso entre as principais escolas das Relações internacionais «é escasso e limita-se ao reconhecimento das dimensões cruciais que definem o sistema

¹ A União Europeia é uma união económica e política de características únicas, constituída por 27 países europeus que, em conjunto, abarcam grande parte do continente europeu. Foi criada no rescaldo da Segunda Guerra Mundial e os seus primeiros passos visavam incentivar a cooperação económica. Criada em 1958 a Comunidade Económica Europeia (CEE), então constituída por seis países: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, alargou-se a outros 22 países que aderiram a esta organização, formando um enorme mercado único em constante evolução. Atualmente tem uma vasta gama de domínios de intervenção, desde o clima, o ambiente e a saúde até às relações externas e a segurança, passando pela justiça e a migração. Em 1993, a Comunidade Económica Europeia (CEE) passou a chamar-se União Europeia refletindo este processo (UE, 2020).

² A expressão designa a centralidade e simbologia associada aquela região marítima e aos aspetos trágicos humanitários dos fluxos migrantes que tiveram a sua maior expressão em 2015. No entanto, a nossa reflexão e análise compreende um espaço mais vasto e definido de fronteiras externas (marítimas e terrestres) que se estende pelo Atlântico, Norte de África, Mediterrâneo, Balcãs e fronteiras a Norte que constituem diferentes partes de uma mesma realidade.

de estados e a sua natureza como um sistema anárquico, plural, descentralizado e constituído por unidades separadas, autónomas e soberanas».

É inegável a aquiescência *realista*³ desta relação entre Estados, no entanto afigura-se igualmente *liberal*⁴ o reconhecimento de tal inevitabilidade. Esta nova realidade observável é também composta por fatores intersubjetivos e instáveis, como afirma o teórico *construtivista* Alexander Wendt (1999, pp. 94-96), distanciando-se de uma epistemologia estritamente positivista, que no seu entender dissimula a complexidade do cenário mundial atual e diminui inclusive o valor da teoria internacional. Esta via alternativa e/ou via media cognitiva sobre as relações internacionais e conhecimento a que se propõe, compreende um conjunto alargado de variáveis, nomeadamente fatores não-observáveis (ou de observação complexa) como as identidades, as normas, as perceções, os interesses, as ideias, a linguagem e o discurso.

Considera-se o fenómeno das migrações na perspetiva alargada de Marcel Mauss (1974, p. 41) como fenómeno social total de elevada complexidade que concentra as diferentes estruturas da vida em sociedade dos diferentes grupos, nomeadamente a esfera política, económica, social e cultural. Giddens (2001, p. 65) reconfigura esta noção para a atualidade multifacetada da globalização que afeta todos os aspetos do mundo social, lembrando ainda que outra forma de pensar esta dinâmica é em termos de «riscos incalculáveis e de consequências indeterminadas». Idêntica visão à sociedade de risco global (Beck, 1992) que caracteriza de forma singular as sociedades atuais, onde o risco deriva menos de causas ou perigos naturais, mas essencialmente das incertezas criadas pelo próprio desenvolvimento social e pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, em particular os riscos sociais resultantes da globalização, relativamente aos quais as instituições de controle e de decisão tendem

³ Salienta-se a este respeito a visão «renascida» e objetivada de uma relação entre estados marcada pela anarquia e associada ao conflito a que se refere WALTZ, Kenneth (1979, p. 102), por oposição à visão idealista característica do liberalismo.

⁴ Em particular os aspetos da teoria da interdependência complexa vincada no neoliberalismo (Keohane & Nye, 2012) a respeito das dinâmicas resultantes de uma globalização acentuada do mundo contemporâneo, em que existe uma diversidade de atores e uma capacidade partilhada de decisão que acarreta consequências (económicas e sociais) recíprocas. Nesta visão o uso da força dá lugar à cooperação entre estados e/ou mesmo a instituição de instâncias supranacionais reguladoras.

a falhar. Também no contexto específico de uma sociedade em rede, Castells (2007, pp. 208-209) destaca precisamente a criminalidade organizada e transnacional «assente numa flexível ligação de atividades criminosas estabelecida através de redes internacionais que lesa a economia no âmbito internacional e nacional, a política, a segurança e acima de tudo a(s) sociedade(s) em geral».

Discutem-se assim visões que exploram a mobilidade, característica principal da globalização, como variável independente dos aspetos securitários da vida em sociedade e neste desiderato, serão descritos dois dos mecanismos ou canais de cooperação Policial Internacional (CPI) na ótica das Relações Internacionais (RI), nomeadamente na área dos *Estudos de Segurança*⁵, constituindo o nosso estudo de caso em matéria de cooperação interestadual, as agências Frontex e Europol, discernindo-se sobre a importância destas no quadro alargado de segurança na UE.

O nosso modelo teórico de análise, centra-se na visão multisectorial de segurança a que se refere a perspectiva da designada *Escola de Copenhaga* (Buzan *et al*, 1998) e na extensão das políticas securitárias para além da visão clássica militar e política, às áreas económica, social e ambiental em contextos excecionais e de emergência e à forma como os discursos constroem essa mesma excecionalidade e a perceção associada – que podem levar à sua securitização.

Releva-se em particular a problemática central *in casu*, sobre a existência de um discurso e reconhecimento político e social perante as *Migrações* e os *Migrantes* que não corresponde a uma verificação empírica das (reais) ameaças securitárias e criminais. Neste mesmo contexto (mas numa direção essencialmente crítica) a visão da designada escola de Paris de Bigo (2001) e Huysmans (2000) dá conta que a securitização transforma um fenómeno social e estrutural em objeto de insegurança, mesclando o espaço político nessa lógica securitária e/ou da politização da segurança.

⁵ Alguns autores (entre outros, Tanno, 2003) formulam uma divisão destes estudos, mediante uma distinção entre três categorias fundamentais, a saber, a tradicionalista, a abrangente e a crítica, incluindo a Escola de Copenhaga na designada categoria abrangente. Esta nossa abordagem respeita essencialmente as duas últimas categorias.

Ainda no que respeita ao estado da arte e correndo o risco de articular construtos tão diferenciados das ciências sociais⁶, justifica-se uma análise transversal destas matérias, sem prejuízo de incluir alguma visão mais controversa de que é exemplo o *Direito do inimigo*⁷. É ainda na tentativa de aquilatar a relevância e diferenciação de competências, que percorremos a missão e os produtos e serviços propiciados pelas referidas agências Frontex e Europol no auxílio aos Estados Membros inseridos no conjunto de políticas comunitárias (ciclos políticos) em matéria de Justiça e assuntos internos. Partindo da descrição e análise detalhada da problemática social/política inerente à relação (1) Migrações vs Segurança, assume-se enfoque nestes mecanismos de cooperação face aos fluxos migratórios registados na zona do(s) *Mediterrâneo(s)*⁸ nos últimos dez anos (de Janeiro de 2009 até ao final de 2019), constituindo este o nosso *locus* de análise central, complementado pela comparação dos dois (2) ciclos políticos UE (2014-2017 e 2018-2021) em matéria de criminalidade grave e organizada.

Acreditamos que este estudo irá descortinar a excecionalidade e emergência de um período demograficamente desequilibrado e particularmente nefasto em matéria de criminalidade violenta (como o Terrorismo) e organizada (no Tráfico de Seres Humanos e facilitação da Imigração Ilegal), mas também questionar esse contexto como elemento proporcional e justificativo de condicionantes legais, sociais e políticas em matéria de restrição de direitos no apregoado Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ) da UE. Visamos assim colmatar o escasso conhecimento sobre a atuação/papel dos mecanismos de cooperação e das políticas desenvolvidas nestas matérias

⁶ Com efeito, recorre-se sempre que pertinente, a construções da História, da Filosofia, da Sociologia, da Antropologia, da Geografia, da Demografia, do Direito, da Criminologia, da Ciência Política e das Relações Internacionais

⁷ Esta analogia caracteriza uma sociedade com dois polos distintos e opostos concentrados num mesmo contexto jurídico-penal em que o Direito consiste no vínculo entre pessoas titulares de direitos e deveres, sendo certo que ao invés, a relação com o inimigo não é determinada pelo Direito, mas sim pela força ou coação. No contrato social subjacente encontra-se autorizada a aplicação de coação, sendo a sua forma mais vinculada as penas do Direito Penal (Günther Jakobs e Cancio Meliá, 2006, pp. 23-24).

⁸ Tal como foi referido anteriormente - A expressão designa a centralidade e simbologia associada aquela região marítima e os aspetos trágicos humanitários dos fluxos migrantes que tiveram a sua maior expressão em 2015. No entanto, a nossa reflexão e análise compreende um espaço mais vasto e definido de fronteiras externas (marítimas e terrestres) que se estende pelo Atlântico, Norte de África, Mediterrâneo, Balcãs e fronteiras a Norte que constituem diferentes partes de uma mesma realidade.

securitárias e alguma distorção destas realidades, impondo-se a apresentação da pergunta central da investigação:

- Qual o papel e relevância dos mecanismos de cooperação policial (Frontex e Europol) na gestão das migrações no contexto político da UE?

Constituindo ainda perguntas derivadas:

Quais as características do(s) risco(s) e ameaça criminal associada? E das políticas comunitárias desenvolvidas nestas matérias?

Nesse desiderato, são objetivos gerais desta investigação: a) Caracterizar as migrações europeias e principais rotas utilizadas nos últimos dez anos e a atuação das agências europeias, Frontex e Europol na gestão dos aludidos fluxos migratórios e dos riscos associados. E objetivos específicos: b) Descortinar as características e dimensões da ameaça securitária e criminal associada às migrações; e c) verificar a existência de uma transformação efetiva nas políticas comunitárias em função da variação desses fluxos migratórios e/ou a existência de políticas de securitização.

Abordam-se para o efeito as dimensões interna e externa desta estrutura em constante transformação, utilizando uma metodologia explicativa, visando a compreensão dos principais conceitos aqui presentes, recorrendo amiúde ao cariz descritivo na nossa explanação, colocando ainda algumas hipóteses a título exploratório, nomeadamente (H):

H1 – A existência de uma atuação relevante por parte das agências Frontex e Europol na gestão das Migrações e dos riscos associados no contexto da UE;

H2 – A existência de uma associação controversa da ameaça criminal terrorista na Europa às Migrações e aos Migrantes;

H3 – A existência de uma transformação efetiva das políticas comunitárias em função da variação dos fluxos migratórios e dos próprios riscos/ameaças associados.

Projeta-se assim no primeiro capítulo deste trabalho uma explanação do contexto e das opções metodológicas selecionadas, do enquadramento teórico utilizado e da relação (I) migrações vs segurança, dedicando particular enfoque à Escola de Copenhaga - Teoria da Securitização e de outras teorias críticas.

Num segundo capítulo será caracterizada em detalhe, o desenvolvimento da União Europeia e a construção política das suas fronteiras externas, descrevendo-se as rotas e o volume de transposições (irregulares) registadas nos últimos dez anos numa vasta zona fronteiriça que vai para além do referido Mediterrâneo.

Apresentam-se ainda características desta zona de divisão planetária, norte/sul e oriente/ocidente nomeadamente a dimensão securitária associada e os aspetos da criminalidade grave e organizada e do terrorismo, formulando ainda uma resenha histórica sobre o designado *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* e sobre a construção política que lhe serviu de suporte, formulando ainda uma análise crítica destas transformações.

No terceiro capítulo serão caracterizados diferentes mecanismos de cooperação policial internacional, descrevendo-se em detalhe as Agências Frontex e Europol no que respeita às respetivas missões e aos produtos e serviços providenciados na cooperação com os EM/ET (Estados membros/Estados terceiros) na gestão das migrações e dos riscos associados, transpondo ainda essa atuação para a dimensão nacional Portuguesa.

Já no quarto capítulo procede-se à descrição e análise das políticas da UE de Justiça e assuntos (JAI) e da metodologia *Policy Cycle* comparando para o efeito os dois últimos ciclos políticos (2014/2017 e 2018/2021) e as prioridades ali definidas em matéria de criminalidade grave e organizada. Procede-se também à caracterização da(s) estratégia(s) de segurança interna (ESI's) e do (COSI) entre outros intervenientes relevantes nestas matérias, visando em última instância verificar a existência de transformações em função da variação dos fluxos migratórios e/ou a existência de eventuais políticas de securitização. Por último, formulamos ainda algumas considerações finais.

1 Contextualização e opções metodológicas

Nunca como hoje⁹ fará tanto sentido incluir perspectivas teóricas que contemplam este quadro alargado de segurança, interdependente e acima de tudo focado nos aspetos discursivos dos respetivos atores. Serão estes os tempos de uma nova *Guerra Quente* que justificam a utilização do vocábulo *Estratégia*¹⁰? Neste particular, o contexto contemporâneo europeu dos últimos dez anos assume-se como espaço central da análise. Assim, procede-se à descrição dos conceitos aqui presentes, mediante o enfoque histórico e sociológico sobre as dinâmicas globalizantes das migrações e a demografia associada, incluindo uma cronografia circunstanciada dos acontecimentos, registada em fontes abertas a respeito da perceção (externa) social e humanitária sobre as migrações e (interna) acerca das ameaças criminais identificadas no contexto espaço-temporal referido.

Nesse sentido, a descrição e análise destes fenómenos incluem um abrangente aporte teórico, constituindo esta uma análise perfeitamente integrada na visão multissetorial de segurança. De entre as designações aqui utilizadas e salvaguardado o conhecimento académico que defende o uso preferencial do conceito de imigração irregular, assume-se a controversa designação de Imigração Ilegal¹¹. Com efeito, entre os autores (Ferreira, 2010, p. 16) defende-se a coerência metodológica na utilização desta designação, uma vez que se trata também da designação utilizada pelas forças e serviços de segurança (FSS) e das próprias agências *in casu*.

⁹ A expressão justifica-se perante a temporalidade do contexto. No dia de hoje, 18/03/2020 para além da pressão migratória provocada pela política Turca no que respeita aos fluxos de migrantes (em grande maioria resultantes do conflito Sírio) direcionados à Europa são também conhecidas as medidas de exceção e emergência resultantes do Estado de emergência por questões de saúde pública (Covid 19) a que se refere o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020. (DRE, 2020).

¹⁰ Compreende-se assim o alcance de Horta Fernandes, *sobre O conceito de segurança: um obstáculo à paz*. (2015, pp.139-164), referindo-se de forma crítica à extrapolação da *Estratégia* como conceito do *jus ad bellum* para o domínio da *Segurança*.

¹¹ Ferreira (2010) defende que a indiferenciação dos conceitos denota desde logo uma criminalização do migrante, referindo ainda que na documentação europeia há uma utilização indiferenciada dos termos, sendo que na maioria dos casos fala em «imigração ilegal» quando se refere à «imigração irregular».

Para além da construção política que enforma tal designação, destaca-se ainda o carácter organizado e ilegal dessa atividade (e do auxílio à mesma) atribuído pelo legislador¹². Por outra via, mesmo que o nosso estudo não abarque um filtro suficientemente completo que permita descortinar o número real de indivíduos e sim o volume de transposições de fronteira detetadas, também não seria intenção do mesmo destringir o número de potenciais beneficiários de proteção internacional ou formular qualquer outra diferenciação entre refugiados, requerentes de asilo, apátridas e/ou migrantes económicos, uma vez que todos eles reclamam dessa mesma humanidade.

Outrossim pretende-se estabelecer o número de transposições (ilegais) de fronteiras ao longo do tempo (podendo até ser um mesmo indivíduo já detetado dez dias antes), uma vez que é a esse volume que está diretamente associado o enfoque político securitário. Formulou-se assim uma recolha exaustiva de dados quantitativos devidamente circunstanciados sobre os fluxos e as rotas migratórias identificados, bem como dados qualitativos, a respeito das ameaças criminais relacionadas com os aludidos movimentos de pessoas/grupos no contexto espaço-temporal em apreço. Tal desiderato foi obtido junto de fontes documentais diretas (convenções internacionais, textos de legislação, relatórios institucionais específicos sobre estas matérias, sites da internet e entrevistas) e fontes documentais indiretas/secundárias (bibliografia selecionada, artigos de imprensa escrita e outras fontes abertas).

Em particular, logrou-se elevado detalhe a respeito do volume de pessoas e de nacionalidades dos migrantes junto da agência Frontex (2020, Anexo A), considerando para o efeito os dados disponibilizados por esta agência, sobre os quais foram aplicados diversos filtros de análise da «ferramenta Excel». Recolheu-se ainda informação anonimizada sobre a missão/operações/serviços da referida agência e também da

¹² Vide n.ºs 2 e 3: «Quem favorecer ou facilitar, por qualquer forma, a entrada, a permanência ou o trânsito ilegal de cidadão estrangeiro em território nacional, com intenção lucrativa, é punido com pena de prisão de um a cinco anos. Se os factos forem praticados mediante transporte ou manutenção do cidadão estrangeiro em condições desumanas ou degradantes ou 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» do Art.º 183 (Auxílio à imigração ilegal) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho – que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, alterado pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, Lei n.º 63/2015 de 30 de junho, Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto (em vigor desde 26-11-2017), pela Lei n.º 26/2018, de 5 de julho (em vigor desde 06-07-2018) e pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março (em vigor desde 30-03-2019) – (SEF, 2020).

agência Europol (2020), que visa compreender a forma como são identificadas e avaliadas ameaças criminais específicas relacionadas com as aludidas migrações e fronteiras, sendo igualmente pretensão caracterizar as ferramentas de análise utilizadas pelas agências.

Quanto às entrevistas realizadas, as mesmas observaram as regras e técnicas de questionar (Quivy e Campenhoudt, 1998), adaptadas pelas janelas de oportunidade e pelo contexto das redes de contactos com particular interesse e atividade desenvolvida nesta área da cooperação policial internacional, mas também por especialistas das áreas sociais, das identidades e também como difusores e/ou construtores dessas perceções. Tratam-se dos informantes privilegiados a que se refere Firmino da Costa (2003, pp. 139-140) «escolhidos por terem lugares de preponderância na unidade social em estudo».

Nesse sentido, as entrevistas semiestruturadas (2020, Anexo B), foram direcionadas a uma amostra representativa de responsáveis nacionais nas áreas de fronteiras e migrações e do combate à criminalidade organizada e terrorismo com um conhecimento efetivo e direto junto das agências Frontex e Europol, mas também da dimensão nacional desta cooperação por parte das forças e serviços de segurança (FSS) em território nacional, nomeadamente o Sistema de Segurança Interna (SSI, 2020), a Polícia Judiciária (PJ, 2020) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF, 2020a), visando uma avaliação interna desta problemática. No que respeita à dimensão externa, logrou-se também direccionar igual teor a indivíduos com formação superior na área da Antropologia e Sociologia visando uma análise conhecedora do *Etnocentrismo*¹³ natural à apreciação, mas também a indivíduos com formação avançada na área do Jornalismo e da Comunicação Social que constituem *per se* objeto e instrumento dessas perceções.

Optou-se por uma solução que permitiu corresponder à alegada confidencialidade nestas matérias por parte dos especialistas nas áreas da segurança e, por outro, ao desconhecimento de algumas destas matérias securitárias por parte de outros entrevistados. Nesse sentido, formulou-se individualmente junto dos respetivos

¹³ De acordo com Santos Silva (2003), a palavra tem servido para «designar duas atitudes intimamente relacionadas: a sobrevalorização do grupo e da cultura, local, regional, nacional ou transnacional, a que pertencem os sujeitos – e a correlativa depreciação das culturas e das organizações sociais diferentes: a universalização dos valores próprios do grupo e da cultura de pertença, assumindo que esses valores constituem as normas de referência para avaliação de estruturas e práticas sociais diversas».

interlocutores a explanação dos objetivos do estudo e das questões suscitadas, procedendo-se em simultâneo à correspondente discussão. Numa segunda fase, foi solicitado aos entrevistados/inquiridos que formulassem a própria redação do conteúdo das suas respostas de forma livre e responsável, transmitindo assim as suas perceções sobre as matérias em apreço. Nesse sentido foram colocadas as seguintes questões:

«1º. Como percebe as dinâmicas migratórias no Mediterrâneo verificadas nos últimos dez anos no contexto político da União Europeia (variação, fatores, condicionantes, riscos/ameaças, outros)? a) Parece-lhe existir uma relação direta entre esses fluxos migratórios (e a variação dos mesmos) e a segurança no que respeita à ameaça criminal terrorista ou outra criminalidade grave/organizada como o Tráfico de Seres Humanos e o auxílio à Imigração Ilegal? Justifique. 2º. A União Europeia dispõe de formas de cooperação entre Estados em matéria de segurança e de fronteiras, entre as quais as agências Europol e Frontex. Conhece a sua origem, mecanismos de atuação e competências específicas? a) Qual a sua apreciação ou conhecimento sobre a atuação das referidas agências? 3º. Tem conhecimento da existência de políticas comunitárias específicas em matéria de justiça e assuntos internos para lidar com os riscos/ameaças criminais em apreço, nomeadamente dos ciclos políticos implementados na UE nestas áreas? a) Considera existir alguma transformação das políticas implementadas em matéria de justiça e assuntos internos em função da variação das Migrações e dos riscos e ameaças relacionados? Desenvolva aspetos que lhe pareçam expressivos dessa transformação.»

A respeito da dimensão externa da atuação dos mecanismos de cooperação internacional neste contexto, a recolha de informação centrou-se no discurso oficial das instituições políticas da UE, nomeadamente, Parlamento Europeu (2020), Comissão Europeia (2020), Conselho Europeu (2020) e Conselho da UE (2020), em matéria de justiça e assuntos internos (JAI – na sigla em inglês, *Justice and home affairs - JHA*). No mesmo desiderato, formulou-se a descrição e explicação da metodologia, em particular dos ciclos políticos plurianuais 2014/2017 e 2018/2021 (UE, 2020a, 2020b), descortinando as prioridades ali identificadas, aflorando igualmente alguns aspetos e atuações relevantes por parte de outros atores políticos, nomeadamente os presentes na Estratégia de segurança Interna (ESI) e no Comité Permanente para a Cooperação

Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI). Visa-se em última instância mostrar a eventual existência de «correspondências» entre as orientações políticas e as ameaças criminais identificadas nas missões e nos aludidos relatórios de avaliação de risco e ameaça produzidos pelas referidas agências Frontex e Europol. Por outra via, efetua-se uma comparação das prioridades estabelecidas em função da variação dos números de deteções de «passagens irregulares de fronteira» ao longo do tempo.

1.1. Enquadramento teórico: Construtivismo

A existência de um construto teórico constitui um imperativo metodológico da análise da Ciência Política e das Relações Internacionais, recaindo a nossa opção na perspectiva construtivista e nos aspetos críticos dessas teorias. Consideramos assim a existência de uma sociedade em permanente transformação, onde os indivíduos como atores sociais desempenham um papel ativo adequado a essa estrutura de acordo com a própria atividade discursiva e a forma como se identificam com determinado discurso. O *construtivismo*¹⁴ está inserido no conjunto de perspectivas que visam caracterizar e explicar os diferentes fenómenos políticos, sociais e económicos que marcam as relações entre Estados no contexto histórico universal, alargando o enfoque ao indivíduo. Afigura-se uma matriz que destaca o papel das ideias em contraponto às abordagens materialistas dos paradigmas clássicos do realismo e liberalismo e a incapacidade destas duas correntes em explicar as mudanças contemporâneas na política mundial, nomeadamente no que se refere a cenários diferenciados da guerra e paz que marcam a história da disciplina.

As perspectivas construtivistas constituem ainda uma crítica ontológica/epistemológica à expectativa positivista de objetividade e previsibilidade e a rejeição das posições extremadas (positivistas/empiristas) sobre a validade do conhecimento científico a que se propõem as RI. Em particular a mencionada falta de clareza e consenso a respeito da natureza e substância da abordagem construtivista em

¹⁴ O termo originalmente atribuído a ONUF (1989), constitui paradigma comum aos diferentes autores das Relações Internacionais (RI), destacando-se, entre outros, alguns dos seus principais autores e obras, nomeadamente: Wendt, 1992, 1999; Onuf, 1989, 1998; Finnemore, 1996; Finnemore and Sikkink; 2001; Adler, 1997, 2002; Risse, 2004; Hopf 1998; Kratochvil, 1989.

contraposição de outras teorias clássicas, é reiterada na observação de Adler (1997, pp. 201-202 e 321) que a considera uma ponte entre as intensamente separadas filosofias da ciência social positivista/materialista da ciência social idealista/interpretativista e/ou uma justaposição com ideias racionalistas e ideias pós-estruturalistas.

A perspectiva em apreço relativiza as preocupações clássicas racionalistas, rejeita a neutralidade do observador em relação à pesquisa e pretende refletir o contexto em análise com o máximo sincronismo. Ainda que haja concordância entre os construtivistas de que a estrutura internacional é construída, reconstruída e desconstruída no âmbito da interação entre os atores, não se apresenta uma perspectiva de análise homogênea conducente a uma verdadeira teoria, assumindo diferentes modelos de raciocínio interligados que constituem *per se* um paradigma autónomo da própria ontologia/epistemologia da disciplina. Segundo Pedro Mendes (2012, pp. 105-118), a disciplina RI pode ser compreendida em função da própria evolução dos grandes debates teóricos que têm marcado a sua história enquanto campo de estudo académico e científico. Nesse sentido existiu um primeiro debate «entre idealistas e realistas - anos 1920/1930 (...) um segundo entre os tradicionalistas e os cientistas - 1950/1960, que atingiu o clímax da discórdia dicotómica com o terceiro grande debate entre positivistas e pós-positivistas - a partir dos anos 1980». O construtivismo inseria-se assim no designado quarto debate das RI, onde:

não existia espaço para uma deliberação de argumentos persuasivos entre as diferentes teorias (...) esta lógica de *interparadigm battles* foi sendo construída através de um posicionamento binário e dicotómico que de certa forma refletia a lógica bipolar de *zero sum game* da Guerra Fria. Curiosamente, com o fim da Guerra Fria no mundo político assistiu-se, também no mundo académico, ao fim da visão de conflito inelutável e maniqueísta entre dois polos (Mendes, 2012, p. 106).

Nesse sentido, por comparação às designadas guerras hegemónicas, o pós-guerra fria e a contemporaneidade subsequente, constituem o enfoque da análise construtivista, alargado à forma como as identidades, a cultura e as ideias influenciam o exercício construtivo de qualquer decisão (social/política) no sistema internacional e na aproximação a uma supranacionalidade. O termo *construtivismo* é originalmente estabelecido com a obra *World of Our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations* de Nicholas Onuf (1989) com a ideia de que as pessoas fazem a sociedade e a sociedade faz as pessoas, «Rules Make Agents, Agents Makes Rules», num

processo simultâneo em que ambos se podem modificar ao longo do tempo de acordo com regras relevantes, em que as pessoas agem juntas em favor daquele país ou de um conjunto maior de pessoas, conduzindo os estados a atuar como agentes no meio internacional e o sistema ou estrutura a servir de regra para os estados, podendo a inobservância dessas regras ser alvo de repressão (1998, pp. 58-64).

Nesta visão as RI constituem um fenómeno marcadamente social e político que rejeita liminarmente a percepção do mundo como algo pré-determinado. Wendt (1987 e 1992) recupera a construção teórica estruturalista das ciências sociais, em particular o *estruturalismo* (Giddens, 2001) ao mesmo tempo que suporta a sua crítica no neorealismo de Kenneth Waltz (1979). No que respeita ao estruturalismo de Giddens (2001, p. 5 e 670), as sociedades humanas nunca deixam de estar em estruturação e a forma de ultrapassar a diferença entre a abordagem estrutural e a centrada na ação é reconhecer que construímos e reconstruímos ativamente a estrutura social no decurso das nossas atividades diárias. Wendt (1987, 1992) destaca precisamente esta via dupla ou co-constituição entre agentes e estruturas e retoma esta conceção Estruturalista das ciências sociais, definida a partir das práticas dos atores, rejeitando a afirmação (neorrealista) da unicidade do comportamento «egoísta», determinado pela estrutura anárquica do sistema e independente dos processos de interação.

Não existe essa lógica anárquica (e competitiva) do sistema, ao invés, ela forma-se de acordo com os processos interativos numa determinada estrutura de identidades e de interesses conjugados (Wendt, 1992, pp. 394-5). Nesse sentido, a anarquia (ou a estrutura) é o que os Estados (como agentes) fazem dela em contraponto à própria nomenclatura da obra de Waltz (1979). Sobre a questão da identidade, Wendt (1994) critica as teorias clássicas por tomarem as identidades como pré-estabelecidas e exógenas. Na construção das identidades coletivas, essas identidades não são pré-determinadas e derivam de processos endógenos relacionais e performativos resultantes da interação entre o individual e o coletivo: «through interaction, States might form collective identities and interests» (Wendt, 1994, p. 384).

Ainda a respeito das identidades, Hopf (1998, p. 175) considera que as mesmas representam funções distintas, são a forma com que nos identificamos, como dizemos aos outros quem somos e como os outros nos dizem quem são. Essas identidades

implicam uma expressão dos nossos interesses e preferências na relação com outros atores e com os respectivos interesses e preferências que estes representam.

Onuf (1989) torna a sua abordagem distinta pela relevância atribuída à linguagem. A realidade é construída por meio de atos, «deeds», que são constituídos por ações físicas ou atos de fala/discursivos. São os significados desses atos que definem a realidade social. Por sua vez, os significados estabelecem-se no âmbito da interação e dependem das regras e das normas que os regem, as quais são reveladas através dos discursos (Onuf, 1989 p. 21 e 36). De certa forma influenciado por Habermas¹⁵, este autor retorna aos atos de fala na compreensão da realidade internacional. Compreender as regras através dos discursos, permite-nos compreender a realidade, onde falar é a maneira mais importante de fazer do mundo o que ele é. Um mundo entendido através da linguagem, que não reflete apenas a ação, é também a própria ação. Uma relação direta entre as normas e o discurso, onde este último não é o mero instrumento da política, mas a própria política. Abreviando, dizer é fazer (Onuf, 1998, p. 59). O mesmo autor faz ainda uma categorização dos atos da fala, nomeadamente assertivo, diretivo e comprometido, a que correspondem respetivamente a distinção de três tipos de regras, de instrução, de direção e de compromisso (1989, p. 23 e 79). Dessas regras derivam três tipos de «motivos/razões» (grounds), definidores da política: racional, tradicional e carismática (Onuf, 1989, p. 206), sendo certo que a cada uma dessas motivações corresponde uma organização social distinta, designadamente a hegemonia, a heteronomia e a hierarquia (Onuf, 1989 pp. 209-213). Ao considerar a sociedade e o coletivo com capacidade de atuação/agência, o construtivismo considera também uma realidade moldada pelos agentes que seguem regras na vivência num mundo socialmente construído baseado na interação humana, que percebe o sistema internacional a partir de elementos ideacionais.

Esses fatores de origem ideacional são vistos como crenças intersubjetivas e compartilhadas que definem os interesses dos atores, modelando as suas preferências e, por conseguinte, modelam também o comportamento dos Estados (Finnemore e

¹⁵ Urge destacar dentro da crítica e da abordagem construtivista a teoria crítica da designada Escola de Frankfurt e em particular os aspetos da democracia discursiva, em que o indivíduo tem um papel ativo e recíproco em matéria de Direito, entre outros, Habermas, 1984.

Sikkink, 2001, p. 393). Estas autoras destacam igualmente o aspeto discursivo das RI, em que a adequação e legitimação só é valorada e aferida em determinado contexto (Finnemore, 1996; Finnemore e Sikkink, 1998). As normas são compartilhadas coletivamente e percecionadas mediante padrões adequados de comportamento que definem a performance de um ator no sistema de Estados (Finnemore e Sikkink 1998, pp. 891-892). Em suma, identidades intersubjetivas que sejam suficientemente estáveis permitem garantir padrões de comportamento previsíveis, criando uma lógica de interdependência securitária. A identidade de um Estado é assim composta por preferências e ações consequentes e, por isso, o entendimento entre estes é feito de acordo com a identidade de cada um. Hopf (2008, p. 189) aponta ainda que as identidades que definem o ator em particular, podem servir para analisar se é possível existir cooperação entre os Estados ou não. Todavia, este autor afirma que os interesses em comum podem tornar-se um obstáculo ao desenvolvimento da ideia de cooperação.

Por último e como veremos adiante, considerada uma síntese do construtivismo, a discussão destas matérias securitárias na perspetiva de Buzan, Weaver e De Wilde (1998) e no conjunto de autores que dá o nome à *Escola de Copenhaga*, alarga-se também à crítica que estes autores e escolástica formularam na transformação do próprio paradigma.

1.2. A difícil relação (I)migrações *versus* Segurança

As migrações são na atualidade uma temática central das políticas dos Estados. Na discussão em torno dos movimentos migratórios, associamos os fenómenos em apreço às questões políticas, económicas, sociais, ambientais, culturais, religiosas, históricas e humanitárias, sendo transversais e comuns a todas as questões elencadas os aspetos securitários envolvidos. A problemática associada aos próprios discursos (e perceções) nestas matérias determinam a política e gestão migratória dos estados e são geradoras de cisões no próprio tecido social e político. Questões como o denominado *Brexit*¹⁶ ou

¹⁶ Processo político iniciado em 23/06/2016, altura em que os cidadãos do Reino Unido votaram a favor da saída da UE. A votação efetuou-se no seguimento de intensas negociações para definir um quadro que reforçasse o estatuto especial do Reino Unido na UE. A saída definitiva concretizou-se em 31/01/2020 (Conselho Europeu, 2020).

o ressurgimento de ideologias radicais, como recentemente assistimos na Alemanha, mas também em outros países como a Áustria, a Holanda, a França, a Hungria, estão profundamente ligadas a estas questões migratórias e identitárias. No entanto, a implementação de métodos e políticas que garantam os direitos fundamentais e respeito pelas minorias na gestão dessas questões, constituem também uma das condicionantes¹⁷ de integração na UE por parte dos países candidatos. Contudo, essa pertença não se traduz por uma entrada automática no designado espaço Schengen¹⁸ e no usufruto da liberdade e segurança ali garantida para todos os indivíduos, outrossim diferenciam-se cidadãos¹⁹ comunitários e os outros.

Nesse sentido e perante o incumprimento de qualquer aspeto dessa política de *condicionalidades*²⁰ o alargamento da UE, mas também a adesão ao Espaço Schengen²¹, poderão constituir apenas uma miragem dessa denominada *Fortaleza europeia*²² por

¹⁷ Critérios de Copenhaga: formulados pelo Conselho Europeu de Copenhaga em 1993 e reforçados pelo Conselho Europeu de Madrid em 1995. Entre outros, estabelece que que um estado tenha estabilidade e instituições de governança democrática; um estado de direito que garanta os direitos fundamentais e respeito pelas minorias; o funcionamento de uma economia de mercado competitiva (UE, 2020a).

¹⁸ Para aderir os Estados tiveram de demonstrar que estavam em condições de assumir a responsabilidade pelo controlo das fronteiras externas do Espaço Schengen em nome dos outros EM; pela emissão de vistos uniformes de curta duração (vistos Schengen); de cooperar eficazmente com os outros Estados Schengen, no sentido de manter um elevado nível de segurança após a supressão dos controlos nas fronteiras internas; de aplicar o conjunto de regras (Acervo) e as normas em matéria de controlos nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, de emissão de vistos, de cooperação policial; ligar-se e utilizar o Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) (Comissão Europeia, 2020a).

¹⁹ Se Schengen constitui o *Espaço* europeu onde se desenvolvem e reclamam direitos de cidadania, não poderemos deixar de referir que é também nesse espaço, que as políticas migratórias distinguem entre os cidadãos europeus dos nacionais de países terceiros.

²⁰ Apesar de ser um termo essencialmente aplicado em matéria de política económica, a condicionalidade parece ser recorrente, nomeadamente como *Processo de Institucionalização da Condicionalidade Política na UE e sua Eficácia como um Instrumento de Promoção da Democracia* (Hoffmann e Neto, 2007).

²¹ A construção histórica deste Espaço, compreende diferentes fases, atores e normativos, caracterizados ao longo da nossa explanação, sugere-se, no entanto, uma leitura atenta da brochura respeitante a uma *Europa sem fronteiras – Espaço Schengen* (Comissão Europeia, 2020a – Anexo F1).

²² Ferreira (2016, p. 243) explora precisamente a crise migratória de 2015 como obstáculo à ideia de uma Europa sem fronteiras que compromete o Acordo Schengen e põe em causa um dos valores fundamentais da UE, a proteção dos direitos humanos. A mesma autora considera que as respostas dos EM ao nível nacional e comunitário demonstram uma lógica cada vez mais exclusiva na União, em que os Estados mais afetados fecham as suas fronteiras internas e constroem muros ou vedações nos seus perímetros fronteiriços para dissuadir o fluxo de migrantes, criando a designada *Fortaleza Europa*.

parte não só dos países candidatos, mas também dos indivíduos enquanto beneficiários de direitos universalmente consagrados.

É precisamente entre o dilema das fronteiras externas da UE e um espaço interno livre e seguro no contexto europeu da(s) democracia(s) e do respeito pelos direitos fundamentais, que se debate uma governança complexa das migrações e das fronteiras que oscilam entre políticas dissuasoras e restritivas e políticas humanitárias e integradoras. No sentido da integração, poderemos dizer que as prerrogativas básicas da definição de um Estado (população, território e instituições políticas), somente podem coabitar, quando as regras do direito se aplicam. Nesta perspetiva, diremos também que o direito é o meio que permite o funcionamento dos elementos essenciais de um estado, tornando-se a segurança um elemento primordial no seu funcionamento.

Em particular a mobilidade como característica principal dessa tentativa de alcançar um Estado Europeu acentuou a histórica e difícil relação, entre (I)migrantes vs segurança²³. Entre outros marcos que iremos desenvolver adiante, a criação do Espaço Schengen modificou radicalmente a forma como até então se procedia ao controlo dos movimentos fronteiriços na Europa. Novas realidades de um mundo globalizado implicaram alterações operacionais e logísticas por parte das autoridades nacionais, mas também de outras estruturas formais de cooperação interestadual. Nesse contexto, os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA (Estados Unidos da América) e os atentados de Madrid - Espanha em março - 2004, marcam o reforço dos controlos migratórios e das agendas políticas dos estados e das diferentes organizações supranacionais envolvidas. Recentemente, maior notoriedade com os atentados terroristas, sobretudo nos países do hemisfério norte, e com as consequências resultantes da chamada *Primavera Árabe*, que desde 2010 originaram uma vaga enorme de refugiados em direção à Europa e as convulsões sociais subsequentes daí resultantes.

²³ Destaca-se a forma complexa e difícil como o «estrangeiro» o «outro» foi percecionado pelas sociedades de acolhimento, desde logo pela dificuldade na definição do conceito de (i)migrante e a noção enquanto «o outro» que não pertence ao grupo maioritário (Ferreira, 2010, p. 26).

A atribuição de uma dimensão securitária às migrações verificou-se assim desde a implementação do(s) Acordo(s) de Schengen²⁴, aparentemente em resposta aos receios dos EM de que a sua identidade nacional fosse ameaçada por fluxos migratórios repentinos e incontroláveis, adotando-se um conjunto de medidas securitárias restringindo esses movimentos. Consequentemente, afetaram-se os próprios direitos humanos com a visão Europeísta da criação de um espaço ou área de liberdade, segurança e justiça estabelecido pelo Tratado de Amesterdão, reforçada pelo Conselho Europeu de Tampere, no imperativo de substituir as políticas nacionais por uma cooperação intergovernamental. Porém, tais visões não se apresentaram distintas dos discursos nacionais extremados que continuaram a responder à imigração com o mesmo discurso securitizador de vários EM (Buonfino, 2004, pp. 24-25 e 43). Na opinião de alguns autores como Huysmans (2000) existiu uma construção das migrações como uma questão securitária, em resultado das próprias dinâmicas políticas e sociais que apresentam os migrantes como agentes ou forças que fazem perigar o modo de vida ocidental e europeu e onde a própria dinâmica de integração europeia transformou a migração num assunto securitário:

o estabelecimento do mercado interno, os privilégios acessíveis aos cidadãos dos EM, nomeadamente os relacionados com a livre circulação de pessoas, juntamente com as restrições das regras respeitantes à imigração, contribuíram para uma deslegitimação da imigração (...) apoiando por vezes indiretamente, expressões de chauvinismo social e a ideia de homogeneidade cultural como fator estabilizador (Huysmans, 2000, p.752).

Na sequência da abolição das fronteiras, as migrações foram então colocadas no contexto de proteção à segurança interna, demonstrando um verdadeiro transbordo do projeto do mercado interno para um projeto de segurança interna no que diz respeito à imigração (Huysmans, 2000, pp. 753-760). No mesmo sentido, e considerando também que cada vez mais se relacionam as migrações com questões securitárias, Ferreira (2010, pp. 13-15) considera que tal relação causa-efeito resulta das respostas dadas às novas ameaças, nomeadamente perante a ameaça terrorista, sendo certo que o próprio termo migrante afigura-se desde logo controverso, uma vez que é necessário perceber que «é

²⁴ Adiante melhor caracterizados, após a assinatura do acordo Schengen inicial em junho de 1985 pela Bélgica, a Alemanha, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, a implementação efetiva ocorreu em março de 1995, quando foram suprimidos os controlos nas fronteiras entre a Bélgica, a Alemanha, a Espanha, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e Portugal. À supressão de fronteiras nestes países seguiu-se uma supressão gradual de fronteiras pelos diferentes países aderentes.

todo aquele que se desloca de um espaço para outro, seja dentro de um mesmo território, seja de um território para o outro. Todavia, este conceito difere de país para país». Bigo (2002, p. 71) refere-se igualmente à difícil relação entre o (i)migrante e a segurança colocando enfoque na definição do sujeito: «...the way to designate someone as a threat to the core values of a country, a state, and has nothing to do with the legal terminology of foreigners. The word immigrant is a *shibboleth*»²⁵. Também a percepção antropológica nacional (Santos L., 2020, Entrevista - Anexo B7) dá conta que:

A migração que afetou a Europa não é nova, mas tornou-se massiva com a guerra, e operou-se principalmente através do Mediterrâneo ou a partir dos países com fronteiras com os países em guerra, e pelo meio ela favoreceu a emigração ilegal. A ilegalidade é relativa. Muito do que é legal hoje não o era há cinquenta anos e o contrário. Hoje a excisão feminina é ilegal na Europa, mas era ignorada, em nome da multiculturalidade, há pouco tempo. O consumo do álcool foi ilegal nos Estados Unidos num determinado período, e as drogas têm enquadramentos legais diferentes nos diversos países; a emigração portuguesa para França nos anos 60 era ilegal, mas tinha a benevolência francesa (cinicamente, até porque nessa altura a França necessitava de mão de obra barata).

Em suma, considerámos neste subcapítulo a pertinência dos argumentos utilizados, uma vez que exploram duas ordens de razões que sustentam essa relação *difícil* entre as (i)migrações e a segurança e contribuem também para a construção política comunitária da ameaça associada. Uma primeira destaca a forma singular, como as sociedades de acolhimento encaram o outro migrante, alheio ao grupo maioritário e cuja presença ou deslocação constitui ameaça à identidade e segurança nacional, sendo certo que é a própria dinâmica de integração europeia²⁶ que transforma as (i)migrações num assunto securitário. Uma segunda categoria de entendimentos destaca o sincronismo que determinadas circunstâncias políticas e sociais (de maior ou menor emergência) imprimem na definição da (i)legalidade desses movimentos.

²⁵ Recorreremos às expressões na sua forma original, sempre que se justifique o alcance e sentido das expressões utilizadas. O termo apresenta (no extremo) similaridades ao utilizado por Goffman (1988) a respeito do *Estigma*, como marca, deficiência, diferença ou impressão, fisionómica ou comportamental, contida em determinados indivíduos, expressões essas que influenciam a sua identidade pessoal e social, isto é, a forma como esses indivíduos constroem a sua identidade, bem como a forma como são observados e classificados pela sociedade e pelo «outro». A noção remete para uma interação social, o «eu» e o «outro», sendo certo que o próprio título da sua obra, *Estigma – manipulações sobre a identidade deteriorada* reporta-se a esta dualidade da identidade, manipulada, porque tem a ver não só como o indivíduo possuidor dessa marca ou deficiência, constrói, adapta e manipula a sua identidade, controlando a informação que transmite sobre si próprio, mas também pela forma como essa identidade é socialmente deteriorada.

²⁶ Dinâmica essa que é diferenciada em cada um dos Estados europeus.

1.3. Teoria da Securitização: Escola de Copenhaga e Teorias Críticas

Nesta fase da explanação, a teoria de securitização da designada Escola de Copenhaga (Buzan *et al*, 1998) e o alargamento das políticas securitárias a situações excepcionais de emergência e à forma como os discursos constroem essa excecionalidade, destaca-se sobremaneira face à sua ambivalência para efeitos de análise da problemática central *in casu*: A existência de um discurso e reconhecimento político e social perante as migrações e os migrantes que não corresponde a uma verificação empírica das (reais) ameaças securitárias e criminais. No entanto, a possibilidade de desconstruir tal discurso configura também alguma controvérsia.

Com efeito, e perante uma paz na Europa com mais de *setenta anos*²⁷, os diferentes conceitos (de risco, ameaça e segurança) obedecem a uma aplicação a outros cenários diferenciados da guerra e do conflito, como resulta da perspetiva de Buzan, Weaver e De Wilde (1998, pp. 21-34) e do designado paradigma pós-constitutivista que caracteriza o conjunto de autores e a construção teórica que dá o nome à Escola de Copenhaga²⁸. Justificado o contexto, resulta evidente uma equação de outras áreas de segurança para além da clássica área militar, bem como outros objetos de análise, para além do Estado (Buzan *et al*, 1998, p. 7). Trata-se de um espectro alargado de ameaças, variável de acordo com o objeto/pessoa alvo e um enfoque no indivíduo.

O discurso securitário (e político) alarga-se para outros domínios, por via das comunicações proferidas pelos atores interessados em estabelecer determinadas agendas de segurança, ou colocar outros assuntos nessa mesma agenda, os designados «speech acts». Existe aqui uma relação direta entre variáveis, nomeadamente entre os discursos e as políticas adotadas em matéria de segurança, estruturados de acordo com esses discursos e de acordo com a perceção individual e social dos riscos e ameaças que

²⁷ No nosso entender esta é de certa forma uma paz «dúbia» ou desfasada da realidade. Apregoada, entre outras, por parte da teoria clássica realista, a mesma tende invariavelmente a desconsiderar, entre outros, o conflito nos Balcãs, transformando a própria teoria numa «memória» seletiva e distorcida.

²⁸ Na génese escolástica do *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) criado em 1985, destaca-se a própria noção de segurança e de segurança humana, na medida em que é algo percecionado no âmbito da interação de diferentes atores sociais. Vincula-se tanto ao debate académico da área dos anos 80, quanto aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional no pós-Guerra Fria (Tanno, 2003, p. 48).

são difundidos e construídos. As questões políticas afetam e são afetadas neste processo de securitização ou de(s)securitização e o sucesso ou eficácia dos discursos não dependem exclusivamente da vontade (política) dos agentes, mas igualmente da percepção (social) que lhes é atribuída (Buzan *et al*, 1998). Trata-se de uma segurança «percecionada» que é indiferenciada da segurança «real», uma vez que neste contexto não há diferença entre «ameaças reais» e «ameaças percecionadas» (Brancante e Reis, 2009, p. 80).

Por outro lado, a abordagem destaca a excecionalidade das medidas e dos meios securitários utilizados para combater tais ameaças (Waeber, 2000, p. 251), em que os discursos podem inclusive comprometer valores das democracias e afetar direitos, liberdades e garantias dos indivíduos, característicos dos Estados de direito, uma vez que tal como este autor reconhece é simplesmente perigoso, acrescentar a palavra segurança a um conjunto cada vez mais amplo de questões (Waeber, 2000, p. 1; Buzan *et al*, 1998, p. 21). Trata-se de uma visão igualmente controversa que por um lado destaca a interdependência securitária de uma sociedade (global) baseada na securitização desse próprio espaço por via do(s) discurso(s) securitário(s) e na mesma lógica constrói o seu oposto por via da (des)securitização desse mesmo discurso.

Esta mesma incongruência é destacada por Carmali (2008, p. 123) para quem:

não se percebe como é que assuntos que a um dado momento estavam securitizados, isto é, assuntos que eram encarados como ameaças existenciais, poderão passar a ser vistos como ameaças que perderam o grau de intensidade da contraposição amigo/inimigo.

No mesmo contexto crítico desta *securitização* contrapõem-se as perspetivas da designada escola de Paris (Bigo, 2001, 2002; Huysmans, 2000, 2006), para quem a securitização transforma um fenómeno social e estrutural em objeto de «insegurança», mesclando o espaço político nessa lógica securitária, constituindo a securitização um fenómeno extremo da *Politização da segurança*. Para Huysmans a securitização é um processo político na medida em que «cria» um cenário de tal forma hostil que impõe a necessidade premente de afastar qualquer ameaça por qualquer meio (2006, p. 50). Bigo adensa a crítica na medida em que considera a securitização mais do que uma política extrema de exceção e emergência, uma verdadeira administração do medo, do mal-estar e do desconforto social, que na falta de melhor tradução representa a dimensão

operativa dos designados *managers of unease*²⁹ no decurso da sua atividade (Bigo, 2002). Esta noção de gestão do mal-estar oferece também de acordo com este autor, uma forma de considerar a ligação do terrorismo, segurança, migração e fronteiras, que não obriga a uma ligação dramática entre ameaças existenciais/reais a medidas excecionais, uma vez que pressupõe a prévia perceção de uma sociedade perigosa (Bigo, 2002, p. 63). No que respeita à teoria da securitização e à escolástica que sustenta a excecionalidade dos contextos de exceção que permitem a supressão de direitos³⁰, bem como a possibilidade de uma elite (política) determinar tal excecionalidade, não poderemos deixar de salientar o risco que comporta este construto teórico³¹.

No entanto, à guisa de síntese, afigura-se pertinente salientar que esta teoria constitui a transformação de uma perspetiva inicial neorrealista por parte da aludida Escola na medida em que partindo do enfoque inicial no Estado alargou-se a perspetiva ao indivíduo e a outros atores sociais. A escola e aporte teórico em apreço constituem uma abordagem abrangente que representa na atualidade uma enorme consistência no que respeita aos estudos de segurança, partilhando-se da análise de Tanno (2003, p.75).

²⁹ A expressão visa interligar os diferentes atores com as próprias práticas dos diferentes «profissionais de segurança» que trabalham frequentemente fora dos olhos do público e consequentemente fora do próprio escrutínio social.

³⁰ Em última instância do Estado de Direito Democrático e nesse particular não poderemos deixar de considerar que ao nível ideológico e sobretudo ao nível das elites políticas, existiu uma identificação entre a Europa Comunitária e a Democracia. A Europa passou a ser sinónimo de democracia (Mendes, 2004).

³¹ Uma reflexão sobre esta matéria conduz invariavelmente à expressão do «soberano como aquele que decide sobre o estado de exceção», sendo certo que esse mesmo soberano (como ator político) é prévio à política e está para além desta. Esta argumentação aproxima-se dramaticamente da *ordem* teorizada por SCHMITT, Carl, em termos de *Teologia Política*, mas também sobre *O Conceito do Político* (Schmitt, 2009, 2015).

2 A União Europeia – Da livre circulação à restrição de mobilidade - As Fronteiras externas

A União Europeia (UE) constitui um espaço projetado originalmente como uma *Comunidade Económica Europeia* e simultaneamente construído como *Espaço de Liberdade Segurança e Justiça*, mas onde alguns estados (e respetivos cidadãos) estranhamente não entram, ou têm maiores dificuldades para entrar. As perspetivas a respeito da génese estruturadora da economia são várias. Com efeito a observação não é redutora e pretende-se alargada à forma complexa e contraditória como as políticas dos diferentes países, ao mesmo tempo que adotam traços culturais e anuem a legislações exteriores, tendem a dissolver os estados nação, fazendo renascer ou eclodir nacionalismos e identidades, como lembra Turner (1996, pp. 297-99). Estes nacionalismos e identidades terão reflexos nas dinâmicas económicas e políticas que vão do nível micro da vivência dos indivíduos às políticas dos estados. Giddens (2005, pp. 20-1) a respeito das diferentes opiniões considera «o mercado muito mais desenvolvido do que em épocas recentes (...) indiferente às fronteiras nacionais, acabou a era do Estado-nação (...) as nações tornaram-se meras ficções». O mercado é assim fonte deste esbatimento de fronteiras numa economia global que tem as suas regras (as de mercado), onde economias locais concorrem com empresas multinacionais.

A construção, formação e integração da UE é sem dúvida indissociável do designado processo de Globalização e em particular da sua esfera económica em termos de causa e efeito como um processo simultâneo a que se refere Malcolm Waters (2002, pp. 3-4), no sentido que «está em curso desde a aurora dos tempos e é contemporânea da modernização e do desenvolvimento do capitalismo». Parece ser este mercado fonte primeira deste esbatimento de fronteiras numa economia global que tem as suas regras (as de mercado), onde economias locais concorrem com empresas multinacionais. Mas se a esfera económica é claramente contraditória e penalizadora dos mais fracos ou desfavorecidos, na esfera política que lhe serve de suporte ela não se afigura menos controversa.

David Held (1998, p. 13) por exemplo, refere o processo de globalização como estando diretamente associado ao próprio desenvolvimento das democracias e a sua articulação com o processo construtivo dos estados modernos. Transmite-se uma

imagem minimizadora dos efeitos sobre os estados nação, dando até a entender uma importância decisiva na adoção das designadas democracias e das políticas democráticas. Na realidade conhecem-se os desequilíbrios (entre as democracias) de poderes entre uns e outros estados, processo esse profundamente marcado pela história das sociedades e dos estados nação. Em claro fica também a desigualdade de poderes que estão na base dessas democracias, onde uns grupos e outros revelam enormes clivagens. Afigura-se nestas visões otimistas um certo navegar ao sabor do vento (ou dos contextos). Por um lado, as visões mais pessimistas têm-se confirmado nas sociedades modernas e no aumento de clivagens e problemas sociais e económicos. Por outro, não parece que a instituição (por vezes forçada) das ditas democracias e do capitalismo tenham surtido pleno efeito na melhoria das condições de vida dos seus indivíduos (ou pelo menos de igual forma).

Analisando os efeitos sociais e políticos desta Europeização, verifica-se relativamente aos primeiros, o agudizar das diferenças (aos diferentes níveis, entre países, sociedades e classes) e os segundos revelam políticas marcadamente económicas, que continuam a ser bem aproveitadas pelas elites. Vejamos como exemplo o diferencial entre a economia alemã e a economia grega. É a esta contradição que parecem obedecer os trabalhos dos *think tanks* que são realizados sob encomenda dos poderosos a que se refere Bourdieu (2001, p. 45) e que justificam a «política de despolitização que visa conferir uma supremacia fatal aos determinismos económicos, libertando-os de qualquer controlo e obter a submissão dos governos e dos cidadãos às forças económicas». Esta estreita ligação entre economia, política e estratificação é contudo mais remota, mas igualmente adequada às realidades atuais. Karl Marx (ed. 1975, pp. 24-25) há mais de um século antecipava esta dinâmica simultaneamente aglutinadora e diferenciadora das sociedades industriais e efeitos na estratificação de classes (e de poderes) referindo:

impelida pela necessidade de mercados sempre novos, a burguesia invade o globo. Necessita estabelecer-se em toda a parte, explorar em toda a parte. Pela exploração do mercado mundial a burguesia imprime um carácter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países (...) retirou à indústria a sua base nacional (...) indústrias que não empregam mais matérias-primas autóctones, mas sim matérias primas vindas de regiões distantes, e cujos produtos se consomem não somente no seu próprio país, mas em todas as partes do globo (...) consequência necessária destas transformações foi a centralização política, foram reunidas numa só nação, com um só governo, uma só lei, um só interesse nacional de classe, uma só barreira alfandegária.

Afigura-se assim um desequilíbrio de forças para encarar a expansão dos mercados e a exploração intensiva dos recursos que acentuam diferenças entre países, sociedades, classes e indivíduos. Nesse sentido, a UE pode ser vista como um processo de via dupla (Risse, 2004, p. 162), onde o «*policy-making*» e o «*institution-building*» europeu influenciam os Estados-membros nas suas políticas e estruturas. O próprio *status* de membro da União Europeia implica a submissão voluntária a uma ordem política e económica específica, entendida como legítima e adequada pelas partes constituintes. Submetendo-se a uma estrutura organizacional supranacional como a UE, os Estados agem dentro dessa visão que ultrapassa uma lógica exclusivamente racionalista de perceber a UE como definidora e condicionadora do comportamento, uma vez que esses atores incorporam também as suas identidades e preferências. Para além disso, os atores tentam adequar-se ao contexto de acordo com uma certa moral³² e não de forma egoísta em interesse próprio (Risse, 2004, p. 163-164).

Reiteramos para o efeito os aludidos *Critérios de Copenhaga* (UE, 2020a) que condicionam a integração na UE, estabelecendo: que um estado tenha estabilidade e instituições de governança democrática; um estado de direito que garanta os direitos fundamentais e respeito pelas minorias; o funcionamento de uma economia de mercado; aceitar as obrigações e deveres como membro da UE; e a existência de capacidade da UE em aceitar novos membros. Nesse sentido, a formação desta identidade europeia está também relacionada com os efeitos das normas sobre os atores, que não regulam apenas os comportamentos, elas definem as identidades dos atores numa dada estrutura. Tal como sustenta Finnemore (1996), as normas, são formadas por valores e princípios e estabelecem padrões de comportamento, determinando ainda uma postura apropriada dos Estados. Os interesses e as preferências estatais acabam por ser definidos no contexto de uma estrutura maior (supranacional) normativa, à qual os atores estão submetidos. As normas neste âmbito (coletivo) definem as regras para os Estados, restringindo as suas ações e opções e definindo-lhes igualmente os interesses e as próprias identidades (Risse, 2004, p. 163).

³² Dita *Kantiana*.

Sobre esta identidade europeia e respetiva importância do contexto normativo europeu para os estudos sobre a integração, está o papel da linguagem e dos discursos destacados na abordagem construtivista a respeito da realidade internacional. O enfoque nas práticas discursivas é essencial para compreender e explicar o comportamento dos atores. Através da linguagem, os agentes percebem e dão um significado ao discurso na perceção do mundo (Risse, 2004, p. 164). As práticas discursivas tornam a linguagem num processo de construção de significados que permitem certas interpretações em detrimento de outras, num dado contexto. A linguagem é vista na perceção de Foucault³³, que estabelece as relações de poder, determinando ainda quem está habilitado a participar num determinado assunto e quais os discursos que podem ser aceites como legítimos. Assim, a homogeneidade (perspetivada *in casu* à UE) constitui não só um dos fatores decisivos na formação das identidades coletivas que definem os Estados como as entidades constitutivas do sistema internacional, mas também como elemento fundamental na diferenciação dos tipos de Estado que determinam a natureza da anarquia internacional (Gaspar, 2016, p. 81 cit. Wendt, 1999, pp. 343-344).

Neste particular, as restrições políticas em matéria de mobilidade apresentam as *fronteiras* como marcos de referência no que respeita às potencialidades das zonas de interesse onde se inserem e das zonas de influência que lhes são adjacentes, nomeadamente sobre os aspetos que se prendem com questões do desenvolvimento e ordenamento do território, em especial do funcionamento e desenvolvimento económico, no controlo do comércio ilegal e de circulação de pessoas. Salienta-se ainda a importância das fronteiras, no que concerne à manutenção e desenvolvimento de valores comuns, próprios da identidade de uma sociedade miscigenada onde convivem várias culturas, *in casu*, a UE. A definição de fronteira está desde sempre associada à separação entre as diferentes unidades políticas, sendo por inerência desta constatação, um instrumento de controlo de movimentos, de ideias, pessoas, bens e serviços (Shields, 2006, pp. 223-237).

³³ Entre outros do mesmo autor: Foucault, 1975.

Com efeito, a definição de fronteira não é assunto consensual na academia, sendo certo que em todas existe (pelo menos implicitamente), a questão de uma linha demarcadora que separa e delimita autonomias políticas, territórios, culturas, movimentos económicos, conduzindo à reificação de um sentimento nacionalista, associado indubitavelmente ao Estado-nação. Uma definição que reúne algum consenso é de Yves Lacoste (1993) que aborda a questão do ponto de vista geopolítico, considerando a fronteira a delimitação de um espaço correspondente a um território com autonomia política própria, ou um espaço que se pretende estabelecer como um Estado autónomo.

Neste desiderato e numa análise apriorística dir-se-á que a Fronteira como construção política, nunca pode estar dissociada de um espaço de gestão de limites, em que as prerrogativas básicas da definição de um Estado (população, território e instituições políticas), somente podem coabitar quando as regras do direito se aplicam. Nessa perspetiva, reiteramos que o direito permite o funcionamento dos elementos essenciais de um estado e a segurança é um elemento primordial no seu funcionamento, podendo até concluir-se que sem segurança, as regras (ou as leis) não se aplicam, ou pelo menos, não se aplicam na sua plenitude.

Partindo da distinção dos conceitos entre uma *construção europeia*³⁴ e uma *cidadania europeia*³⁵, afigura-se necessário colocar o enfoque nas recentes migrações

³⁴ A União Europeia assenta no Estado de Direito. Isso significa que todas as suas iniciativas têm por base Tratados que foram aprovados voluntária e democraticamente por todos os países da UE. Por exemplo, se um domínio de intervenção não for mencionado num Tratado, a Comissão não pode propor legislação nesse domínio. Os Tratados são acordos vinculativos entre os países da UE, que definem os objetivos prosseguidos pela UE, as regras de funcionamento das instituições europeias, o processo de tomada de decisão e as relações entre a UE e os países que a constituem. Por vezes, os Tratados são alterados para melhorar a eficácia e a transparência do funcionamento da UE, preparar a adesão de novos países ou alargar a cooperação entre os países da UE a novos domínios, como no caso da moeda única. Ao abrigo dos tratados, as instituições europeias podem adotar legislação que, em seguida, é aplicada pelos países da UE. Os textos integrais dos Tratados, da legislação, da jurisprudência e das propostas legislativas podem ser consultados na base de dados EUR-Lex (UE, 2020b).

³⁵ Com o Tratado de Lisboa, demonstra-se a vontade de transformar uma Europa baseada na economia para uma Europa dos Cidadãos, uma Europa Social, que procura transmitir o sentimento de pertença a uma entidade supranacional. Se o principal objetivo da cidadania europeia, enquanto conceito supranacional, é reforçar a proteção dos direitos e dos interesses dos cidadãos dos Estados-Membros ao mesmo tempo que pretende reforçar e consolidar a identidade da Europa, criando um conjunto de direitos e deveres que permita uma maior participação dos cidadãos europeus no processo de integração, designadamente o direito de residência como um direito fundamental (Santos, e Silva, 2015).

forçadas, causadas pela guerra na Síria, para demonstrar que colocam à prova, a vontade desse compromisso e identidade poderem afirmar-se na defesa dos direitos humanos. Uma hipótese a explorar será equacionar as migrações³⁶ como um direito humano. E em caso afirmativo considerar a totalidade das mesmas abrangida por esse mesmo direito ou, ao invés, restringir apenas essa condição às migrações forçadas, afetando-se igualmente a própria definição de Refugiado (Convenção de Genebra, 1951).

O cenário em causa induz obviamente a uma reflexão comprometida sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nomeadamente o artigo 1º «...que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos» mas também no que se refere ao ponto 2º do artigo 13º «todo o homem tem direito à liberdade de deixar qualquer país»; o artigo 14º « Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países» e igualmente o artigo 2º «...que toda a pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades nela estabelecidos». Também a atualização formulada na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH, 2013) estabelece no artigo 2º, nº 2, do Protocolo Nº4, sobre «Liberdade de circulação»:

O exercício destes direitos não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas pela lei, constituem providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infrações penais, a proteção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros (CEDH,2013).

No nosso entender a(s) aludida(s) Declaração e Convenção, representam um antagonismo inquestionável, uma vez que à garantia de um direito incondicional de emigrar não corresponde o direito efetivo de entrar noutro país. Uma visão ética sobre este paradoxo³⁷ é transmitida na análise de Carens (2013, p. 226) que na sua obra *The*

³⁶ Afigura-se pertinente destacar a definição suficientemente abrangente da Organização Internacional para as Migrações - OIM constituindo a Migração: «processo de atravessar uma fronteira internacional ou de um Estado (...) movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes económicos (OIM, 2020).

³⁷ Neste particular, confrontam-se duas vias éticas distintas de admissão de (i)migrantes por parte dos Estados no âmbito da respetiva soberania. A via igualitária liberal cosmopolita (Carens, 2013) e a comunitarista ou convencional (Walzer, 1999). Irene Cruz (2019) mostra como, potencialmente, concorrem para o desenvolvimento de uma posição intermédia, entre uma visão ideal (mas utópica) da primeira e uma visão mais realista da segunda, dando conta que as restrições à imigração por parte dos Estados devem basear-se em razões práticas e não em princípios. Também aqui parece existir uma *via media* alternativa.

Ethics of Immigration, formula uma defesa sustentada da(s) Migrações como um Direito Humano inegável, assente em três pressupostos: 1) a inexistência de uma ordem social natural e sim de uma ordem social passível de mudança; 2) Todos os seres humanos tem igual valor moral; e 3) Tratando-se a liberdade de um bem maior e essencial, qualquer restrição forçada ou coerciva deverá conter valoradas razões morais.

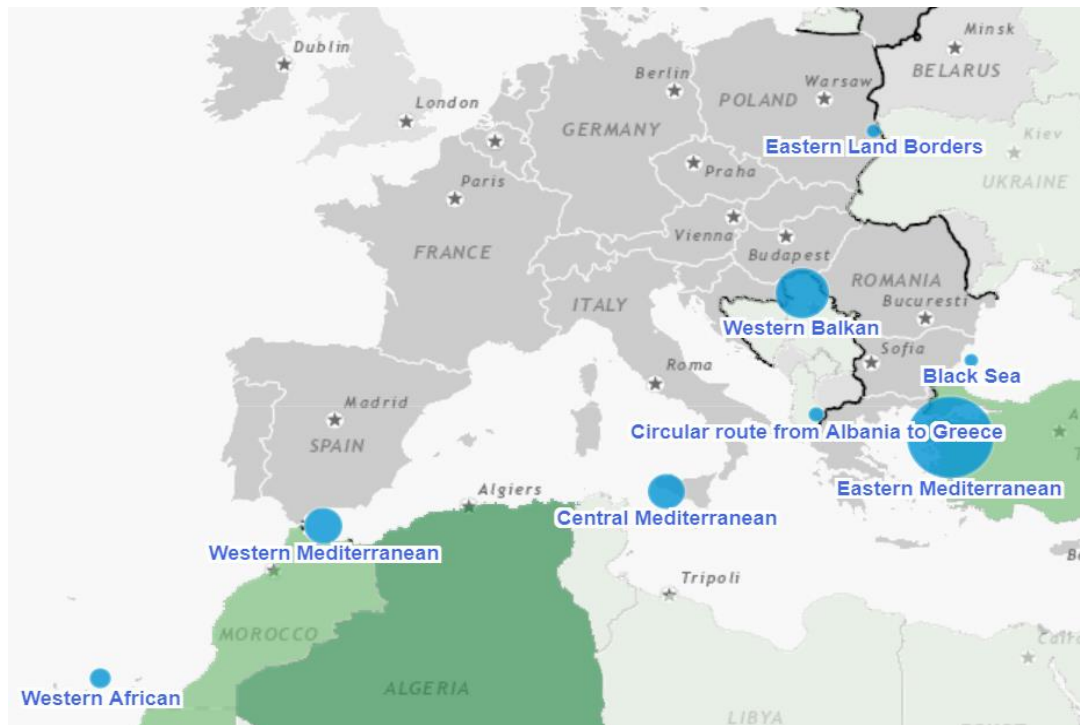
Será precisamente esta última perspectiva que irá nortear esta nossa análise ao longo do trabalho, no sentido de determinar a existência de um eventual contexto emergente e proporcional que justifique a limitação dessa liberdade de movimentos e/ou utilização de meios coercivos como forma de restringir esses direitos.

2.1 Equilíbrios e desequilíbrios num Mediterrâneo em crise

As dinâmicas migratórias em análise implicam a recolha de dados a respeito do volume de transposições de fronteiras da UE, ditas ilegais. Para o efeito, procedeu-se à análise dos dados disponibilizados pela agência Frontex³⁸. Como suporte de base a esta análise e atendendo à noção de fronteiras externas da UE já explanada anteriormente, diremos que a essa linha demarcadora, apresenta-se difusa e alargada, vocábulos mais uma vez justificados se atendermos ao vasto espaço de fronteiras marítimas e terrestres em apreço. No entanto tal delimitação apresenta uma conotação marcadamente planetária de divisão Norte/Sul e Ocidente/Oriente como infra ilustrado na Figura 1.

³⁸ A Frontex (2020), Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, melhor detalhada no capítulo respetivo, de entre as diferentes funções e respetiva Missão, procede à regular e permanente monitorização desse volume de pessoas. O apoio da Frontex nas fronteiras externas ajuda a garantir a livre circulação sem verificações nas fronteiras internas que muitos de nós consideram um dado adquirido.

Figura 1- Mapa de rotas/fronteiras

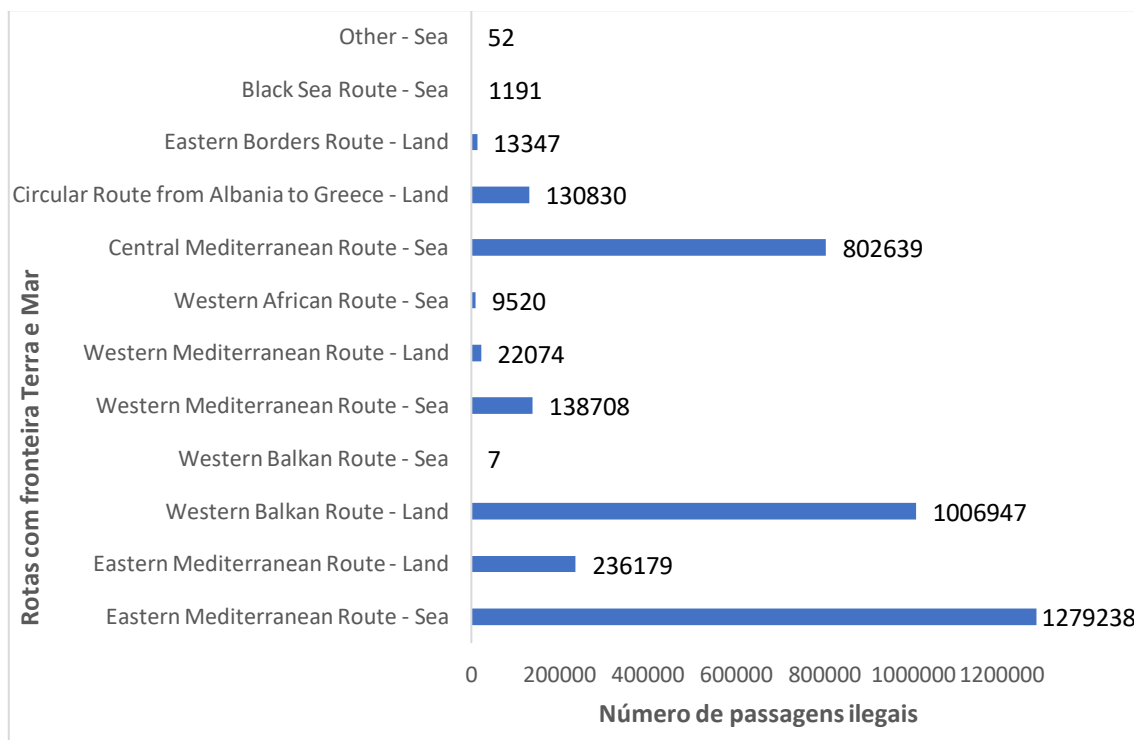


Fonte: Frontex, 2020.

Para além dos registos disponibilizados pela referida Agência, utilizou-se um conjunto de filtros e programação de dados através da ferramenta «excel» que permitiu a elaboração de um conjunto de gráficos e tabelas tendentes à expressão do número máximo de deteções verificado ao longo do tempo (Frontex, 2020, Anexo A). Da análise verifica-se que os dados reportam-se ao período alargado dos últimos dez anos, iniciado em Janeiro de 2009 e findo a Dezembro de 2019, sendo ali identificadas entre outras, oito (8) rotas principais de interconexão à zona do Mediterrâneo e Espaço Schengen/UE, a saber: África Ocidental, Mediterrâneo Ocidental, Central e Oriental, Apúlia e Calábria, Circular da Albânia à Grécia, Balcãs Ocidentais e outras fronteiras orientais.

As rotas em apreço referem-se às fronteiras (externas) terrestres e marítimas da UE. Também neste particular distinguem-se seis rotas com maior expressão, tratando-se estas das três (3) rotas marítimas referentes ao Mediterrâneo, e as cinco (5) rotas terrestres referentes ao Balcãs Ocidentais, Mediterrâneo Oriental e Ocidental, Circular da Albânia à Grécia e outras fronteiras Orientais como infra verificado na Figura 2.

Figura 2- Número de passagens ilegais no período 2009-2019 por rota e fronteira Terra/Mar considerando todas as rotas e nacionalidades

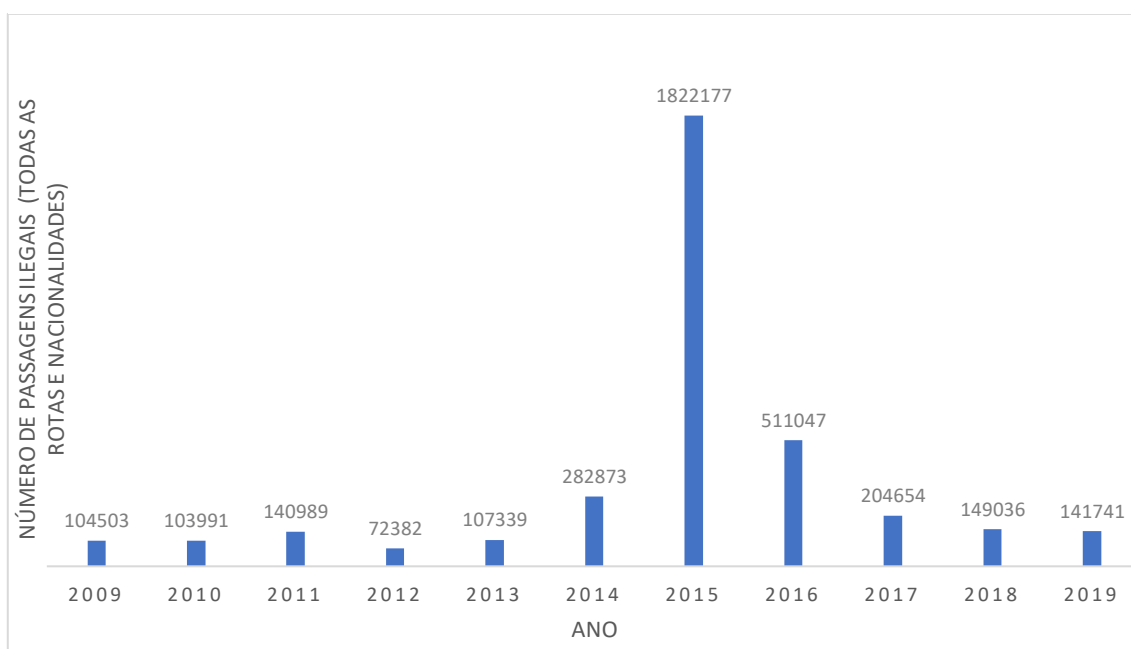


Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados Frontex, 2020.

Colocando enfoque no referido período de dez anos (2009/2019), verifica-se que as rotas mais utilizadas correspondem às duas (2) rotas marítimas do Mediterrâneo Oriental e Central e à rota terrestre dos Balcãs Ocidentais, sendo certo que o fenómeno em apreço teve o seu pico no ano 2015, com um número próximo dos dois milhões de pessoas (1,82 milhões) detetadas em situação de transposição ilegal de fronteiras.

No aludido período, as rotas marítimas (2) do Mediterrâneo Oriental e Central, bem como a rota terrestre dos Balcãs constituem ponto de passagem de 35%, 22% e 28% respetivamente, correspondendo a 85% da totalidade dos migrantes interpelados. Importa referir que no ano de 2015, estas tiveram uma expressão percentual de 47%, 41% e 8%, correspondendo a 95% da totalidade de transposições verificadas, circunstância que terá afetado a preponderância daqueles três (3) percursos no período (alargado) de dez anos (2009/2019). Reporta-se ainda por ordem decrescente a expressão dos anos de 2016, 2014 e 2017 (Figura 3).

Figura 3- Volume de transposições ilegais de fronteiras - Período 2009-2019. considerando todas as rotas e nacionalidades: 2009/2019



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados Frontex, 2020.

Ainda no que respeita ao aludido período de 2015 convém estabelecer que ao mesmo corresponde cerca de metade (50%) do volume total de IBCD (illegal border-crossing detections) detetado ao longo dos últimos dez anos (2009/2019), como ilustra a Tabela 1.

Tabela 1 - Volume e percentagem de passagens de fronteira ilegais/ano - de janeiro 2009 a Dezembro de 2019

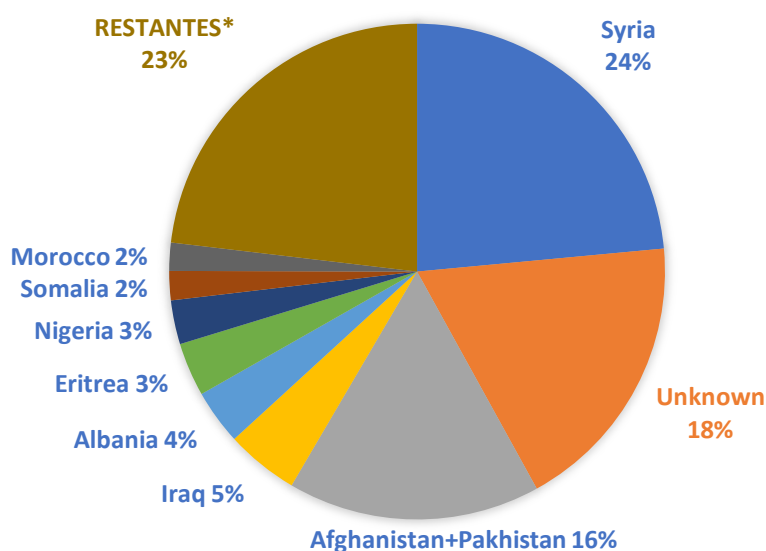
Ano	No. passagens ilegais	% face ao total
2009	104503	2.87
2010	103991	2.86
2011	140989	3.87
2012	72382	1.99
2013	107339	2.95
2014	282873	7.77
2015	1822177	50.05
2016	511047	14.04
2017	204654	5.62
2018	149036	4.09
2019	141741	3.89
TOTAL	3640732	100.00

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados Frontex, 2020.

Verifica-se ainda que no período em análise as nacionalidades com maior número de indivíduos detetados, surgem identificadas por ordem decrescente como, Síria, desconhecido(s), dois dos países do crescente (Afeganistão e Paquistão), o conjunto de restantes nacionalidades³⁹, o Iraque, a Albânia, Nigéria e Eritreia e Marrocos e Somália. Salienta-se a respeito das nacionalidades desconhecidas o elevado número de indivíduos indocumentados ou cuja identificação não permite concluir sobre a respetiva nacionalidade.

No período em apreço (2019/2019), cerca de um quarto (25%) da totalidade dos migrantes detetados são de nacionalidade Síria. Tal circunstância não é alheia ao conflito Sírio. Também no sentido explicativo, a «instabilidade» dos países do crescente (Afeganistão, Paquistão e Irão) e o contexto espaço temporal decorrente do movimento de pessoas, bem como o crescimento demográfico dos países da África subsariana poderão constituir reflexo dessas nacionalidades (Figura 4).

Figura 4 – Distribuição das principais nacionalidades - Migrantes



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados Frontex, 2020.

³⁹ Este conjunto de nacionalidades são constituídos por diferentes Países – Estados de expressão reduzida (inferior a 1%) e/ou que não permitiram uma agregação a qualquer outra região ou Estado contíguo tendente à verificação dessa expressão. No entanto, como consta do anexo A e respetiva tabela, verifica-se que a totalidade de nacionalidades detetadas ultrapassam a centena, com especial relevância por parte dos Países Africanos e Asiáticos.

A respeito deste «rápido» crescimento, a análise de Teresa Rodrigues (2015, pp. 37-40) indica o Sul da Ásia, Médio Oriente e África subsariana como regiões líderes neste particular. Contudo, indicador da redução acentuada destes fluxos migrantes a partir de 2018 (Frontex, 2018):

Noticias recentes dão conta que os fluxos migratórios em outubro terão reduzido em cerca de um terço relativamente a igual período do ano anterior. Nos primeiros dez meses de 2018, o número de travessias ilegais de fronteira na UE caiu 31% em relação ao ano passado, para cerca de 118 900, principalmente devido à menor pressão migratória no Mediterrâneo Central. A dois meses do final do ano 2018, este será o menor valor de travessias ilegais desde 2013.

E mais recentemente «em janeiro (2020) o número de deteções de passagens ilegais de fronteiras nas principais rotas migratórias da Europa diminuiu 41% em relação ao mês anterior, para cerca de 8 800 (...) número similar ao período homólogo de 2019» (Frontex, 2020d). Não poderemos deixar de destacar a respeito destes movimentos de pessoas, um ciclo de efetiva exceção, iniciado em 2014 que atingiu o seu pico em 2015 e terá depois decrescido gradualmente em finais de 2017, retomando cifras acomodáveis pelas políticas comunitárias. Afigura-se igualmente relevante destacar que este foi um período particularmente nefasto no que respeita às trágicas consequências humanitárias das travessias dos migrantes que questionam a (in)habilidade política dos Estados e da UE e respetiva responsabilidade no que respeita à gestão destes fluxos⁴⁰.

Para Rodrigues e Ferreira (2015, pp. 35-47) as realidades dinâmicas da Globalização revelam uma efetiva relação entre demografia e segurança que necessita de um equilíbrio permanente. Uma gestão dos desequilíbrios demográficos deverá ser a chave deste processo complexo com respeito pela salvaguarda dos direitos humanos, que deverá passar pela capacidade política (em particular das instituições, governos e de um conjunto crescente de atores) para lidar com estes desafios, nomeadamente com a perceção pessimista dominante associada às migrações. As características da

⁴⁰ A UE e os EMs enfrentam uma ação judicial pela morte de milhares de pessoas no mar Mediterrâneo. Submetida no Tribunal Penal Internacional (TPI), a mesma visa indagar através de uma pesquisa aos arquivos das reuniões das negociações, quem é que foi responsável por fazer passar essas políticas que levaram à morte de mais de 14 mil pessoas, de acordo com as estimativas mais conservadoras. A acusação de «crimes contra a humanidade» baseia-se em documentos da agência europeia para o controlo das fronteiras (Frontex) que terá alertado os EM's para o aumento do número de vítimas no Mediterrâneo com o fim da política de resgate de migrantes levada a cabo por Itália. A missão «Mare Nostrum», que, num ano, permitiu resgatar cerca de 150 mil pessoas e que foi abandonada depois de o governo italiano concluir que não tinha ajuda para cofinanciar os custos (Euronews, 2020).

população são aqui consideradas como estruturadoras da segurança a três níveis diferenciados, como indicador, multiplicador e como recurso em si (Rodrigues e Ferreira, 2015, pp. 36-37). É aqui considerada a relação variável entre a dinâmica demográfica e a segurança de acordo com o contexto em apreço, dependente do: a) contexto geográfico e recursos naturais; b) sistema económico e desenvolvimento tecnológico; c) sistema político específico (democracia ou ditadura, governação legítima ou ilegítima, estável ou instável) e d) características específicas da população em termos de volume (maior ou menor dimensão), níveis de concentração (humana) ou urbanização e das características etárias (maior juventude ou envelhecimento).

2.2 A dimensão securitária das Migrações no(s) Mediterrâneo(s).

Como salientado anteriormente, as dinâmicas das migrações podem criar (in)segurança, mas também podem dar respostas aos problemas resultantes de um fraco crescimento demográfico (exemplo: o caso europeu), sendo certo que uma instrumentalização destes desequilíbrios, simultaneamente demográficos e securitários, deve ser evitada. Como especialista nesta matéria, Rodrigues (2010, p. 26) dá conta que o século XXI será o século do envelhecimento demográfico (global) para além de ser também a centúria das migrações, salientando ainda que este facto «tornar-se-á preocupante para as sociedades incapazes de recriar novos equilíbrios inter-geracionais». A mesma autora classifica esta época como do «primado da segurança humana, baseado nos princípios do Estado de direito, boa governança e dos direitos do Homem (...) só assim se pode promover o desenvolvimento sustentável (...) e a estabilidade e percepção de segurança individual (Rodrigues, 2010, p. 30).

Retoma-se o enfoque securitário e a dinâmica característica da sociedade em rede global, onde mais uma vez, os riscos constituem fatores de instabilidade de abrangência alargada, associados a aspetos de desconhecimento, incerteza e probabilidade, numa relação interdependente entre os diferentes sectores, nomeadamente, económico, político, social e de segurança e defesa. O recurso a novas tecnologias de vigilância e o reforço do controle fronteiriço constituem assim exemplos de atitudes de medo, tal como a categorização de grupos ou perfis de risco, na tentativa

de antecipar comportamentos indesejados. O desafio inerente a este paradigma consiste em «transformar fatores encarados pelas sociedades de acolhimento como de perigo e instabilidade, em fatores de segurança e desenvolvimento» (Rodrigues cit. Castells, 2010. pp. 34-35). Como século de migrações, as mesmas constituirão também uma das principais fontes de preocupação, percecionando-se como causa próxima o aumento dos clandestinos e das ameaças transnacionais, cuja origem efetiva reside «no medo perante a hipótese de mudança de referência identitária por parte das sociedades de acolhimento, mesmo que muito desse medo seja apenas sugerido e nunca efetivado» (Rodrigues, 2010, p. 39).

Este constructo acompanha a indicação de Bigo (2002) e Huysmans (2006) na medida em que a sociedade foi tornada suficientemente perigosa para que a segurança dos indivíduos requeira redobrada atenção e vigilância. Com efeito, o conjunto de riscos apresenta-se de tal forma complexo e alargado que a observação dos mesmos obriga a uma distinção prévia entre aqueles que apresentam uma origem interna e aqueles que derivam de causas externas. É precisamente esta última ordem de fatores que se destaca nesta análise, face não só à imprevisibilidade desses fatores, mas também por serem «potencialmente criados ao ritmo do processo de globalização» (Rodrigues, 2010, pp. 90-91), destacando ainda que:

Portugal tem uma situação geográfica privilegiada na ligação entre a Europa, Mediterrâneo e África (...) ampla faixa litoral, a entrada faz -se com especial facilidade usando algumas antigas colónias, que funcionam como plataformas. A prática de falsificação de documentos é relativamente fácil e está a aumentar. Mas tem sido feito um esforço preventivo e a inserção nas redes internacionais de combate à criminalidade, tráfico e terrorismo tem tido resultados positivos; acresce a este ponto um segundo, que não deixa de ser importante (...) o nosso país apresenta condições que parecem mais favoráveis à sua utilização como base de apoio logístico, mais que de alvo de ataque terrorista. As migrações são mais um desafio que um problema.

A respeito deste desafio, importa salientar uma UE assente na livre circulação (de pessoas e bens) e um conjunto de medidas que designaremos como compensatórias onde se inclui a delimitação de fronteiras (marítimas e terrestres) a que respeitam os designados acordos/espço Shengen (Comissão Europeia, 2020), visando, em última instância, limitar a «intrusão» irregular de pessoas (ou bens) nesse espaço e em determinados contextos. Circunstâncias desde logo antagónicas num espaço geográfico tão peculiar de transição que constituem as fronteiras marítimas do Mediterrâneo e terrestre dos Balcãs e uma divisão marcadamente planetária oriente/ocidente e

sul/norte. Sobre os diferentes conceitos, nomeadamente a existência de fatores que repelem ou atraem (i)migrantes existe algum consenso em torno das teorias ou quadros *push and pull*⁴¹. Desde logo a existência de fatores diversos que conduzem indivíduos e/ou grupos a abandonar determinada região, local ou residência, nomeadamente socioeconómicos (desemprego, pobreza e subemprego); políticos (perseguições, guerras, conflitos); culturais e religiosos (minorias, grupos étnicos, outros); geográficos e naturais (seca extrema, solos pobres e catástrofes naturais), reúne amplo consenso por parte dos entrevistados (2020, entrevistas, Anexo B). Sobre a dinâmica e respetiva responsabilidade, Fernandes E. (2020, Entrevista – Anexo B5) adensa esta análise:

As dinâmicas migratórias no Mediterrâneo não podem ser dissociadas das opções políticas da UE tomadas a esse respeito. Com efeito, a UE (essencialmente através da Comissão), pretendendo manter uma perspetiva humanista e supostamente de direitos humanos, atuou (e continua a atuar) de uma forma que, na prática, funciona como o maior *push factor* para as migrações: a quase certeza de que quem se lançar ao mar será salvo e trazido para terra — terra europeia, entenda-se. A operação Mare Nostrum, substituída depois pela Operação SOFIA (EUNAVFOR) não fez mais do que patrocinar a vinda de milhares de pessoas, naquilo que se transformou numa rede de imigração ilegal patrocinada ao mais alto nível pelas instâncias decisoras da União.

O discurso e estudo sobre o perfil do migrante ocuparia uma miríade de explicações e um conjunto alargado de fatores que apresentam uma *geografia variável*⁴², como se depreende da realidade noticiosa e da perceção de Faria A. (2020, Entrevista – Anexo B2) que formula uma notável resenha sobre a matéria:

nos últimos dez anos, as guerras civis na Líbia e na Síria, as Primaveras Árabes e os conflitos e a desigualdade na distribuição de riqueza na África subsaariana agravaram os fluxos migratórios do Sul em direção à Europa. (...) em dezembro de 2009, em ida à Mauritânia, e à margem de reportagens ambientais no Banco de Arguim, encontrei ainda migrantes subsaarianos retidos no país pelas operações europeias que travaram as rotas dos clandestinos com origem no Senegal, em direção às ilhas Canárias. Observei as pirogas abandonadas na costa mauritana e ouvi relatos das levas sucessivas de migrantes que arribaram a este país africano nos anos anteriores a 2009. No aeroporto de Nouakchott, assisti à aterragem de um C-130 espanhol e ao desembarque do contingente militar destacado para ajudar os mauritanos no controlo da imigração ilegal. Em fevereiro de 2011, na cobertura da guerra civil da Líbia e da revolta contra Muamar Kadhafi fiz reportagem sobre migrantes retidos em Bengazhi; a maioria eram mulheres e crianças da Eritreia e do Sudão que tinham sobrevivido à travessia do Sahara e esperavam contactos de traficantes para atravessar o Mediterrâneo; a revolta contra Khadafi bloqueou a rota que era já usada como forma de pressão pelo regime de Tripoli sobre os países europeus. A partir de 2011, e com o falhanço das Primaveras Árabes e o agravamento da guerra civil síria, o problema agravou-se e o tema passou a abrir telejornais em Portugal. A era dos muros (...), recomeçou no centro e leste

⁴¹ A tentativa de localizar causas determinantes para a (i)migração são geralmente analisados no âmbito de quadros push-pull, como um modelo bastante simplista que assume que os migrantes se deslocam das sociedades mais pobres para as mais ricas (Ferreira, 2016, p. 87, citando De Haas, 2014, p. 31).

⁴² A expressão apresenta um cariz mais próxima da realidade social destes movimentos de pessoas, afastando-se da designação marcadamente política e securitária da *Geoestratégia*.

da Europa (...) na Eslovénia, na Croácia, na Áustria e na Hungria, mudaram rapidamente a percepção do mundo das migrações. Desde 2017 e com o controlo das novas rotas de clandestinos no Mediterrâneo central (a partir da Líbia) e no Mediterrâneo oriental (Turquia/mar Egeu), as referências ao tema tornaram-se mais esporádicas. Voltaram em 2019, com a reorganização das rotas pelos traficantes que operam na costa líbia e com a pressão da Turquia para obter mais dividendos e influência política na área.

Como sintetiza Ferreira (2016, p. 88), os sistemas de migração «são dinâmicos e multicamadas, interagindo entre si (...) além disso, os fatores geográficos, políticos e sociais imprimem diferentes especificidades aos fluxos migratórios». Nesse sentido a dimensão securitária ora explorada centra-se primordialmente nos aspetos da *segurança humana*⁴³ dos migrantes face ao diferencial humanitário que a sobrevivência e subsistência destes constitui comparativamente à tutela política e jurídica das fronteiras externas da UE. A nossa investigação contempla também essa responsabilidade Estatal em matéria de busca e salvamento, uma vez que também aí o território está delimitado por fronteiras, as designadas zonas SAR's (*Search and Rescue Regions*), inseridas na mesma lógica de cooperação internacional da presente reflexão.

A Organização Marítima Internacional (OMI, 2020), como agência das Nações Unidas responsável pela segurança e proteção da navegação e pela prevenção da poluição marinha e atmosférica por navios, enuncia a Convenção de Hamburgo de 1979 (1985) com o objetivo de desenvolver um plano SAR internacional, de modo a que, independentemente do local do acidente, o salvamento de pessoas em perigo no mar fosse coordenado por uma organização e, quando necessário, pela cooperação entre SAR's vizinhas. Embora a obrigação de os navios recorrerem à assistência de navios em perigo estivesse consagrada tanto na tradição como em tratados internacionais (como a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar – SOLAS de 1974), não existia, até à adoção da Convenção SAR, um sistema internacional que abrangesse as operações de busca e salvamento. Em algumas áreas, existia uma

⁴³ Este conceito foi originalmente definido no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD - United Nations Development Programme (UNDP, 1994). É apresentado como um «novo conceito», verificando-se que a novidade reside no objeto dessa segurança, ou sujeito tutelado, uma vez que é ali expresso um claro abandono do enfoque (único) estatal para um interesse principal no bem estar do indivíduo e no desenvolvimento das comunidades, como aquele(s) que são afetados pela (in)segurança ou pelos problemas que afetam essencialmente os indivíduos ou grupos (socialmente) excluídos dessa comunidade e/ou que apresentam uma maior vulnerabilidade. São ainda definidas sete categorias diferenciadas de ameaças à segurança humana, nomeadamente, económica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política (UNDP, 1994, p. 24).

organização bem estabelecida capaz de prestar assistência rápida e eficientemente, noutras não havia nada.

Os requisitos constam do respetivo anexo, que menciona que as Partes na Convenção devem assegurar que sejam tomadas disposições para a prestação de serviços adequados nas suas águas costeiras. São ainda encorajadas a celebrar acordos com Estados vizinhos que envolvam o estabelecimento de regiões, o agrupamento de instalações, o estabelecimento de procedimentos comuns e a formação. A Convenção estabelece também que as Partes devem tomar medidas para acelerar a entrada nas suas águas territoriais de unidades de salvamento de outras Partes. Estabelece ainda as medidas preparatórias que devem ser tomadas, incluindo a criação de centros e subdivisões de coordenação de salvamento. Define também os procedimentos operacionais em caso de emergências ou alerta durante as operações, incluindo a designação de um comandante no local e as suas funções. As Partes na Convenção devem igualmente estabelecer sistemas de notificação de navios, ao abrigo dos quais comunicam a sua posição a uma estação de rádio costeira. Isto permite reduzir o intervalo entre a perda do contacto com um navio e o início das operações de busca. Como parte contratante a região de Busca e Salvamento definida para Portugal deriva igualmente da Convenção de 1979 (SAR/SRR - Search and Rescue Region)⁴⁴. Abreviando, estabelece-se uma responsabilização geográfica pela garantia dos princípios enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nomeadamente o seu artº 3º «todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal», e respetiva transposição para a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950/1953) artº 2º «Direito à vida» e 5º «Direito à liberdade e à segurança».

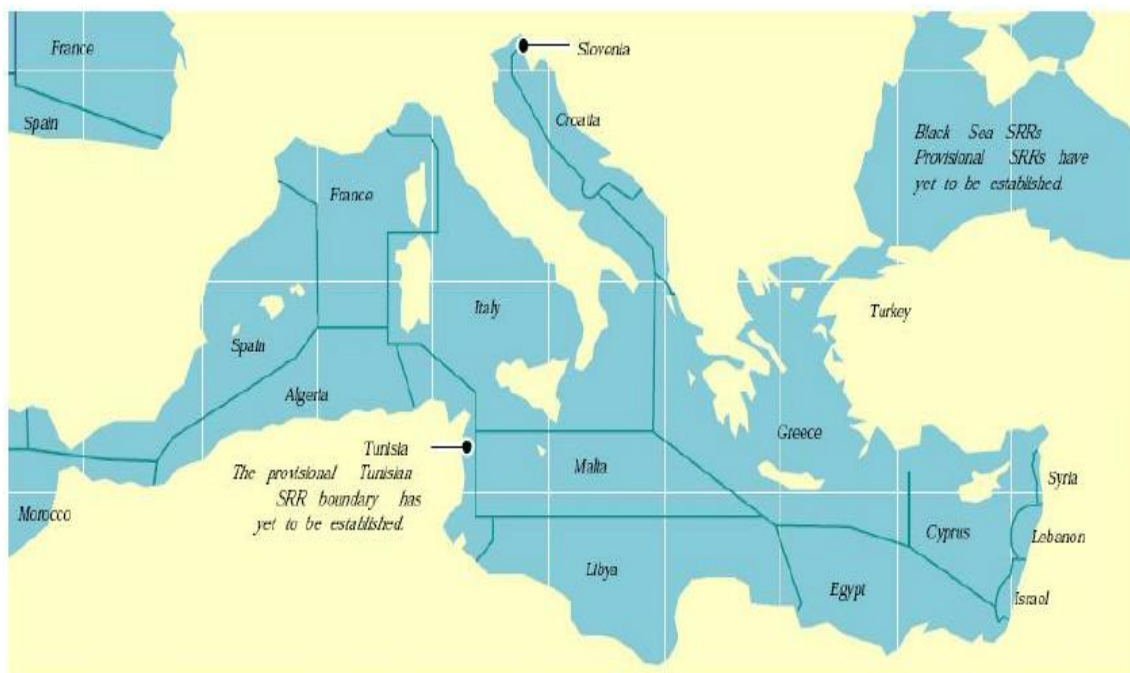
Contudo, esta descrição estaria incompleta se ignorássemos a controvérsia, uma vez que as diferentes políticas nacionais interpretam essa salvaguarda de Direitos Humanos, reduzindo assim a própria universalidade da previsão legal. Por outro lado, associar esta divisão e o estabelecimento de fronteiras à dimensão da proteção internacional, nomeadamente no que respeita o estatuto de refugiado e usufruto dessa

⁴⁴ Os limites geográficos, para a área de responsabilidade nacional, constam no Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 399/99, de 14 de outubro (DGRM, 2020).

proteção internacional, mais não é que adensar o paradoxo evidente de um resgate realizado por uma embarcação Grega ainda numa zona SAR da Líbia, em que o(s) resgatados na sua maioria Líbios, vêm a sua pretensão ser apreciada pelo próprio agressor ou país do qual requerem proteção, como ilustrado na Figura 5.

De igual forma, consideramos a necessária aplicação e salvaguarda do conceito de segurança humana perante o conjunto de migrantes por via da sua dupla vulnerabilidade, quer pela estigmatização a que estão sujeitos por parte das sociedades de acolhimento inerente à condição de *outro* alheio ao grupo, mas também como migrante *clandestino*, que fica à mercê das próprias redes⁴⁵ de tráfico de seres humanos e de auxílio à imigração ilegal.

Figura 5 - Divisão Zonas SAR's



Fonte: Researchgate, 2020.

Ainda no que respeita à ética inerente a esta discussão, Irene Cruz (2019, pp. 121-123), assume uma posição intermédia entre o idealismo de fronteiras abertas e o

⁴⁵ Também aqui destacamos como esta vulnerabilidade é particularmente nefasta e comprometedoras dessa segurança humana. Lembramos a forma mediática como usualmente tomamos conhecimento dos múltiplos empregadores (diremos exploradores, numa visão mais crítica) que recorrem a essas forças de produção no âmbito de diferenciados trabalhos, actividades domésticas e agrícolas, mas também na indústria do sexo, transformando estes fluxos de pessoas num verdadeiro tráfico escravo contemporâneo.

realismo das fronteiras fechadas, admitindo restrições com base em razões práticas como a preservação da segurança ou até mesmo o carácter distintivo da cultura nacional. Refuta, no entanto, a hipotética ameaça de uma característica (nacionalidade, etnia, religião ou outra) para restringir a liberdade dos imigrantes que desejam entrar num determinado país. O risco deve traduzir-se na confirmação da ameaça concreta de determinados imigrantes serem criminosos, tornando legítima a imposição de restrições. Perspectivamos assim a necessária existência de valoradas razões práticas para restringir a mobilidade no Espaço Schengen no âmbito da própria noção de um Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ), onde as instâncias de controle e vigilância são suportadas pelos sistemas de informação SIS e VIS⁴⁶.

2.3 Risco(s) e Ameaça(s): Criminalidade organizada e Terrorismo

Consideremos a definição do conceito nacional expresso por Reis Rodrigues publicado no JDRI (2013, pp. 1-10), indicando o «risco como uma probabilidade de sermos alvos de uma ação contrária aos nossos interesses e de esta ser bem-sucedida, sendo uma ameaça algo constatável à partida». Para a mesma fonte: «o risco pode avaliar-se (...) quanto à probabilidade de ocorrer e quanto aos danos que pode provocar. Um risco é onde uma ameaça e as nossas vulnerabilidades se sobrepõem». Em particular os termos que designam essas avaliações de risco e ameaça (*risk assessment - threat assessment*), revelam particular pertinência em matéria de cooperação porque sintetizam a metodologia adotada pelas estruturas e agências europeias, nomeadamente no que respeita, entre outras, à estratégia europeia em matéria de criminalidade grave e organizada.

Nas palavras de Adriano Moreira (2002, p. 147) a respeito da globalização e das novas questões securitárias que se colocam, relacionadas com «o crime transnacional organizado e a segurança internacional, o crime transnacional e a globalização

⁴⁶ Lembramos que estes sistemas como garante desta segurança, procedem ao controlo e inserção de medidas (ativas) e/ou à não/emissão de vistos, baseado em fundadas ameaças e/ou à vulnerabilidades dos respetivos visados ou intervenientes, de acordo com os objetivos e artigos da CAAS (Convenção de aplicação dos acordos Schengen) - entre outros, MDE - Mandados de Detenção Europeu (artº 26), pedido de paradeiro (artº 34), menores desaparecidos (artº 32), viaturas furtadas (artº38) (Comissão Europeia, 2020).

económica, a liberalização e o crime financeiro transnacional, a cooperação entre organizações criminosas...», existe um claro alerta para a multiplicação dos movimentos de pessoas, de bens e de mercadorias, resultantes do elevado desenvolvimento económico, tecnológico e comunicacional característicos da globalização, que representam um elevado potencial de intenções criminais. Nesta linha de pensamento e nos aspetos específicos da sociedade em rede, retomamos Castells (2007, pp. 208-209), que destaca precisamente esta criminalidade organizada e transnacional assente numa flexível ligação de atividades criminosas estabelecida através de redes internacionais que lesa a economia no âmbito internacional e nacional, a política, a segurança e acima de tudo a(s) sociedade(s) em geral. O contexto global contemporâneo é assim explorado como palco de diferentes atuações criminais, onde o carácter violento e organizado das atividades assume particular relevância face ao respetivo impacto social (e económico) provocado. Assim, definir terrorismo como seria expectável traduz-se num escasso consenso académico e operacional. Trata-se de um fenómeno que pode ser relevado ou avaliado sob diversas perspetivas e de várias áreas do saber, designadamente militar, sociológico ou jurídico.

Poderá até dizer-se que varia de acordo com o próprio ator ou instituição política a quem compete acautelar e tutelar «segurança humana» e nesse sentido, sem prejuízo de uma eventual superficialidade na abordagem, *Segurança* é o que é percecionado. Com efeito, para além da Escola de Copenhaga que desde 1985 vêm (re)construindo⁴⁷ esta noção (Buzan *et al*, 1998), a mesma associação é desenvolvida por Booth⁴⁸ (2005, p.13), em torno da ideia de «estar ou sentir-se seguro perante ameaças ou perigos», o que para este autor implica também «emancipar a própria noção de segurança da

⁴⁷ A expressão justifica-se pela passagem do enfoque inicial estatal como referente dessa segurança, noção marcadamente realista vinculada por Buzan, para um alargamento desse referencial ao indivíduo e à forma como é socialmente construída essa noção de segurança realçada por Weaver (1998, pp. 23-25).

⁴⁸ Um dos principais académicos da Welsh School - A Escola Galesa (Aberystwyth), aborda o designado realismo emancipatório no âmbito dos estudos de segurança, mediante uma abordagem que visa ligar segurança à teoria crítica e aos estudos da Escola de Frankfurt. A controvérsia sobre esta matéria reside na perspectiva que a existência de um enfoque na segurança humana (dos indivíduos e grupos), poderá comprometer a segurança estatal. De acordo com Ferreira (2016) «uma abordagem global das novas ameaças transnacionais exige a interligação entre ambos os quadros - segurança estatal e segurança humana (Ferreira, 2016, p.40 cit. Xavier, 2013, p. 59).

soberania estatal, e incluir indivíduos e sociedades como objetos referentes dessa segurança» (Booth, 2005, pp. 14-21). Como exemplo, Lara (2007, p. 44) destaca que o terrorismo:

inclui todos os atentados e agressões que visam generalizar um dano de monta a um paciente previamente indefinido, anónimo ou indistinto. É relativamente irrelevante quem morre ou fica ferido, desde que morra ou fique ferida muita gente (...) pode visar um alvo concreto que se quer pressionar, eliminar, chantagear, fazer desaparecer de cena ou condicionar de forma definitiva, com vista a alterar o paralelograma de forças ou o circunstancialismo político de uma determinada correlação vigente.

Também sobre este fenómeno criminal específico, na visão internacional destes fenómenos, a OTAN (Organização do tratado do Atlântico Norte, 2020) considera que Terrorismo é «o uso ilegal ou a ameaça do uso da força ou violência contra indivíduos ou bens numa tentativa de coartar ou intimidar governos ou sociedades com vista à consecução de objetivos políticos, religiosos ou ideológicos». Sobre o circunstancialismo destes ataques na Europa e sem outros considerandos, afigura-se a pertinência da seguinte cronografia circunstanciada acerca dos principais atentados terroristas registados nos últimos dezasseis anos (Tabela 2).

Tabela 2 - Eventos/Atentados terroristas.

Data:	Local:	Evento/Circunstâncias:	Vítimas:
03/Jun/2017	Londres R. Unido	Na London Bridge e em Borough Market em Londres. Os atacantes atropelaram as pessoas na ponte e esfaquearam outras depois de saírem do veículo, antes de serem abatidos pela polícia	sete pessoas, morreram além dos três atacantes. 48 feridos
22/Mai/2017	Manchester R. Unido	Final de um concerto de Ariana Grande. O ataque foi cometido por um homem identificado como Salman Abedi, que se fez explodir junto de uma das saídas do Manchester Arena, onde terminava um concerto da cantora norte-americana Ariana Grande ao qual assistiam muitas crianças e jovens. O atentado foi reivindicado pelo grupo extremista Estado Islâmico.	22 pessoas, além do atacante, morreram e 59 ficaram feridas
20/Abr/2017	Paris França	Um polícia foi morto a tiro na Avenida dos Campos Elísios, em Paris, por um homem posteriormente abatido pela polícia. O grupo extremista Estado Islâmico reivindicou o ataque	1 Polícia morto e 1 atacante abatido
07/Abr/2017	Estocolmo Suécia	Cinco pessoas foram mortas e várias ficaram feridas quando um camião entrou a alta velocidade pela principal rua pedonal de Estocolmo, Drottningatan. O condutor, um cidadão uzbeque com simpatias 'jihadistas', foi detido e aguarda julgamento.	Cinco pessoas foram mortas e várias ficaram feridas
22/Mar/2017	Londres R. Unido	Ataque terrorista junto ao Parlamento britânico, em Londres, quando um homem ao volante de uma viatura atropelou vários peões na ponte de Westminster e, depois de sair da viatura, apunhalou um polícia no Palácio de Westminster. O atacante, abatido a tiro pela polícia no local, foi identificado pelas autoridades como simpatizante do 'jihadismo'	Cinco pessoas morreram e 31 ficaram feridas
18/Mar/2017	Paris França	Um homem de 29 anos foi morto no aeroporto de Orly, Paris, depois de tentar tirar a arma a um soldado enquanto se dizia «preparado para morrer por Alá».	
03/Fev/2017	Paris França	Um egípcio de 29 anos armado com facas atacou quatro soldados que patrulhavam o Museu do Louvre, em Paris, aos gritos de "Allahu Akbar" (Alá é grande). O atacante foi ferido e detido.	

19/Dez/2016	Berlim Alemanha	Num mercado de Natal em Berlim ao serem atropeladas por um caminhão, conduzido deliberadamente a alta velocidade contra a multidão. O condutor, um tunisino cujo pedido de asilo tinha sido recusado, recebeu instruções do Estado Islâmico, que divulgou um vídeo em que o atacante jurava lealdade ao grupo.	Doze pessoas morreram e dezenas ficaram feridas
26/Jul/2016	Normandia França	Dois jovens armados degolaram um padre e sequestraram várias pessoas numa igreja em Saint-Etienne-du-Rouvray, na Normandia, norte de França. Os atacantes eram dois rapazes de 19 anos, um dos quais tinha estado na Síria a combater ao lado dos 'jihadistas', que tinham jurado lealdade ao Estado Islâmico. Ambos foram mortos pela polícia.	
18/Jul/2016	Wurzburgo Alemanha	Um jovem de 17 anos entrou num comboio, em Wurzburgo, na Alemanha, e atacou várias pessoas com um machado e uma faca. Acabou por ser abatido pela polícia	1 morto
14/Jul/2016	Nice França	Um camião entrou a alta velocidade na marginal de Nice, sul de França, após as comemorações do Dia da Bastilha, matando 86 pessoas e ferindo 434. O autor do ataque, reivindicado pelo Estado Islâmico, um tunisino residente em França, foi morto a tiro num tiroteio com a polícia.	86 mortos e 434 feridos
28/Jun/2016	Istambul Turquia	Atentado bombista no aeroporto Ataturk, em Istambul, na Turquia, faz mais de 40 mortos e centenas de feridos.	40 mortos e centenas de feridos
22/Mar/2016	Bruxelas Bélgica	Três atentados coordenados foram cometidos no aeroporto internacional e numa estação de metropolitano de Bruxelas, fazendo 32 mortos, além dos três bombistas, e mais de 300 feridos. Os autores do ataque, reivindicado pelo grupo extremista Estado Islâmico, pertenciam a uma célula terrorista envolvida nos ataques de novembro de 2015 em França	32 mortos e 300 feridos
13/Nov/2015	Paris França	Atentados na sala de concertos Bataclan, em vários bares e restaurantes no centro de Paris e perto do Estádio de França, em Saint-Denis, causaram 130 mortos e mais de 350 feridos. O grupo extremista Estado Islâmico reivindicou os ataques.	130 mortos e mais de 350 feridos
14/Fev/2015	Copenhaga Dinamarca	Um dinamarquês de origem palestina abriu fogo num centro cultural de Copenhaga durante uma conferência sobre "Arte, blasfémia e liberdade", matando o cineasta Finn Norgaard e ferindo três polícias. Horas depois, o mesmo homem matou um judeu frente a uma sinagoga e feriu outros dois polícias. O suspeito, que os serviços de informações consideravam "extremamente religioso", acabou por ser morto horas depois num tiroteio com a polícia.	2 mortos e 5 feridos
07/Jan/2015 a 09/Jan/2015	Paris França	Uma série de ataques foi perpetrada em França contra o semanário satírico Charlie Hebdo (12 mortos), um supermercado de produtos 'kosher' (quatro mortos) e uma agente da polícia municipal, que morreu. Três 'jihadistas', abatidos pelas forças de segurança, afirmaram pertencer à Al-Qaida na Península Arábica (AQPA) ou ao EI.	15 mortos
24/Mai/2014	Bruxelas Bélgica	Um homem disparou na entrada do museu judeu de Bruxelas, matando quatro pessoas. O presumível atacante, o franco-argelino Mehdi Nemmouche, foi detido no sul de França e extraditado para a Bélgica. Nemouche tinha combatido pelo Estado Islâmico na Síria e terá sido o primeiro 'jihadista' a regressar à Europa para cometer um atentado terrorista.	4 mortos
22/Mai/2013	Londres R. Unido	Dois britânicos de ascendência nigeriana convertidos ao islamismo assassinaram o soldado Lee Rigby num ataque inspirado na Al-Qaida numa rua do sul de Londres. Michael Adebolajo e Michael Adebowale, conhecidos das autoridades por ligações a grupos extremistas, atacaram Rigby, 25 anos, à saída do quartel, esfaquearam-no e tentaram decapitá-lo com um cutelo. Os dois suspeitos, que se apresentaram como "soldados de Alá", foram detidos e condenados a prisão perpétua.	1 morto
11/Mar/2012 a 19/Mar/2012	Toulouse e Montauban França	Mohamed Merah, 23 anos, simpatizante do extremismo islâmico e da Al-Qaida, matou três militares a tiro em Toulouse e Montauban (sul), França, e, dias depois, três crianças e um professor numa escola judaica de Toulouse (sul). Merah foi morto pela polícia a 22 de março, quando as forças de segurança lançaram um assalto ao apartamento onde estava refugiado há 32 horas.	7 mortos + atacante
07/Jul/2005	Londres R. Unido	Quatro bombistas-suicidas, muçulmanos britânicos simpatizantes da Al-Qaida, cometeram quatro atentados coordenados em três	56 mortos e 700 feridos

		linhas do metropolitano de Londres, durante a hora de maior movimento, causando 56 mortos e 700 feridos.	
02/Nov/2004	Amesterdão Holanda	O realizador holandês Theo Van Gogh, crítico do fundamentalismo islâmico, foi atingido a tiro, esfaqueado e degolado em Amsterdão. Um holandês de origem marroquina foi condenado a prisão perpétua pelo homicídio, que a justiça da Holanda classificou como um atentado terrorista.	1 morto
11/Mar/2004	Madrid Espanha	Uma dezena de bombas explodiu em quatro comboios na região de Madrid, à hora de ponta da manhã, causando 191 mortos e perto de dois mil feridos. O atentado foi cometido por uma célula islamita radical com ligações à Al-Qaida. Os suspeitos morreram numa aparente explosão suicida num apartamento em Leganès, um subúrbio de Madrid, em que morreu também um polícia das forças especiais.	191 mortos e perto de 2000 feridos

Fonte: Elaboração do autor, a partir das Fontes: (DN, 2020; JN, 2020).

A UE juntamente com os EM estabeleceu a este respeito uma definição legal deste fenómeno específico através da Decisão-Quadro 2002/475/JAI alterada pela Decisão Quadro 2008/919/JAI. O diploma em apreço estabelece no seu artº 1º, als, a) a i) a noção de infração terrorista como combinação de elementos objetivos (homicídio, ofensas corporais, tomada de reféns, extorsão, atentados, ou a ameaça de cometer os referidos atos), juntamente com elementos subjetivos (atos cometidos com a intenção de intimidar gravemente uma população, desestabilizar ou destruir as estruturas de um país ou de uma organização internacional ou de constranger os poderes públicos a abster-se de praticar qualquer ato).

Neste mesmo diploma foi definido ainda como grupo terrorista uma «associação estruturada composta por duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo, atua de forma concertada, como objetivo de cometer infrações terroristas» (art.º 2.º). Trata-se assim de aproximar a legislação penal dos diferentes EM, centrando a previsão nos seus atores – organizações terroristas – definindo o conjunto de atos que quando executados, incorrem no crime de terrorismo. Tal diretiva foi devidamente transposta para o quadro legislativo nacional através da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto.

Salienta-se também, de acordo o acompanhamento efetuado pela agência europeia Europol (2020, TE-SAT), os recentes atentados terroristas na Europa (entre outros, Espanha, 2004, França, 2012, 2015, 2016, 2017, Bélgica, 2014 e 2016, Alemanha, 2016 e Reino Unido, 2005, 2013, 2017) destinaram-se a espalhar um elevado estado de terror, demonstrando que uma rede de pessoas nascidas e criadas na UE (os catalogados

*Foreign Fighters*⁴⁹), foram radicalizados num curto espaço de tempo e estiveram dispostos a agir como facilitadores e cúmplices ativos, devendo igualmente ser considerados como uma elevada ameaça.

Michael Walzer (2004) apresenta-nos uma perspetiva liberal simultaneamente teórica e política sobre o terrorismo, onde «um número relativamente pequeno de vítimas mortas equivale a um número muito grande de reféns vivos e assustados». O mesmo autor critica ainda o discurso intelectual na tentativa de desculpabilizar o terrorismo, considerando-o uma «ladainha de desculpas que vai progressivamente minando o conhecimento que temos do mal» (Walzer, 2004, pp. 69-70). A sua crítica estende-se à «dominação política» característica dos regimes e à necessidade de «distinguir o terrorismo dos oprimidos do terrorismo dos opressores, uma vez que ambas manifestam a mesma «negação da pessoa humana e da humanidade». Esta é em suma uma «cultura de desculpa e justificação», e «uma política que começa em desonra e termina em desastre» (Walzer, 2004, p. 76, 146 e 150).

Outro aspeto a destacar acerca desta matéria criminal constitui o tema do Direito Penal do Inimigo de Gunther Jakobs (2006), caracterizando para o efeito uma sociedade com dois polos distintos e opostos concentrados num mesmo contexto jurídico-penal em que o Direito consiste no vínculo entre pessoas titulares de direitos e deveres, sendo certo que ao invés, a relação com o inimigo não é determinada pelo Direito, mas sim pela força ou coação. Nesse sentido, no contrato social subjacente ao Direito encontra-se autorizada a aplicação de coação, sendo a sua forma mais vincada as penas do Direito Penal (Günther Jakobs e Cancio Meliá, 2006, pp. 23-24). A tese em apreço recupera os ideais contratualistas e idealistas dos meados do século XVIII (nomeadamente Rousseau e Fichte), concluindo que «qualquer agressor ou malfeitor que ataque o direito social deixa de ser membro do Estado, encontra-se em guerra com este, demonstrada pela pena pronunciada contra o malfeitor», o culpado nesta mesma lógica prefere morrer como inimigo do que como cidadão. Da mesma forma, «quem abandona o contrato no ponto em que o contrato contava com a sua prudência, seja de modo voluntário ou por

⁴⁹ De acordo com a definição estipulada pelo ONU (transcrevemos a designação original associada): A «*foreign fighter*» has been defined as an individual who leaves his or her country of origin or habitual residence to join a non-State armed group in an armed conflict abroad and who is primarily motivated by ideology, religion, and/or kinship».

imprevisão, perde todos os seus direitos como cidadão ou como ser humano, e passa a um estado de ausência completa de direitos», de forma que a «execução do crime não é uma pena, somente um instrumento de segurança» (Jakobs e Meliá, 2006, pp. 28-29). Jakobs (2006) considera que os Estados devem atuar perante os infratores, tratando-os como pessoas que cometeram erros, ou indivíduos que têm de ser coagidos para impedir a destruição do ordenamento jurídico (em particular os terroristas e delinquentes por tendência que integram organizações criminosas), tratando-se, no entanto, segundo ele de duas perspetivas legítimas. Ainda na perspetiva deste autor (Jakobs e Meliá, 2006, p.47) quem não consegue ter perceção sobre o próprio comportamento pessoal na sociedade, não pode esperar ser tratado como pessoa, nem tão pouco o Estado deverá tratá-lo como tal.

Em matéria de Direito, releva-se em síntese, que este último construto corresponde de forma grotesca ao radicalismo de existir uma conotação dos migrantes detetados numa situação de irregular transposição de fronteiras externas da UE (e as próprias organizações criminosas dedicadas ao tráfico de pessoas, imigração ilegal e até ao terrorismo) percecionado como estranho/inimigo dessa segurança e do próprio contrato social inerente, pelo que, pode traduzir-se numa aplicação do Direito de Inimigo no sentido de não reconhecer humanidade aos migrantes (face à sua imediata conotação com a ilegalidade), repudiando assim em toda a linha os princípios do Estado de Direito. A visão é próxima da interpretação de Schmitt (2009, 2015)⁵⁰ no que respeita à criação de leis, na medida em que a exceção suprime todas as garantias e faz da ordem jurídica uma decisão déspota sem os constrangimentos da lei e dos costumes, mas também desprovida da ética e da moral características das sociedades democráticas. À guisa de síntese, subscrevemos duas visões, conhecedoras das motivações das

⁵⁰ Também aqui importa a reflexão sobre esta matéria, uma vez que a necessidade de existir uma «ordem» e uma obediência unívoca, conduz invariavelmente à expressão do «soberano como aquele que decide sobre o estado de exceção», sendo certo que esse mesmo soberano (como ator político) é prévio à política e está para além desta. Mais uma vez, esta argumentação aproxima-se dramaticamente da *ordem* teorizada por SCHMITT, Carl, em termos de *Teologia Política*, mas também sobre *O Conceito do Político* (Schmitt, 2009, 2015).

migrações, mas também da própria ética da UE, tratando-se das perceções de Antunes V. (2020, Entrevista - Anexo B9) e Alves D. (2020, Entrevista - Anexo B3):

«As pressões migratórias são determinadas pelos chamados «push and pull factors». Coexistindo ambos, ou não, o fenómeno pode ter início. Neste caso, os fatores «push», são fáceis de identificar. Não são apenas aspetos socio económicos, trata-se de sobrevivência básica. Estados em desagregação, conflitos armados, guerra, perseguições, genocídio... Do lado do «pull», obviamente que a Europa surge como um «El Dorado» para aqueles que querem fugir não só aos conflitos, mas também assegurar o futuro, próprio e dos seus, em termos de sustentabilidade económica. Com uma política (mais ou menos) tolerante relativamente à migração, “relativa” proximidade geográfica, não obstante os inúmeros desafios e perigos, comparativamente, a UE apresenta-se como uma alternativa viável e apelativa à situação corrente.

«migrantes que fugiam de situações de caos político, desagregação do Estado Central, motivado por revoluções ou situações de guerra civil. A resposta da UE foi acolher esses migrantes, dado que o número era “diminuto” e cumpria-se o papel histórico, várias vezes vivido na Europa (...) acolhimento de refugiados.

2.4 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na UE – ELSJ

Na sua construção e existência, a União Europeia, foi adotando medidas em matéria de cooperação policial visando a criação de um efetivo Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça - ELSJ, afigurando-se pertinente a cronografia infra a respeito dos principais marcos políticos e legislativos de cariz intergovernamental e/ou comunitário (Figura 6).

Figura 6 - De Roma a Lisboa e arredores...

	1975 →	1985 →	1986 →	1991/1992 →	1999 →	2005 →	2007/2009 →	2010 →	2015 →	2019
Grupo Trevi	Grupo Schengen	Ato Único Europeu	Tratado de Maastricht	Cimeira de Tampere	Programa de Haia	Tratado de Lisboa	Programa de Estocolmo	Agenda Europeia de Migrações	Agenda Estratégica (2019-2024)	

Fonte: Elaboração do autor

Neste particular, como salienta Carrapiço (2011, p. 143), o *Grupo Trevi* representa o começo da vontade política dos países no sentido de aumentar a cooperação intergovernamental em matéria de justiça e dos assuntos internos (JAI).

Este grupo⁵¹ funcionava como uma plataforma em que os EM da então CEE⁵² cooperavam, trocavam informações (resguardadas numa certa confidencialidade) e discutiam ainda as melhores práticas em áreas tão diversas como terrorismo, crime organizado, imigração e questões de segurança interna em geral. O mesmo grupo assumiu particular relevo nas estratégias desenvolvidas e influenciou decisivamente a estruturação da área de segurança e justiça quando da preparação do tratado de Maastricht (1991/1992) introduzindo mecanismos regulares de cooperação em matéria de segurança interna, em particular sobre terrorismo. Ainda de acordo com esta autora, a literatura académica tende a relacionar a criação do ELSJ com o próprio surgimento e desenvolvimento do mercado único, atribuindo particular destaque para os acordos Shengen⁵³, sobre a existência de uma «necessidade racional de introduzir medidas de segurança acrescidas por forma a compensar o desaparecimento das fronteiras internas» (Carrapiço, 2011, p. 144).

Com efeito, a aplicação dos acordos representa o conjunto de medidas compensatórias dessa mesma liberdade de circulação. O acordo baseava-se na ideia fundamental de que a liberdade concedida aos seus cidadãos deveria ser protegida e compensada com medidas acrescidas de segurança. Sobre estes grupos *ad-hoc*, afigura-se que a cooperação desenvolvida e a própria especificidade da informação partilhada, permite compreender a estrutura atual da área da justiça e assuntos internos e as

⁵¹ A mesma autora, Carrapiço (2011, p. 143) – refere que entre outras iniciativas semelhantes, poderemos igualmente indicar o Grupo de Cooperação Política Europeia (1970), o Cahar (comité de especialistas sobre os aspetos legais de asilo territorial, refugiados e indivíduos sem estado - 1978), as Consultas Informais (1985), o Grupo de Coordenadores (1988) e o Grupo Ad Hoc sobre Imigração (1986).

⁵² Como embrião da UE, o tratado Roma (1957/1958) instituiu a Comunidade Económica Europeia – CEE. Este Tratado instituiu a referida CEE, que reuniu inicialmente seis países (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) tendo por objetivo trabalhar no sentido da integração e do crescimento económico através das trocas comerciais. Criou um mercado comum assente na livre circulação de: mercadorias, pessoas, serviços e capitais. Foi assinado paralelamente um segundo tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom). O Tratado de Roma foi alterado por diversas vezes, tendo atualmente a designação de Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE (UE, 2020e).

⁵³ Ao acordo em 1985, seguiu-se a convenção de aplicação de 1990 e a aplicação efetiva em 1995. A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS) visa a supressão dos controlos nas fronteiras comuns no que respeita à circulação das pessoas. A CAAS constitui o quadro legislativo para a supressão dos controlos nas fronteiras internas, a introdução de controlos nas fronteiras externas com base em normas comuns e as correspondentes regras de aplicação obrigatórias visam intensificar a cooperação dos serviços responsáveis pela aplicação da lei. A cooperação policial constitui uma das medidas complementares de proteção da segurança interna – O Espaço e a cooperação shengen – (EU, 2020f).

remanescências destes grupos intergovernamentais nas atuais práticas de segurança e a sempre difícil relação europeia entre *Liberdade vs Segurança*. A forma como tais grupos estavam organizados terá eventualmente contribuído para a atual interconexão entre os conceitos de terrorismo, crime organizado e (i)migração. Trata-se do denominado «fluxo contínuo de segurança» a que se refere Bigo (1996), onde a transposição do significado de ameaça de um conceito para outro permite que áreas tão diferenciadas como asilo e imigração, tráfico de seres humanos e crime organizado, em geral passem de questões não politizadas a ameaças de elevado nível para a sociedade europeia (Carrapiço, 2011, p. 143). Nesse sentido, à medida que os estados-membros aboliram as fronteiras internas, substituindo-as por uma fronteira externa reforçada, adotaram igualmente parâmetros comuns de vigilância desta última, como disso são exemplo os procedimentos conjuntos de vigilância de fronteiras e condições de entrada (Carrapiço, 2011, p. 147).

Com o Tratado da União Europeia (TUE) assinado em Maastricht⁵⁴, introduzem-se alterações com consequências relevantes para a luta contra o crime organizado. A mais importante destas alterações terá provavelmente sido a institucionalização dos grupos *ad-hoc* através da sua inclusão no tratado, mas também a criação do Terceiro Pilar dedicado à justiça e assuntos internos (JAI). Entre os resultados, sublinha-se o desenvolvimento da cooperação policial, alfandegária e judicial que procurou alcançar posições de consenso relativamente às fronteiras externas da UE e a políticas de asilo e imigração, assim como um esforço considerável no sentido de desenvolver meios mais eficazes de ação contra o tráfico de drogas, imigração ilegal, terrorismo e crime organizado. Outro marco legislativo de destaque, o Tratado de Amesterdão (1997), apresenta três alterações significativas no âmbito da JAI e nas políticas intergovernamentais, nomeadamente, a comunitarização de algumas matérias (imigração, asilo e justiça - matérias civis) ficando o terceiro pilar circunscrito à cooperação policial e judiciária em matéria penal; a inclusão do Acordo Schengen e respetivo acervo no Direito Comunitário; e a inclusão/atribuição de uma dimensão externa das JAI (Brandão, 2015, p. 11). Carrapiço (2011) salienta a este respeito que a

⁵⁴ O Tratado em apreço (1992) define uma estrutura de pilares à União Europeia. O primeiro abarca as políticas comunitárias, o segundo corresponde à política externa e de segurança comum (PESC) e o terceiro dedicado à justiça e assuntos internos (JAI).

transferência para o primeiro pilar das provisões relativas à imigração, asilo e vistos, permitiu reposicionar os cidadãos no centro do projeto europeu e concentrar a sua atenção na prevenção ao combate à criminalidade. No entanto, a mesma autora salienta que:

apesar do Tratado de Amesterdão ter introduzido uma inovação, através do estabelecimento de uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça como um objetivo de direito próprio - deixando de ser a justificação para o seu desenvolvimento estar dependente do Mercado Único, as sobreposições entre os primeiros pilares não contribuíram significativamente para a transparência da área da JAI (Carrapiço, 2011, pp. 147-148).

Sobre o Conselho de Tampere⁵⁵ (1999), recupera-se o conceito essencial de liberdade para viver num ambiente caracterizado pela obediência à lei, no âmbito do qual as autoridades públicas estão a fazer todo o possível para conter aqueles que pretendem limitar ou abusar dessa mesma liberdade. Alterações que segundo Carrapiço (2011, pp. 148-149) pretendiam desenvolver o já existente «aparato de segurança e o continuado desenvolvimento do discurso de legitimação das autoridades policiais através do reforço da seriedade das ameaças específicas de forma a justificar uma nova abordagem à segurança». É nesta sequência que o surgimento do Programa de Haia, em 2004⁵⁶, para além de compreender um novo conceito estratégico para lidar com a criminalidade, em especial a criminalidade organizada e estabelecer novas prioridades para a área da cooperação policial e judiciária, visa cumprir em definitivo com os compromissos de Tampere. Nesse sentido compreende objetivos diferenciados: a) «Fortalecimento da Liberdade», b) «Fortalecimento da Segurança» e c) «Fortalecimento da Justiça». Para estabelecer mais uma vez esta estreita relação entre liberdade e segurança, propunha-se o «desenvolvimento de um modelo europeu para a recolha de informações criminais e o aperfeiçoamento da cooperação entre as instituições policiais e judiciárias dos EM» (Carrapiço, 2013, p. 151). Destaca-se ainda num período

⁵⁵ Mediante o Programa de Tampere o Conselho Europeu salientava que as competências e os instrumentos de que dispõe a UE, em particular ao nível das relações externas, deverão ser utilizados de forma integrada e coerente para que se possa criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça – ELSJ (Parlamento Europeu, 2020a)

⁵⁶ Programa de Haia - Adotado no Conselho Europeu de 4 e 5 de novembro de 2004, o Programa plurianual enumera 10 prioridades da União tendo em vista reforçar o espaço de liberdade, de segurança e de justiça (UE, 2020g).

subsequente (igualmente ao abrigo da cooperação intergovernamental) o designado *Acordo Prüm*⁵⁷ adotado ao nível da União, através da Decisão 2008/615/JAI do Conselho.

Com o Tratado de Lisboa (2007/2009), como esclarece Lourenço (2010, p. 93), concedeu-se à questão da segurança e dos direitos dos cidadãos uma importância reforçada mediante a consolidação do ELSJ. Porém, um efetivo ELSJ deveria de acordo com o n.º 3 do art.º 67º do TFUE⁵⁸, garantir «um elevado nível de segurança (...) se necessário, através da aproximação das legislações penais», destacando-se entre outras, as seguintes alterações: conceção de personalidade jurídica à UE; abolição do terceiro pilar – que assentava anteriormente na cooperação intergovernamental – com a transferência desta matéria para o TFUE, que assentava agora no método comunitário. Com efeito, o plano de ação a que se refere o Programa de Estocolmo (UE, 2010), destaca seis prioridades políticas, respeitantes a todas as áreas do ELSJ: a) Direitos Fundamentais e Cidadania - «Uma Europa de direitos»; b) Justiça Civil e Penal - «Uma Europa do Direito e da Justiça»; c) Segurança Interna - «Uma Europa que protege»; d) Fronteiras e Vistos - «O acesso à Europa num mundo globalizado»; e) Imigração e Asilo - «Uma Europa responsável, solidária e aberta a parcerias em matéria de migração e asilo»; f) Dimensão Externa - «A Europa num mundo globalizado». Retomando esta «Europa que protege», o programa indicava o desenvolvimento de «uma estratégia de segurança interna para continuar a melhorar a segurança na UE e assim proteger a vida e a integridade dos cidadãos da União e combater a criminalidade organizada, o terrorismo e outras ameaças» (UE, 2010). Salienta-se igualmente a agenda política em matéria de migrações (Comissão Europeia, 2015a), que parece responder à premente

⁵⁷ Assinado em 27/05/2005 em Prüm (Alemanha) por sete EM (Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria e Espanha) e entrou em vigor na Áustria e em Espanha em 1/11/2006 e na Alemanha em 23/11/2006. Outros oito EM (Finlândia, Itália, Portugal, Eslovénia, Suécia, Roménia, Bulgária e Grécia) declararam formalmente a sua intenção de a ele aderir. O Tratado define um quadro legal que visa o desenvolvimento da cooperação entre os EM no domínio da luta contra o terrorismo, a criminalidade transfronteiriça e a imigração ilegal. Mais especificamente, regula o intercâmbio de informações sobre ADN, impressões digitais, registo de veículos e dados pessoais e não pessoais no âmbito da cooperação policial transfronteiriça entre as partes contratantes. Constitui um tratado de direito internacional que, embora adotado fora do quadro da UE, relaciona-se estreitamente com ela do ponto de vista das matérias reguladas. A sua adoção e a iniciativa da sua transposição para o quadro jurídico da UE denotam algumas semelhanças com o que se passou com o chamado «acervo de Schengen» (Parlamento Europeu, 2020b).

⁵⁸ TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia (Parlamento Europeu, 2020c).

necessidade da UE para dar resposta ao pico dos fluxos migratórios identificados e mais recentemente a «nova» agenda estratégica 2019/2024 que estabelece o seguinte:

Temos de preservar a integridade do nosso território. Temos de saber, e temos de ser nós a decidir, quem entra na UE. O controlo efetivo das fronteiras externas constitui uma condição prévia indispensável para garantir a segurança, preservar a ordem pública e assegurar o correto funcionamento (...) em consonância com os nossos princípios e valores (...) determinados a continuar a desenvolver uma política migratória plenamente funcional e abrangente. Para combater a migração ilegal e o tráfico de seres humanos e assegurar regressos efetivos, prosseguiremos e aprofundaremos a nossa cooperação com os países de origem e de trânsito. No que respeita à dimensão interna, temos de chegar a acordo sobre uma política eficaz de migração e asilo. É necessário chegar a um consenso sobre o Regulamento de Dublin a fim de o reformar com base num equilíbrio entre responsabilidade e solidariedade, tendo em conta as pessoas desembarcadas na sequência das operações de busca e salvamento. Tomaremos as medidas necessárias para assegurar o correto funcionamento de Schengen (Conselho Europeu, 2020b).

2.5 Análise crítica

O paradigma que enforma a União Europeia é marcadamente construtivista. Os Estados seguem as regras estabelecidas e é por via da respetiva atuação que eles se tornam agentes (ativos) na construção de uma entidade supranacional, seguindo em simultâneo uma moral e uma ética comprometida com uma *gênese realista* securitária do mercado interno que a sustenta. Zielonka (2008, pp. 471–484) considera a este respeito «que a UE difunde as suas normas e amplia o seu poder em várias partes do mundo tentando constituir-se como Império», impondo restrições a outros atores (entenda-se Estados) por via das diferentes formas de dominação econômica e política e até de anexações «formais». O mesmo autor considera que a Europa deve assumir-se como ator central no diálogo para estabelecer regras comuns de governança global.

Diremos que a cooperação sobre esta matérias, Fronteiras/Migrações vs Segurança/Liberdade, terá tido originalmente três fases distintas, reportando-se a primeira à adoção dos procedimentos dos designados grupos *ad-hoc* (entre outros, Trevi e Shengen) na construção do ELSJ; uma segunda fase correspondente à formalização desses grupos e integração destes na alçada da CEE e uma terceira fase de inclusão desses grupos e procedimentos nos próprios tratados e na estrutura de pilares. Mesclou-se de forma evidente as matérias e políticas adotadas a coberto de um «quadro alargado de segurança» em transformação. A partir deste *modus operandi* esticou-se o «elástico» da supervisão e da restrição evidenciados nas orientações supra e no *jus ad*

bellum perante o «outro», onde Segurança e Liberdade constituem privilégio dos cidadãos Europeus, circunstância que não é alheia à génese militar das elites que fomentaram a transmutação e o próprio alargamento do conceito de segurança imprimindo-lhe o cunho distintivo de uma *defesa* perante um *agressor*.

Com o Tratado de Lisboa (2009) e a abolição da arquitetura de pilares assistimos à passagem para uma estrutura de competências (em particular no que respeita à competência exclusiva e partilhada das respetivas matérias), com a inerente concentração na pessoa jurídica da UE que constituiu o epílogo normativo deste ELSJ. Por outra via, as perceções técnicas (nomeadamente da Europol) não acompanham em pleno a perceção (social e política) de restrição de liberdade para com o outro/migrante, uma vez que constitui aparente surpresa que sejam os nacionais dos próprios EM a expressão dessa ameaça terrorista. Tratam-se, em suma, de acontecimentos excecionais que aparentemente justificam um estado permanente de supressão de direitos, nomeadamente no que à mobilidade diz respeito. Existiu outrossim um contexto de exceção evidente no volume de migrantes verificados em 2015, que não se traduziram num aumento efetivo da ameaça terrorista, como bem refere, Faria A. (2020, Entrevista - Anexo B2):

Foi notícia que alguns dos implicados em atentados na Europa reivindicados pelo Daesh seriam migrantes que estariam entre as vagas de ilegais que desembarcaram na Grécia e que foram depois recolocados noutros países europeus. As informações revelam uma «gota d'água» no oceano, - terão sido algumas dezenas de radicalizados entre o mais de 1 milhão que pisou solo europeu... Mas foram de imediato aproveitadas no discurso populista de alguns partidos políticos - na Hungria, na República Checa... e de responsáveis das forças policiais e de segurança que têm tentado fazer passar a mensagem que se há mais migrantes há mais terroristas e criminosos.

Por outro lado, o acontecimento político extramuros que transforma essa perceção negativa associada às migrações parece ser unívoco. Alves D. (2020, Entrevista - Anexo B3), refere precisamente que «as dinâmicas migratórias no Mediterrâneo têm de ser observadas em dois contextos temporais e políticos que influenciam os números de emigrantes e cuja linha divisória é a *Primavera Árabe*». Os dados estatísticos recolhidos suportam também uma certa regularidade no volume de transposições ilegais verificadas nos restantes anos. Na realidade, alguns dos relatórios técnicos das agências Europol e Frontex, dão maior enfoque ao volume de negócios a respeito da facilitação da imigração ilegal e do tráfico de pessoas e o carácter organizado desses fenómenos como se poderá verificar, entre outros, no *Migrant smuggling in the EU – Europol Report*

(Europol, 2016). Sobre a relação concreta entre a atividade (i)migrante e a atividade criminal, Pimenta P. (2020, Entrevista – Anexo B7) estabelece-a desta forma:

este aumento dramático de número de imigrantes irregulares a chegar à Europa, levou à implementação e aplicação de leis de imigração mais rígidas, estabelecidas por muitos países recetores, na gestão dos fluxos. Ao contrário do que poderia ser expectável, estas leis serviram para estimular as organizações criminosas que viram neste quadro situacional uma forma de obter chorudos benefícios económicos à custa da vulnerabilidade dos imigrantes sujeitos à extorsão, aos abusos e à exploração. Quanto mais difícil é atravessar uma fronteira legalmente, mais incentiva fazê-lo de forma não autorizada.

Ainda no que respeita à eventual relação causa/efeito, Antunes V. (2020, Entrevista – Anexo B9) dá conta do seguinte:

De forma geral, em termos de terrorismo, ao aumentar o «universo de referência», pode, e sublinha-se pode haver um incremento nos índices dessa avaliação. Se a maioria desse contingente é de convicção islâmica, há, em teoria, a possibilidade de no seu seio haver radicalizados. Mera estatística. Mas não há nexos de causalidade. Quanto ao crime organizado, lato sensu, então não há qualquer elemento que indique, só por si, que vai haver nexos de causalidade entre o aumento dos fluxos migratórios e crime organizado

O nosso destaque vai para o risco e ameaça à sobrevivência dos migrantes e para o próprio paradigma de segurança humana, circunstância bem presente nos números que indicam um volume próximo 15 mil mortes nos últimos seis anos (OIM, 2020)⁵⁹ e acerca do qual nos parece diminuta a política comunitária destinada a impedir essa tragédia humanitária. Porém, reconhecemos a existência de estratégias repletas de direitos fundamentais, de salvaguarda de Direitos humanos e outras garantias universalmente consagradas e tuteladas, que constituem essencialmente um segundo passo na defesa desses direitos e uma evidente pedagogia para atuar de acordo com os valores, a ética e a moral europeia.

Partilhamos também da análise de Carrapiço (2011, p. 145) para quem «à medida que os estados-membros aboliram as fronteiras internas, substituindo-as por uma fronteira externa reforçada, adotaram igualmente parâmetros comuns de vigilância desta última» referindo-se para o efeito às estruturas de cooperação policial e judiciária que esta autora considera «ironia das palavras numa área com mais segurança que liberdade e Justiça».

⁵⁹ Entre os inúmeros artigos respeitantes ao número de vítimas, destacamos a OIM – organização Internacional para as migrações, como entidade especializada das Nações Unidas – ONU que dá conta que pelo menos mil migrantes já morreram em 2019 tentando atravessar o Mediterrâneo, marcando o sexto ano em que isso acontece. Desde 2014, mais de 15 mil pessoas perderam a vida tentando a travessia (OIM, 2020).

3 Mecanismos de cooperação entre Estados - A cooperação policial Internacional

A existência de um quadro securitário de responsabilidade Estatal está intrinsecamente ligado à *teoria do contrato social*⁶⁰, onde o conjunto de indivíduos subordinados a essa autoridade está igualmente sujeito à tutela supranacional da UE enquanto utilizadores desse ELSJ, submetendo-se também aos diferentes mecanismos de cooperação entre Estados como garante dessa segurança. O Tratado de Maastricht (1992) no seu artigo K mencionava já a cooperação aduaneira e policial entre as «questões de interesse comum (...) para a realização dos objectivos da União». De acordo com o Tratado da União Europeia (conforme redação do Tratado de Amesterdão em 1 de maio de 1999), alargou as possibilidades de cooperação no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, especificando ainda os objectivos e as ações a desenvolver no domínio dessa cooperação. A contemporaneidade do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE - Tratado de Lisboa – 2007/2009) trouxe ainda o *método comunitário*⁶¹. No que respeita ao discurso do ator político central, o Parlamento Europeu (2020) descreve assim a cooperação policial:

O principal instrumento desta cooperação policial é o Serviço Europeu de Polícia (Europol), que é um aspeto central da arquitetura geral da segurança interna europeia. A cooperação e as políticas estão ainda em fase de desenvolvimento focando a atenção na tarefa de combater de forma mais eficaz as ameaças pan-europeias e a criminalidade e em especial para o Parlamento em fazê-lo em conformidade com os direitos fundamentais e as regras de proteção de dados.

⁶⁰ Teoria do contrato social e/ou doutrina dos contratualistas: A agregação das diferentes perspetivas dos filósofos Thomas Hobbes, Jonh Locke e J. J. Rosseau explicam a relação intrínseca entre o indivíduo a sociedade e o acordo estabelecido entre os intervenientes. De acordo com estes autores, existiu desde sempre uma necessidade premente de segurança por parte do homem enquanto indivíduo social, que têm correspondência não na sua própria vontade ou decisão, mas sim num poder instituído, externo à ação do indivíduo e que é reconhecido como tal, pelo conjunto de indivíduos de uma mesma sociedade. Esta teoria constitui a origem da doutrina do Estado, como aquele que detêm o monopólio do uso da força legítima, da regulação dos conflitos e que impõe, pela via coerciva e mediadora essa segurança por via das normas e sanções, retirando aos indivíduos a liberdade e o poder de garantirem a própria segurança, uma vez que essa é função do Estado soberano e constitui uma representação histórica e política do seu poder. Entre outros, a noção surge expressa em ROUSSEAU, Jean-Jacques. (1973). *Do contrato social*. Coleção «Os Pensadores». São Paulo: Abril Cultural.

⁶¹ Decisão por maioria qualificada com base em propostas da Comissão, com uma maior participação do Parlamento Europeu, um controlo democrático reforçado dos parlamentos nacionais e sob a fiscalização do Tribunal de Justiça. Com grande relevância para a cooperação policial, não podemos deixar de referir a previsão de um novo comité, o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna que discutiremos adiante.

E no mesmo registo o Parlamento Europeu (2020) considera:

uma cooperação policial eficaz elemento essencial para tornar a UE um espaço de liberdade, segurança e justiça, com base no respeito dos direitos fundamentais. A cooperação policial transfronteiriça — que envolve a polícia, as alfândegas e outras autoridades de aplicação da lei — foi concebida para prevenir, detetar e investigar crimes em toda a União Europeia.

No contexto dos diferentes canais de Cooperação Policial Internacional (CPI), importa elencar as Agências da UE tendentes ao suporte dos EM/ET/OO (Estados Membros/Estados-Terceiros/Outras Organizações) no designado ELSJ da EU (União Europeia, 2020, temas) na área da justiça e assuntos internos (JAI), como demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 - Agências JAI da UE

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira;
CEPOL – Agência Europeia para a Formação Policial;
EMCDDA - Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência;
EUROJUST - Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal;
EUROPOL - Agência da União Europeia para a Cooperação Policial;
EU –LISA - Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça;
EASO - Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo;
EIGE - Instituto Europeu para a Igualdade de Género
FRA – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Fonte: Elaboração de autor a partir dos dados disponibilizados pela UE-Agências JAI (UE, 2020h).

Devemos ainda considerar para efeito de cooperação o que é vulgarmente designado como rede de contactos informal (*old boys network*) que se traduz no espectro alargado de amigos e contactos que os atores (polícias, militares e outros especialistas na área da segurança e justiça) no decurso da sua atividade vão construindo.

No que respeita às obrigações jurídicas e aos compromissos políticos específicos vinculados à cooperação policial e aduaneira na UE, diremos em suma, que na atualidade, os mesmos encontram-se enunciados respetivamente, no Tratado de Lisboa, na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e nas conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo de 2009. Assim os artigos 67º e 87º do Tratado de Lisboa e estabelecem o seguinte:

A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes (...). a União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria (...).

O mesmo Tratado prevê, igualmente, a possibilidade de as autoridades policiais de um EM poderem intervir no território de outro EM, em articulação e acordo com as autoridades desse Estado. Para além dos referidos artigos 67º e 87º do TFUE, estão previstas outras obrigações que resultam da integração da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS), de 1990, no quadro jurídico-institucional da UE (por via do Tratado de Amesterdão). Também o Programa de Estocolmo de 2009 e a Estratégia da Segurança Interna da União Europeia (ESI, 2010) - *Rumo a um modelo europeu de segurança*, sublinham a necessidade de continuar a desenvolver instrumentos de cooperação em matéria de aplicação da lei. Por outro lado, a coordenação nacional dessa cooperação operacional e também da troca de informações ao alcance dos EM, prevê instrumentos específicos da UE para organizar essa cooperação policial transfronteiras, destacando-se o modelo europeu de intercâmbio de informações do *European Information Exchange Model* (CE -EIXM, 2012) e o estabelecimento do ponto único de contacto para a cooperação policial internacional - PUC-CPI (SPOC – Single Point of Contact) que desenvolveremos adiante.

3.1 FRONTEX

Esta Agência (Frontex, 2020a) lida com uma visão da Área Europeia de Liberdade, Segurança e Justiça, na missão conjunta (com os EM) de assegurar a segurança e o bom funcionamento das fronteiras e tem como valores o profissionalismo, o respeito, a

cooperação, o escrutínio⁶² e a preocupação. Presta apoio aos países da UE e aos países associados de Schengen na gestão das suas fronteiras externas, contribuindo para a harmonização dos controlos nas fronteiras da UE. A agência facilita ainda a cooperação entre as autoridades de controlo das fronteiras de cada país da UE, disponibilizando também assistência técnica e os conhecimentos específicos (formação) nestas matérias.

Apesar dos países da UE com fronteira externa terem a responsabilidade exclusiva pelo controlo das suas fronteiras, a agência pode ainda prestar apoio técnico adicional aos países sujeitos a fortes pressões migratórias. Com efeito, assegura a coordenação da mobilização de equipamento técnico (por exemplo, aeronaves e navios) e de pessoal devidamente formado para as fronteiras. Esta agência coordena ainda operações marítimas (exemplos: na Grécia - Op. Poseidon, em Itália – Op. Themis e em Espanha – Op. Minerva-Indalo) e nas fronteiras terrestres externas, nomeadamente na Bulgária, Roménia, Polónia e Eslováquia. Está também presente em muitos aeroportos internacionais em toda a Europa e tem ainda vários domínios de competência, definidos na sua base jurídica e respetiva missão (Frontex, 2020d). Esta agência com sede em Varsóvia – Polónia, representa a necessidade sentida pelos Estados no espaço da EU para lidar de uma forma holística e com respeito pelos Direitos Fundamentais (face à pluridisciplinaridade da abordagem), com um fenómeno tão complexo como as Migrações, transposição de Fronteiras e Segurança na UE.

No que respeita a Direitos fundamentais e tendo em conta as limitações deste trabalho, foi igualmente criteriosa a seleção de documentação oficial. Assim, colocámos enfoque na estratégia de implementação dos direitos humanos por parte da FRONTEX e na decisão de 31 de março de 2011 da agência (Statewatch, 2020, Anexo C1). Desde logo no preâmbulo deste documento percebemos que a estratégia apresenta uma ideia teleológica abrangente, pretendendo não só aplicar no seio dos países europeus uma política respeitadora dos direitos humanos, mas ao mesmo tempo a vontade de

⁶² Formulamos para o efeito uma tradução livre deste *valor* originalmente inscrito nas instituições europeias a respeito da referida agência, valor esse que parece comum à maioria das agências JAI, no entanto a tradução de *accountability* não é unívoca em considerar o *escrutínio* ou *responsabilização* como a verificação popular e democrática de determinada atividade, outrossim, a visão europeia parece mais propensa a cingir-se essencialmente à *prestação de contas* de uma qualquer entidade empresarial.

exportar a prática aos países limítrofes, suportando este objetivo na implementação eficaz de práticas ao nível do terreno. O nível decisório suporta-se na análise de relatórios operacionais anuais⁶³, envolvendo ao mesmo tempo a sociedade civil, mostrando uma abordagem holística das práticas que se pretendem desenvolver e aperfeiçoar.

Numa segunda fase, dedicada aos objetivos, define-se a implementação de uma política de gestão de fronteiras que seja intransigente no que respeita à aplicação dos direitos fundamentais por parte das autoridades de controlo fronteiriço. Seguidamente aborda-se a perspetiva legal, enquadrando o respeito pelos direitos humanos consolidadas no Tratado de Lisboa da União Europeia, no cumprimento do estipulado na carta dos direitos humanos da União Europeia, na extensão jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia, no Código de Fronteiras Schengen, no respeito pela Convenção de Genebra de 1951, no respeito pelas convenções internacionais, nomeadamente as acordadas nas Nações Unidas.

Todo este acervo legal responsabiliza os estados pela implementação e pelo respeito do enquadramento legal, no desenrolar dos controlos fronteiriços e ao mesmo tempo considera que a agência é corresponsável pela implementação destas boas práticas, particularmente no que concerne a operações comuns no âmbito do controlo das fronteiras europeias. Na quarta parte regula-se a forma como devem ser conduzidas as operações conjuntas, considerando desde logo que é imperativo dedicar um olhar atento aqueles que se encontram em situações vulneráveis e que procuram proteção internacional. A organização das operações conjuntas juntamente com o treino adequado e suporte logístico pertence igualmente à FRONTEX. Em particular no que respeita à monitorização das operações, a elaboração de relatórios é um elemento essencial nas questões operacionais, mas também na identificação de possíveis violações dos direitos humanos. No que respeita às operações com países terceiros a FRONTEX define ainda que essa cooperação se faz num quadro que visa a promoção dos

⁶³ Como exemplos, salientamos o *Frontex Risk Analysis for 2016*, existindo ainda relatórios parcelares que incidem sobre regiões específicas de fronteiras externas, nomeadamente África, Balcãs Ocidentais entre outros, podendo igualmente ser subdivididos em categorias parcelares temporais (1º quartel/2º quartel, outros, para os respetivos anos).

direitos fundamentais e em cooperação com as autoridades desses países. No âmbito das operações o plano implementa um código de conduta dos agentes destacados nas missões sob responsabilidade da agência, com o intuito de assegurar o cumprimento adequado das determinações emanadas. Numa última parte, a agência recorda que a implementação das regras estipuladas nos planos de ação é essencial para afirmar a sua credibilidade, a par de uma política de comunicação eficaz.

Parece-nos importante destacar o papel desempenhado por esta agência no que concerne aos seus principais produtos e serviços, nomeadamente no âmbito da avaliação de risco e ameaça, destacando-se a este respeito os relatórios *Frontex Risk analysis* (2020) e o *Frontex Strategic analysis* (2020). Da mesma forma destacamos ao nível operacional, não só a permanente monitorização das fronteiras externas e papel na gestão integrada de fronteiras (na sua sigla em inglês, *IBM - Integrated Border Management*), mas também as próprias operações/missões que incluem o destacamento para os locais de operações. Sobre a atuação da agência, releva-se a perceção de Fernandes E. (Entrevista, 2020, Anexo B5) que considera:

A FRONTEX viu o seus poderes serem enormemente reforçados aos 13 de Novembro de 2018, com a adoção do Regulamento (EU) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (e que revoga os Regulamentos (EU) 1052/2013 e 2016/1624, que preconiza a implementação de uma gestão europeia integrada das fronteiras, elemento de garantia do princípio da livre circulação europeia, da melhoria da gestão da migração, por forma a fazer face às potenciais ameaças na fronteira externa, combate à criminalidade transfronteiriça. Para isso, foi a FRONTEX reformada, sendo-lhe conferida um mandato mais forte em sede de poderes executivos, nomeadamente através da criação de um corpo permanente de Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras — Standing Corps, corpo permanente que contará com 10000 efetivos operacionais nos anos que se avizinham. Este Standing Corps atuará não só no controle de chegada de migrantes, mas também nas operações de retorno (regresso) aos países de origem daqueles que não puderem ser admitidos em território da União. O regulamento adotado preconiza a uma gestão partilhada entre os EM e a FRONTEX, nomeadamente no que toca à política comum de vistos, medidas com os países terceiros, controlo na fronteira externa, análise de risco, medidas no âmbito de Schengen e em matéria de regresso/retorno.

3.2 EUROPOL

O papel da Europol (2020) no domínio da segurança e da justiça no quadro histórico e social europeu está ligado às mudanças ocorridas nas últimas quatro décadas nas instituições políticas europeias, destacando-se os seguintes eventos: a constituição do grupo Trevi como pioneiro na cooperação internacional entre os estados e na discussão e combate a ameaças graves e do crime organizado, como o terrorismo; o

estabelecimento da Europol em 1995, quando foi assinada a Convenção Europol; a constituição como agência da UE em 2009, de acordo com a Decisão 2009/371/JAI do Conselho da UE, com os requisitos do Tratado de Lisboa (TFUE).

Nesta cronografia, o Parlamento Europeu aprovou ainda o novo quadro jurídico da Europol, através do Regulamento (UE) 2016/794, em 11 de maio de 2016, revogando a anterior Decisão de 2009. A Europol ou os seus funcionários não têm poderes executivos, por conseguinte, não têm poderes de atuação policial e não podem realizar inquéritos/investigações sem a aprovação das autoridades nacionais dos EM/ET.

As atividades da Agência (Europol, 2020) incluem análise e troca de informações; coordenação de investigações e ações operacionais, equipas de investigação conjuntas (JIT`S); elaboração de relatórios de avaliação de ameaças (onde se inclui o SOCTA e TE-SAT que constituem os Anexos D2 e D3); análises estratégicas e operacionais e relatórios gerais de situação. Desenvolve ainda conhecimento especializado em matéria de prevenção criminal e análise forense. A Europol apoia ainda outros organismos estabelecidos no ELSJ, como a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e missões de gestão de crises da UE. Sedeada em Haia -Holanda, está também encarregada de auxiliar o Conselho Europeu e a Comissão Europeia no desenvolvimento de prioridades estratégicas e operacionais em conjunto com as Forças e serviços de segurança (FSS) nacionais, agências e instituições da UE e outros parceiros relevantes. No que respeita à missão, a Europol é mandatada pela UE para ajudar os Estados-Membros na luta contra o crime internacional, transnacional e organizado, servindo como centro de excelência no apoio legal, operacional, forense, estratégico e de troca de informações. Nesta missão coloca à disposição dos EM/ET uma panóplia de produtos e serviços.

Alude-se ao EMSC (*European Migrant Smuggling Center* - centro dedicado ao fenómeno da imigração clandestina), criado no início de 2016, após um período de migração altamente dinâmico, visando lidar com os migrantes em condições vulneráveis no Mar Mediterrâneo, nas fronteiras externas dos Balcãs e outros fluxos migratórios na UE. Por outro lado, a criação de projetos preventivos e reativos a esta realidade, onde

se inclui o designado *JOT MARE*⁶⁴ – onde a atuação da agência não se limitou à adequação de produtos e serviços perante o fenómeno das Migrações, mas considerou uma reação *ad hoc*, à medida das necessidades concretas, destacando para o efeito um projeto específico para lidar com «riscos e Ameaças» identificadas (nomeadamente os grupos organizados dedicados ao auxílio à imigração ilegal e tráfico de seres humanos).

Salienta-se igualmente a adequação de projetos e o diálogo operacional da Agência que compreendeu ainda o destacamento (sob os auspícios da Agência e determinados pela Comissão UE) de funcionários (como oficiais de ligação ou de missão - temporários ou permanentes) para os designados *hot spots*⁶⁵ destes fluxos migratórios (Itália, Grécia e Balcãs), sendo exemplo a vasta oferta de vagas (de 2015 a 2018 – restritas a elementos das forças policiais, em particular das áreas de Contra Terrorismo), visando realizar «(...) secondary security checks», tratando-se de uma verificação e pesquisa das identidades migrantes e outros «facilitadores» identificados mediante verificação e pesquisa nas bases de dados nacionais e Europol (2016b).

De igual forma, e desde sempre associado à vertente da ameaça terrorista, a criação do *ECCT- European Counter Terrorism Centre* visou garantir uma resposta eficaz a este fenómeno criminal. Em janeiro de 2016 a Europol criou o ECTC (Europol, 2020a), destinado a centro de operações e núcleo especializado nesta área refletindo a necessidade crescente da UE de reforçar a sua resposta ao terrorismo. Têm como funções e objetivos prestar apoio operacional, a pedido de um EM da UE, para investigações; combater os combatentes estrangeiros; partilhar informações e

⁶⁴ Em março de 2015, a Europol lançou uma equipa operacional conjunta designada *JOT MARE*. Esta equipa especializada foi sediada na Europol e tinha como função combater o tráfico de pessoas através do Mediterrâneo e os subsequentes movimentos secundários para os países de destino. O reforço de meios desta equipa, tornou-a parte integrante do novo EMSC – *European Migrant Smuggling Centre*, e a modernização de todas as atividades da Europol neste domínio, estão na base da criação do novo *Centro Europeu de tráfico de Migrantes* dedicado ao combate ao «contrabando» organizado de migrantes na Europa, durante o qual foram identificados quase 40 000 suspeitos e foram apoiadas 1 551 investigações transfronteiras só em 2015 (Europol, 2016a).

⁶⁵ A criação de *hotspot areas* ou «zona dos pontos de crise» está prevista no Regulamento 2016/1624 de 14 de Setembro, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira - Frontex: artigo 2.º, ponto 10) Zona em que «o Estado-Membro de acolhimento, a Comissão, as agências da União competentes e os Estados Membros participantes cooperam, com o objetivo de gerir um desafio migratório existente ou potencialmente desproporcionado, caracterizado por um aumento significativo do número de migrantes que chegam às fronteiras externas».

conhecimentos especializados sobre o financiamento do terrorismo (através do Programa de Detecção do Financiamento do Terrorismo e da Unidade de Informação Financeira -UIF); propaganda e extremismo terroristas em linha (Unidade de Referência da UE para a Internet - IRU); tráfico ilegal de armas; e a cooperação internacional entre as autoridades de combate ao terrorismo.

No que respeita ao relatório elaborado pela Europol (2016) constante do Anexo D1 intitulado *Migrant smuggling in the EU-2016*, respeitante ao ponto de situação sobre o elevado número de migrantes detetado em 2015 em situação irregular de transposição de fronteiras da UE, existe o claro reconhecimento que os migrantes procuram países de destino com ligações às comunidades da diáspora, depreende-se igualmente que o foco das verificações securitárias incide no crime organizado dedicado aos lucros da «facilitação» e auxílio da Imigração Ilegal e do Tráfico de seres humanos. Por outro via destaca-se ainda no aludido relatório que «...dois dos suspeitos dos atentados de Paris em 13 de novembro de 2016 (data erroneamente indicada, uma vez que os ataques em apreço ocorreram em Nov-2015) viajaram para a UE disfarçados de migrantes irregulares».

Parece-nos importante destacar o papel desempenhado por esta agência no que respeita aos seus principais produtos e serviços, mas também aos próprios centros especializados nomeadamente no que respeita à avaliação de risco e ameaça terrorista, destacando-se a este respeito o ECTC e relatório TE-SAT ali produzido (Europol, 2020, Anexo D2). Da mesma forma destacamos ainda ao nível operacional, o papel desempenhado pelo EMSC, não só na permanente avaliação da ameaça criminal relacionado com a imigração ilegal como também o carácter organizado dessas atividades. Sobre a atuação da agência, releva-se a perceção de Antunes V. (2020, Entrevista – Anexo B9):

Quanto à Europol, naturalmente que se afirma, por excelência, a única agência europeia com capacidade de congregar os esforços dos EMs no combate ao crime organizado, e consequentemente à Facilitação da Imigração Ilegal. Temos já bons exemplos de resultados operacionais em função da partilha de intelligence por parte dos EMs, potenciado pela análise e coordenação da Europol, culminando na identificação dos chamados «High Value Targets». Mas as agências têm que ser parte de um todo. Não só outras agências, como a Eurojust, por exemplo, mas todos os atores têm que estar envolvidos, nunca olvidando o Conselho e suas instâncias, a Comissão, Serviços de Ação Externa, etc.

3.3 A dimensão Nacional - SSI -PUC-CPI, UNE, NFPOC-Frontex

Se por um lado a vertente comunitária constitui o enfoque da presente análise, a transposição dessa vertente para a dimensão intergovernamental dos Estados, implicará uma transposição da análise macro da UE para a dimensão nacional particularizada do Estado Português. Por outra via a centralização e coordenação da informação e dos diferentes serviços dedicados à cooperação policial internacional em matéria de segurança interna, está também presente neste nosso desiderato. Assim, o Decreto-Lei n.º 49/2017 que procede à segunda alteração à Lei n.º 53/2008 (DRE, 2017) estabelece que o

Gabinete Nacional Sirene, o Gabinete Nacional da Interpol, a Unidade Nacional da Europol, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros, a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira e os pontos de contacto decorrentes das denominadas Decisões Prüm é criado no âmbito do Sistema de Segurança Interna (SSI), na dependência e sob coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).

É aqui estabelecida a centralização de esforços de operacionalização e coordenação em matéria de Cooperação policial internacional (CPI), constituindo-se o PUC – CPI (Ponto único de contacto – cooperação policial internacional) tal unidade centralizadora. Também a tutela do Sistema de Segurança Interna - SSI e o enquadramento desta *nova* unidade (PUC-CPI) na arquitetura da Segurança Interna, não são alheios às alterações (2008) da Lei de Segurança Interna⁶⁶ que acompanham uma transformação (política) europeia profunda, bem presente na abolição do sistema de pilares, no ambiente e arquitetura da segurança interna da UE e nas próprias estratégias que a suportam (ESI's). Esta mesma transformação é salientada com uma intenção de «implantar um sistema adequado à conjuntura internacional» (Lourenço *et al.*, 2015, p. 71). Verifica-se assim que a própria noção (e legislação) de segurança interna da UE apresenta claros reflexos no ambiente nacional securitário. Contudo, não poderemos deixar de destacar que a *transferência*⁶⁷ efetiva de alguma competência nas matérias

⁶⁶ A Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto - Lei de Segurança Interna (LSI) para além de definir e alargar o conceito de segurança interna, finalidade e princípios fundamentais, estabelece uma nova entidade a quem são atribuídas competências em matéria de coordenação e controlo operacional, designado como Secretário-Geral do SSI (SGSSI), estabelecendo ainda a arquitetura de segurança interna nacional intimamente relacionada com as noções de segurança interna e fronteiras externas da UE.

⁶⁷ Falamos, como não poderíamos deixar de o fazer, da evidente dificuldade legislativa e organizacional em articular as próprias normas orgânicas que regem as diferentes entidades e áreas policiais. A questão parece não se colocar ao nível operacional, uma vez que é unânime a existência de uma cooperação

orgânicas e funcionais das diferentes FSS, condicionaram essa transformação (alargada a um período superior a dez anos) e a concretização de uma transposição efetiva dessa coordenação nacional. No que respeita ao referido canal Europol, importa definir que o Regulamento (EU) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Maio de 2016, estabelece no seu artº 7º a UNE – Unidade Nacional Europol como elo de ligação entre a Europol e as autoridades nacionais competentes, transpondo assim para a dimensão nacional esse vínculo efetivo a uma unidade local que inclui igualmente pontos de contacto nacionais para as respetivas matérias. Em Portugal esta unidade encontra-se inserida na estrutura da Polícia Judiciária ⁶⁸.

De igual forma o NFPOC/Frontex (SEF, 2020b), inserido na estrutura organizacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras⁶⁹ - SEF, constitui o elo de ligação nacional por onde passa toda a agenda operacional. Não se descortinando outra estrutura formal de coordenação, a aludida unidade NFPOC está também obrigada ao reporte de ameaças à segurança interna junto da entidade centralizadora (SSI) no que respeita à gestão de migrações e ao controle de fronteiras. O SEF tem vindo a colaborar com a Frontex desde que a agência foi constituída em 2004 e a participar nas missões desde 2006, quando a respetiva atividade operacional teve início. O modelo destas agências, unidades nacionais e respetiva atividade, é fundamentalmente uma replicação dos modelos vencedores dos primeiros grupos *ad hoc* que visaram alcançar cooperação policial entre os diferentes Estados nas diferentes matérias securitárias envolvidas.

profícua e salutar entre os elementos (operacionais) das FSS em território nacional, outrossim, percebe-se alguma dificuldade na partilha de competências ao nível das estruturas dirigentes e respetivas elites.

⁶⁸ A Polícia Judiciária (PJ) de acordo com o disposto no art. 12.º da LOIC (Lei orgânica da Investigação criminal) assegura o funcionamento da UNE. Por outro lado, de acordo com a nova estrutura organizacional da PJ (Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de Setembro, Artº 7º e 38º) a mesma UNE está inserida na Unidade de Cooperação Internacional (UCI) que para além de assegurar o funcionamento da referida Unidade Nacional da EUROPOL, assegura igualmente o funcionamento do Gabinete Nacional INTERPOL, para os efeitos da própria missão da PJ e partilha de informação com outras FSS.

⁶⁹ O NFPOC centraliza a nível nacional, todo o fluxo de informação relacionada com todas as atividades da Frontex (operações conjuntas, projetos-piloto, formação, conferências, workshops, projetos técnicos, etc.), sendo o elo de ligação entre a Frontex e as autoridades nacionais, com responsabilidade no domínio da gestão integrada da fronteira externa. Cabe ainda ao NFPOC gerir as «*pools*» nacionais de recursos humanos e equipamento técnico através de um sistema próprio (SEF, 2020b).

Aos intervenientes (ora designados: NPOC's -National points of contact) atribuiu-se um duplo objetivo de tornar europeu o risco e a ameaça nacional, conferindo-lhes assim um cariz transnacional, mas também uma aplicação das boas práticas internacionais às realidades locais, construindo assim uma verdadeira segurança e linguagem comunitária. Como exemplo desta génese e transformação da cooperação, indicamos o cariz universal da Interpol⁷⁰ que na ausência de uma estrutura financeira e política autónoma de apoio, tem na contribuição dos Estados (aderentes) o próprio instrumento de cooperação, estabelecendo assim uma vasta rede de contactos internacional. Com efeito, todos estes canais de cooperação apresentam uma variada panóplia de bens e serviços, sendo distinta a tutela financeira envolvida⁷¹. No plano executivo, torna-se ainda necessário descrever a contribuição da Comissão Europeia juntamente com as agências da UE, para o reforço da cooperação policial comunitária, circunstância que pretendemos explorar seguidamente em análise desta matéria.

3.4 Análise crítica

Com a designação do presente capítulo, reproduzimos a abrangência do termo *mecanismos*, no sentido de incluir simultaneamente as normas legais que permitem a cooperação, mas também os diferentes sistemas e estruturas que possibilitam essa articulação e permuta de informação (policial) entre Estados.

⁷⁰ Interpol - O acrónimo designa a Organização Internacional de Polícia Criminal como organização intergovernamental de informação policial. Tem 194 países membros e presta auxílio às autoridades policiais aderentes na cooperação policial. Para o efeito, possibilita a partilha e acesso a informação sobre crimes e criminosos, e oferece uma vasta gama de serviços técnicos e operacionais. Procede também à gestão de 18 bases de dados policiais com informações sobre diferentes crimes e criminosos (desde nomes e impressões digitais a passaportes), acessíveis em tempo real aos diversos países. Oferece igualmente apoio às investigações, tais como perícia, análise e assistência na localização de criminosos furtivos em todo o mundo, apoiando os esforços nacionais no combate à criminalidade em três áreas prementes, nomeadamente, terrorismo, cibercriminalidade e crime organizado. A génese da agência esteve ligada à Alemanha Nazi - sede da comissão em Berlim em 1942, período em que parte dos seus membros retirou o apoio à organização. Após o final da Segunda Guerra Mundial, a organização foi recuperada em 1946 como Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC) por funcionários policiais da Bélgica, França, Escandinávia e Reino Unido (Interpol, 2020).

⁷¹ Mais uma vez destacamos como exemplo a Interpol – associação de diferentes polícias sujeita às diferentes contribuições nacionais, ao invés das agências JAI, como a Frontex e Europol, cujos orçamentos são política e economicamente suportados pela EU e estão também abrangidos no *método comunitário*.

Haverá também que distinguir quanto a essa cooperação/transmissão, a forma bilateral (entre duas entidades e/ou estados) ou multilateral (entre diversas entidades e/ou estados). Por outra via, depende-se a existência de uma reciprocidade implícita nessa cooperação interestadual, mas também a *disponibilidade*⁷² como conceito orientador para o intercâmbio de informações, estabelecendo que em toda a UE, as informações disponíveis para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei num Estado-Membro devem ser igualmente disponibilizadas às FSS de outros EM.

Como referido anteriormente, torna-se necessário proceder a uma sistematização criteriosa no plano executivo da UE e nesse sentido, descrever que a Comissão Europeia (2020c) juntamente com as agências da UE contribui para o reforço da cooperação policial comunitária:

- Ao definir o quadro estratégico plurianual (ESI) da Agenda Europeia de Segurança 2015-2020.
- Ao melhorar o intercâmbio de informações, através da legislação da UE que estabelece o PNR (Passenger Name Record);
- Na criação e gestão de bases de dados como, o Sistema de Informação de Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS);
- Promovendo a partilha de informações entre os Estados-Membros e a Europol através das bases de dados da Europol e das suas ligações seguras (SIENA);
- Propondo um modelo comum europeu de intercâmbio de informações (EIXM) e prestando assistência aos Estados-Membros na aplicação dos instrumentos jurídicos existentes, como a Decisão Prüm, e/ou A Decisão sueca;
- Promovendo ainda a cooperação operacional, através do ciclo político da UE para a criminalidade grave e organizada /EMPACT, em que os EM organizam ações operacionais conjuntas da UE contra a criminalidade organizada;

⁷² O chamado Programa de Haia (2005-2010) introduziu o princípio da «disponibilidade» como conceito orientador para o intercâmbio de informações em matéria de aplicação da lei. O conceito significa que, em toda a União, as informações disponíveis para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei num Estado-Membro devem ser igualmente disponibilizadas às autoridades responsáveis pela aplicação da lei de outros Estados-Membros. O chamado Programa de Estocolmo (2010-2015) salientou a necessidade de continuar a desenvolver os instrumentos de cooperação em matéria de aplicação da lei na EU (Comissão Europeia, 2020b).

- Criando legislação específica que organiza a cooperação transfronteiriça entre os EM da UE, tais como investigações conjuntas contra a criminalidade transfronteiriça, patrulhas, perseguições ou investigações transfronteiriças; apoio operacional aos EM prestado por agências da UE, como a Europol, a CEPOL e a Frontex; e do apoio a ações dos EM através do financiamento, da formação, da investigação e da inovação.

No que respeita à Frontex, a escolha de uma estratégia específica de respeito pelos direitos fundamentais como objeto central da nossa análise, traduziu-se na verificação de uma vertente didática de tendência construtivista no sentido de ampliar a moral e ética de identificação e preservação dos valores da UE no respeito pelos direitos fundamentais. A missão e serviços da agência Frontex revelam também essa adequação aos desafios colocados pelas migrações e controle de fronteiras, mas também o respeito e preservação desses valores e direitos fundamentais.

Destacamos a perceção de anónimo SEF (2020, Entrevista, Anexo B8) que considera «importante não permitir que uma agência europeia seja *pull factor* de vinda massiva de migrantes» e a necessidade desta agência manter uma atuação isenta no que respeita à gestão integrada de fronteiras. No entanto, pelos mesmos argumentos, consideramos que essa mesma isenção e lisura da agência em apreço, será necessária para que a mesma não constitua *push factor* desses fluxos de pessoas.

Também no que respeita à Europol, a elaboração de relatórios temáticos como o SOCTA (*Serious and Organized crime threat assessment*) identificam e priorizam «riscos e ameaças» na área do crime organizado (outros exemplos: IOCTA – para avaliação de Riscos e Ameaças na área do Cibercrime, TE –SAT para avaliação de Riscos e Ameaças na área do Terrorismo) ou outros *reportes ad hoc* específicos para determinados fenómenos num contexto espaço-temporal específico, constituem a vasta atividade da Europol realizada a partir dos contributos nacionais fornecidos pelos EM/ET/OO.

As prioridades definidas no SOCTA e nos Ciclos Políticos⁷³ (2014-2017, 2018-2021) enfocam a relação direta dos «migrantes» e seus «facilitadores» com ameaças criminais concretas na área da Imigração Ilegal e do Tráfico de seres humanos, constituindo estes em simultâneo, objeto/vítima e suspeito/autor dos crimes em apreço no espectro alargado da criminalidade organizada. Na prática, perante um cenário de inexistência de fronteiras e legislação específica sobre as mesmas, estaríamos na presença de um aumento significativo dos movimentos de pessoas nas zonas em apreço com especial atenção para o referido período de 2015.

No que respeita às referidas políticas, destaca-se a pertinência e previsão da abordagem de anónimo SEF (2020, Entrevista, Anexo B8) indo ao encontro de uma das hipóteses exploradas nesta investigação, considerando que «as políticas implementadas adaptam-se às circunstâncias vividas. Os ciclos são plurianuais (agora de quatro anos) o que permite este ajustamento, atenta a avaliação realizada no fim de cada ciclo». De igual forma destaca-se a perspetiva de Pimenta P. (2020, Entrevista, Anexo B7) para quem:

a estratégia de segurança interna da U.E tem vindo a adaptar-se e algumas medidas têm vindo a ser implementadas, quer ao nível da gestão de fluxos, como ao nível do combate às novas ameaças. No primeiro caso são exemplo o reforço de competências da FRONTEX no controlo das fronteiras externas, com a criação da Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras e o investimento na cooperação com os países terceiros, com o objetivo de um melhor controlo dos fluxos migratórios e repatriamento dos imigrantes irregulares. Por outro lado, a crescente evolução da cibernética e o ritmo acelerado da evolução tecnológica relacionada com a cibercriminalidade, tem merecido por parte das agências internacionais, como é exemplo a EUROPOL, um papel de destaque no que diz respeito ao combate às organizações criminosas.

Por último, destacamos que a Interdependência das diferentes estruturas de poder político comunitário que lidam com os assuntos da Justiça e assuntos internos é inerente ao próprio *método comunitário*.

⁷³ Os ciclos políticos constituem uma metodologia comum às diferentes áreas da justiça e assuntos internos, extensível a outras áreas políticas comunitárias. Com efeito, a designação compreende um ciclo permanente de recolha e análise de informação que permita uma definição de prioridades futuras para as diferentes matérias. Como veremos no capítulo seguinte, o enfoque da nossa análise e comparação circunscreve-se ao(s) Ciclo(s) Político(s) em matéria de criminalidade grave e organizada e às diferentes prioridades ali definidas, formulando-se uma análise comparativa das prioridades definidas em dois dos ciclos políticos plurianuais, respetivamente 2014/2017 e 2018/2021.

4 Política comunitária na UE - As JAI (Justiça e Assuntos Internos) - A metodologia «Policy Cycle».

O conjunto de orientações políticas da UE em matéria de Justiça e assuntos internos é vasto, disperso e complexo. Com efeito, compreende um conjunto alargado de normas, orientações e estratégias para as diferentes áreas. Nesse sentido, seria estéril e difuso caracterizar os diferentes produtos e serviços nestas matérias, obrigando assim a uma seleção criteriosa. O nosso objeto de análise é o contexto das JAI (Conselho UE, 2020a), constituindo estas as orientações específicas para as áreas em apreço (justiça e assuntos internos), emanadas do Conselho da UE (decisões com valor de lei para os estados da UE no quadro legal que admite transposição para a lei nacional), visando o objetivo comunitário de garantir um verdadeiro Espaço de Liberdade Segurança e Justiça (ELSJ). No entanto, o nosso enfoque irá percorrer apenas algumas das orientações ou produtos dessa mesma política, sem prejuízo de para podermos aferir sobre a vastidão deste acervo político e legislativo, tomar como referência o conjunto de fundamentos a respeito de outros diferentes produtos estratégicos para o qual remetem. A título exemplificativo afigura-se pertinente apreciar os considerandos prévios de um dos vários parágrafos que precedem a descrição efetiva das prioridades definidas em matéria de criminalidade grave e organizada, assim (Conselho UE, 2017):

REGISTANDO as prioridades e atribuições na luta contra a criminalidade internacional grave e organizada que foram estabelecidas em documentos estratégicos, como a Declaração dos membros do Conselho Europeu, reunidos em Malta, sobre os aspetos externos da migração: a questão da rota do Mediterrâneo Central, a Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE para 2015-2020 e os seus subsequentes relatórios de execução, a Agenda Europeia para a Segurança e a Agenda Europeia da Migração, a Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, os relatórios sobre os progressos alcançados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz, a Estratégia e o Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros, o oitavo Plano de Ação do Grupo da Cooperação Aduaneira para o período de 2016 e 2017, a Estratégia da UE para a Cibersegurança, a Análise de Riscos da Frontex 2017, o Pacote da Comissão sobre as Fronteiras de 15 de dezembro de 2015, o Plano de Ação sobre o tráfico de armas de fogo entre a UE e a região do Sudeste da Europa para o período 2015-2019, a Estratégia relativa ao tráfico de seres humanos pós-2016; as conclusões do Conselho e o Plano de Ação sobre o caminho a seguir no que respeita à investigação financeira, as conclusões do Conselho sobre o combate à criminalidade ambiental, a Estratégia da UE de Luta contra a Droga 2013-202017 e o projeto de Plano de Ação da UE de Luta contra a Droga 2017-202018 (Conselho UE, 2017).

Por outro lado, importa elencar que o Conselho é um dos atores, intervenientes neste âmbito, uma vez que existem outros intervenientes decisores que igualmente contribuem para a definição deste(s) ciclo(s) político(s).

O ciclo político (*Policy Cycle*) é uma metodologia adotada em 2010 pela União Europeia (UE) para dar resposta às mais importantes ameaças de natureza criminosa que afetam a UE. Cada ciclo tem a duração de quatro anos e otimiza a coordenação e cooperação no que respeita às prioridades escolhidas em matéria de criminalidade grave e organizada. As ameaças criminosas são ali identificadas com base em informações criminais e então acordadas a nível político. Durante o ciclo, todos os serviços e partes interessadas, tanto a nível nacional como da UE, são convidados a atribuir recursos e a reforçar mutuamente os seus esforços.

São também monitorizadas as ameaças emergentes para que se lhes possa dar uma resposta eficaz. A metodologia em apreço compreende quatro etapas distintas, que têm a respetiva correspondência nos «produtos e serviços» prestados e desenvolvidos entre outras, pela Agência Europol, aconselhando-se a consulta dos Anexos E e F (*Policy Cycle 2014-2017 e 2018-2021*) face à descrição ali constante. Este ciclo de constante recolha e avaliação de informação obedece ao grafismo da Figura 7.

Figura 7 - Policy Cycle - Ciclo político da UE



Fonte: (EUCPN, 2020a)

1º Avaliação da ameaça do crime grave e organizado expresso no SOCTA (*Serious and Organized Crime Threat Assessment*) – trata-se de relatório desenvolvido pela Europol,

composto por um conjunto de recomendações baseadas numa análise aprofundada das principais ameaças criminosas que a UE enfrenta e para a qual os EM/ET/OO, através dos seus representantes nacionais (FSS), são chamados a dar o seu contributo. Neste âmbito, a Europol analisa tendências e padrões sobre criminalidade, nomeadamente riscos e ameaças detetados. Esta avaliação irá influenciar a capacidade e adequação estratégica das leis e ações dos respetivos EM/ET para fazer face a tais ameaças. Será ainda a base para a previsão de futuras ameaças à segurança interna da UE e irá sustentar os *planos de ação operacionais* (na sua sigla em inglês - *OAPs – Operational action plans*).

2º Planos estratégicos plurianuais – PEP's (na sua sigla em inglês – *MASP – Multianual strategic plans*), com base nas prioridades definidas no passo 1, definindo objetivos estratégicos para combater cada ameaça específica.

3º Plataforma multidisciplinar europeia contra ameaças criminosas (na sua sigla em inglês - *EMPACT – European multidisciplinary platforms against crime threats*). Estes projetos estabelecem OAPs para combater o crime nas áreas às quais foi atribuída a chamada prioridade EMPACT. Um OAP é designado para cada objetivo específico, e os EM e as organizações da UE trabalham de forma coordenada para a respetiva implementação.

4º Avaliação – Destaca-se a este respeito a recolha contínua de informação (interfases e final) que permite a constante renovação e atualização do ciclo.

Concluimos esta descrição salientando que o ciclo é permanentemente alimentado por informação operacional, uma vez que os próprios relatórios e ações apresentam uma periodicidade anual e contam com os contributos de representantes nacionais dos EM. Por outro lado, afigura-se relevante que para além dos elementos técnicos que sustentam a análise, o poder decisório é também conferido a outros atores, destacando-se em particular o papel⁷⁴ do COSI (Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna) que procede à recomendação de medidas junto do Conselho (JAI) específico composto por Ministros e/ou representantes da Justiça e Assuntos Internos.

⁷⁴ Adiante melhor caracterizado.

4.1. O Ciclo Político da UE (2014-2017)

A título introdutório importa referir que entre 2012 e 2013, foi implementado um ciclo político inicial reduzido, com base nas prioridades da UE em matéria de criminalidade organizada acordadas pelo Conselho em 9-10 de Junho de 2011. Este primeiro ciclo, elencava já as prioridades posteriormente definidas no verdadeiro ciclo político quadrienal da UE entre 2014-2017⁷⁵.

Assim, para o ciclo político em apreço (2014-2017), o SOCTA (União Europeia, 2014, Anexo C) identificou as seguintes prioridades:

- Facilitação da imigração ilegal, especialmente nos países de origem, nos principais pontos de entrada para a UE, nas rotas principais, nos itinerários alternativos e o abuso de canais legais para a migração;
- Tráfico de seres humanos especialmente para exploração de trabalho e exploração sexual e a utilização de estruturas empresariais e comerciais diretamente relacionadas;
- Produção e distribuição de produtos falsificados (alimentos e bens) que violem a saúde e regulamentos de segurança;
- Fraude em matéria de Impostos especiais de consumo e fraude intracomunitária que envolve o recurso a operadores fictícios - MTIC (Missing Trader Intra Community);
- Produção e tráfico de drogas sintéticas na União Europeia;
- Tráfico e distribuição de cocaína e heroína e sua distribuição na UE;
- Cibercrime, em particular, fraudes com cartões de pagamento, pornografia infantil e ataques a sistemas de informação na UE;
- Tráfico ilícito de armas de fogo;
- Crimes contra a propriedade cometido por grupos móveis de criminalidade organizada (MOCG).

⁷⁵ Esta circunstância é destacada por entidade externa, nomeadamente a EUCPN -*European Crime Prevention Network* (Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade). Esta Rede pretende ligar o nível local, nacional e europeu e promover os conhecimentos e as práticas sobre a prevenção da criminalidade entre os Estados-Membros da UE. A EUCPN foi estabelecida em 2001 pela Decisão do Conselho (2001/427/JHA), substituída em 2009 (2009/902/JHA), (EUCPN – 2020a)

Verifica-se assim que das nove prioridades elencadas, as duas primeiras representam fenómenos fortemente associados às migrações e aos migrantes, nomeadamente no que respeita ao combate às redes ou grupos de criminalidade organizada dedicada a «facilitar» e lucrar com tais atividades, sendo certo que as seguintes assumem características marcadamente «alfandegárias» respeitantes à tributação e/ou adulteração de produtos transacionados no espaço da UE. Constata-se ainda a ausência dos designados «crimes de sangue» e/ou crimes violentos como o Terrorismo e/ou os Roubos neste panorama. Tal circunstância é facilmente perceptível na nomenclatura das infrações indicadas⁷⁶.

Importa também elencar que de acordo com o próprio circuito de informação, configurado pelo ciclo político em apreço e diferentes fases enunciadas (SOCTA, PEP, EMPACT e Avaliação), existe uma primeira fase que constitui uma recolha e análise sistemática dos contributos dos EM e outros parceiros, que é depois procedida por uma avaliação e apreciação permanente por parte do COSI (Comité Permanente de Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna) nas restantes fases. Isto permite aos projetos EMPACT avaliar, acompanhar e ajustar (se necessário) o esforço para enfrentar as ameaças já priorizadas⁷⁷.

Sobre os aludidos projetos EMPACT, Antunes V. (Entrevista, 2020, Anexo B9) destaca-a precisamente como «plataforma multidisciplinar, congregando peritos dos EMs, apoiados pela Europol, para combate às maiores ameaças criminais que afetam a UE, definidas pelo Conselho, entre as quais, a Facilitação da Imigração Ilegal».

⁷⁶ No sentido do esclarecimento, o MTIC (*Missing Trader Intra Community*) – transposto para a realidade nacional é designado no âmbito da criminalidade económica como «carrossel do IVA», circunstância criminal em que os agentes defraudam o Estado e/ou a UE em transações comerciais nacionais ou intracomunitárias, recorrendo a transações fictícias que possibilitam posteriormente o reembolso de IVA e/ou outra tributação fiscal supostamente paga.

⁷⁷ Como se depreende da avaliação propiciada pela EUCPN (2020)

4.1 O Ciclo Político da UE (2018-2021)

Sobre as prioridades definidas no âmbito do ciclo em análise, importa salientar, conforme documentos de trabalho do Conselho da UE (2017) «*fixa as seguintes prioridades, sem uma ordem específica⁷⁸, para a luta contra a criminalidade internacional grave e organizada no período de 2018 a 2021*». Assim, para o ciclo político em apreço (2018-2021), o SOCTA (Conselho da UE, 2020b, Anexo D) identificou as seguintes prioridades⁷⁹:

- A cibercriminalidade, especialmente os ataques contra os sistemas de informação, a exploração sexual de crianças e a fraude em pagamentos que não em numerário;
- A produção, tráfico e distribuição de canábis, cocaína e heroína;
- A produção, tráfico e distribuição de novas substâncias psicoativas e drogas sintéticas;
- A facilitação da imigração ilegal através da prestação de serviços de auxílio aos migrantes irregulares ao longo das principais rotas de migração que atravessam as fronteiras externas da UE e dentro da UE, focando em particular os grupos cujos métodos põem em perigo vidas humanas, e os que oferecem os seus serviços em linha utilizando a fraude documental como parte do seu modelo de negócio.
- A criminalidade organizada contra a propriedade cometida por grupos de criminalidade organizada de elevada mobilidade que efetuam roubos e assaltos organizados em toda a UE;
- O tráfico de seres humanos na UE destinado a todas as formas de exploração, incluindo a exploração sexual e laboral, bem como todas as formas de tráfico de crianças;
- A fraude no domínio dos impostos especiais de consumo e a fraude intracomunitária com recurso a operadores fictícios (MTIC).
- O tráfico e distribuição e utilização ilícitas de armas de fogo;

⁷⁸ Sublinhado nosso.

⁷⁹ Para além da versão pública dos referidos ciclos políticos, parece-nos igualmente importante destacar a referida documentação referente ao resultado dos trabalhos que conduziram à aprovação (Conselho da UE, 2017).

- A criminalidade ambiental, em especial o tráfico de espécies selvagens e o tráfico de resíduos;
- Os delitos financeiros e o branqueamento de capitais, facilitando a recuperação de bens;
- A fraude documental na UE, especialmente grupos de criminalidade organizada implicados na produção e no fornecimento de documentos falsos e fraudulentos a outros criminosos.

Verifica-se assim que as prioridades em apreço, apresentam uma significativa reprodução do ciclo político anterior, uma vez que tal como salientado anteriormente «fixa as seguintes prioridades, sem uma ordem específica» (Conselho da UE, 2017, p.6). Reiteram-se os fenómenos fortemente associados às migrações e aos migrantes, nomeadamente no que respeita ao combate às «redes» ou «grupos» de criminalidade organizada dedicada a facilitar e lucrar com tais atividades, sendo certo que as prioridades seguintes assumem também características marcadamente «alfandegárias» respeitantes à tributação e impostos sobre produtos transacionados no espaço da EU, onde são incluídas drogas e armas. Contudo, a «produção e distribuição, de produtos falsificados (alimentos e bens) que violem a saúde e regulamentos de segurança» é eliminada, sendo agora incluídos «os delitos financeiros e o branqueamento de capitais, facilitando a recuperação de bens». No que respeita à «criminalidade organizada contra a propriedade cometida por grupos de criminalidade organizada de elevada mobilidade que efetuam roubos e assaltos organizados em toda a EU», afigura-se que a designação «roubos e assaltos» contempla o carácter violento dos referidos crimes (Conselho da UE, 2017, p. 7).

Por outro lado, assinala-se a existência de uma rotulagem mais abrangente que contempla um conjunto alargado de *modus operandi* e a inclusão de duas novas prioridades, nomeadamente; a) criminalidade ambiental, em especial o tráfico de espécies selvagens e o tráfico de resíduos; e b) a fraude documental na UE, especialmente grupos de criminalidade organizada implicados na produção e no fornecimento de documentos falsos e fraudulentos a outros criminosos. Estamos em crer que também esta última prioridade estará intrinsecamente relacionada com as migrações e transposição de fronteiras (Conselho da UE, 2017, p. 8-9).

4.2 O COSI, a ESI e outros intervenientes

O papel e a composição do Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (Conselho da UE – COSI, 2020) estão explicados no artigo 71.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE⁸⁰. Este organismo promove e reforça a coordenação das ações operacionais dos Estados-Membros da UE relativas à segurança interna da UE. Assegura uma cooperação operacional eficaz no domínio da segurança interna da UE, inclusive no âmbito da aplicação da lei, do controlo das fronteiras e da cooperação judiciária em matéria penal; avalia a orientação geral e a eficácia da cooperação operacional; e assiste o Conselho na reação aos atentados terroristas ou às catástrofes naturais ou provocadas pelo homem.

É composto por altos funcionários do Ministério do Interior e/ou da Justiça de cada Estado-Membro da UE e por representantes da Comissão e do SEAE (Serviço Europeu de Ação Externa). A Europol, a Eurojust, a Frontex, a Academia Europeia de Polícia (CEPOL) e outros organismos pertinentes podem ser convidados a assistir às reuniões na qualidade de observadores. A criação do COSI, após o Programa de Tampere resulta da identificação da necessidade de criar um comité que supervisionasse a cooperação operacional no âmbito da segurança interna. O mesmo veio a ser implementado através da Decisão do Conselho 2010/131, de 25 de fevereiro de 2010⁸¹ no seu artº 3º:

o Comité Permanente facilita e assegura uma cooperação operacional e coordenação eficazes ao abrigo da Parte III do Título V do Tratado, nomeadamente nos domínios a que é aplicável a cooperação policial e aduaneira e entre as autoridades responsáveis pelo controlo e proteção das fronteiras externas. Abrangerá também, quando adequado, assuntos da cooperação judiciária em matéria penal que sejam relevantes para a cooperação operacional no domínio da segurança interna.

Salienta-se que o COSI não está relacionado com a condução das operações, uma vez que tal atribuição é da responsabilidade dos EM e respetivas FSS. Também não participa na preparação de quaisquer atos legislativos, no entanto de acordo com o referido Título V da Parte III do TFUE (ELSJ), compete-lhe em particular: facilitar e

⁸⁰ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como dos seus Protocolos e Anexos, resultam das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007 em Lisboa e em vigor desde 1 de dezembro de 2009.

⁸¹ Legislação do Conselho da UE (2010).

assegurar uma cooperação operacional e coordenação eficazes, nomeadamente: a) cooperação policial e aduaneira, entre as autoridades responsáveis pelo controlo e proteção das fronteiras externas e cooperação judiciária em matéria penal no domínio da segurança interna e no combate ao terrorismo; b) avaliar a direção e a eficiência da cooperação operacional; c) recomendar medidas ao Conselho; d) desenvolver, monitorizar e implementar a Estratégia Europeia de Segurança Interna.

Sobre este último, importa enunciar que a *ESI - Estratégia de Segurança Interna* (Conselho Europeu - ESI, 2010, constitui também um plano intrinsecamente relacionado com uma dinâmica de permanente recolha e avaliação de informação, identificação de ameaças comuns, definição de prioridades e de objetivos estratégicos, desenho de metodologias e de procedimentos adequados. A estratégia em apreço, apresenta-se análoga à metodologia de ciclo político para a criminalidade grave e organizada, descrita nos capítulos anteriores, afigurando-se inclusive a presença de um verdadeiro modelo comunitário de segurança. Por outro lado, tal como é referido no próprio documento, a observância desse modelo deverá estar imbuída de uma ética e de uma moral visando uma verdadeira *comunidade de valores*, circunstância presente na expressão:

A Europa deve consolidar um modelo de segurança baseado nos princípios e valores da União: o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o Estado de direito, a democracia, o diálogo, a tolerância, a transparência e a solidariedade (Conselho Europeu – ESI, 2010, p. 8).

Com efeito, em dezembro de 2003, a UE adotou a estratégia europeia de segurança, que diz respeito à dimensão externa da segurança na Europa. Em fevereiro de 2010, durante a Presidência semestral espanhola, o Conselho completou-a com a adoção da *Estratégia de Segurança Interna - ESI*. Esta estratégia foi aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010 e designada, *Rumo a um modelo europeu de segurança*, definindo cinco objetivos estratégicos no âmbito do ciclo plurianual - 2010/2014 (Conselho Europeu - ESI, 2010, pp. 13-15):

- a) Desmantelar as redes internacionais de criminalidade;
- b) Prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento;
- c) Aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço;
- d) Reforçar a segurança mediante a gestão das fronteiras;
- e) Tornar a UE mais capaz de resistir a crises e catástrofes.

A referida ESI defendia ainda um modelo europeu de segurança de cooperação entre autoridades policiais e judiciais, a gestão de fronteiras e a proteção civil. Deveria ainda cumprir certas diretivas e valores (Conselho Europeu - ESI, 2010, pp. 21-30):

- I. Uma abordagem ampla e integral da segurança interna
- II. Garantir a supervisão democrática e judicial real das atividades em matéria de segurança
- III. Prevenção e antecipação: uma abordagem proactiva e baseada na informação
- IV. Elaboração de um modelo global de intercâmbio de informações
- V. Cooperação operacional
- VI. Cooperação judiciária em matéria penal
- VII. Gestão integrada das fronteiras
- VIII. Uma aposta na inovação e na formação
- IX. Dimensão externa da segurança interna/cooperação com países terceiros
- X. Flexibilidade para se adaptar aos futuros desafios

Na mesma ESI era igualmente apresentada uma definição de segurança interna, no sentido da «proteção das pessoas e dos valores de liberdade e democracia, para que todos possam desfrutar da sua vida quotidiana» (Conselho Europeu - ESI, 2010, p. 12). Por outro lado, acentuava-se o papel do COSI, atendendo a que a respetiva implementação constituía tarefa prioritária do referido comité. Mais uma vez a exemplo da metodologia *Policy Cycle*, no final do referido ciclo estratégico (2014), a Comissão Europeia, avaliou a execução da ESI e concluiu que os cinco objetivos estratégicos escolhidos para a ESI 2010-14 permaneciam válidos, devendo assim, ser confirmados para uma nova e renovada ESI (Comissão Europeia – ESI, 2015).

A renovada ESI foi adotada em 28 de abril de 2015 (Comissão Europeia – ESI, 2015), dispondo um novo ciclo plurianual para o período 2015/2020, sob o título «Agenda Europeia para a Segurança». Visava no essencial o reforço do intercâmbio de informações, a confiança mútua, assegurar a cooperação operacional e a articulação entre as dimensões interna e externa da segurança. Considerava ainda três objetivos prioritários: combate ao terrorismo, à criminalidade grave transnacional e à cibercriminalidade. Eram ainda estabelecidos cinco princípios fundamentais: respeito pelos direitos fundamentais; transparência, escrutínio e o controlo democrático que garantam a confiança dos cidadãos; melhor aplicação e implementação dos instrumentos jurídicos da UE já existentes; abordagem intersectorial e interagência mais concertada; aproximar a dimensão interna e externa da segurança (Comissão Europeia, 2015, pp. 3-5).

A renovada ESI estabelecia ainda como objetivos; a) melhorar o intercâmbio de informações; b) reforço da cooperação policial; e c) incremento e reforço de ações de formação, financiamento, investigação e inovação. No que respeita aos dois primeiros, nomeadamente intercâmbio de informações e cooperação policial, reiterava-se a necessária utilização do: a) Sistema de Informação Schengen; b) utilização dos instrumentos disponíveis através da Decisão Sueca e Quadro Jurídico Prüm; c) adoção das diretivas relativa ao registo de identificação dos passageiros (PNR) da UE, e do novo Regulamento da Europol. Em particular, reforçava-se que os EM deviam utilizar preferencialmente a Europol e as redes seguras como canal principal para a partilha de informações policiais; e d) criação de pontos únicos de contato entre as FSS nacionais e os instrumentos da UE (Comissão Europeia, 2015, pp. 5-10).

4.3 Análise crítica

Estamos em crer que os ciclos políticos reproduzem uma apreciação e validação técnica especializada que incluem diferentes atores ao nível operacional e estratégico. A interação entre esta dimensão operacional e estratégica ao nível securitário, é suficientemente abrangente e completa, permitindo uma avaliação e reformulação cíclica das diferentes ameaças criminais identificadas, mas também da metodologia utilizada nessa (re)avaliação e (re)definição de formas de mitigação e combate aos riscos e ameaças securitárias.

Da análise e comparação entre os referidos ciclos políticos, verifica-se a utilização de expressões que correspondem a um discurso permanentemente adaptado à realidade criminal, mas que está essencialmente subordinado ao respeito pelos valores da UE. Da nossa comparação e análise não resulta uma efetiva transformação política, outrossim, parece existir um modelo *construtivista* que assenta na permanente reformulação do discurso. Sobre o carácter excecional do referido ano de 2015 (e subsequentes, com acentuada diminuição em finais de 2017) em matéria de migrações, não poderemos relacionar essa variação com uma alteração da ameaça terrorista na Europa em períodos análogos. No entanto, sobre a dimensão da tragédia humanitária verificada no(s) Mediterrâneo(s) nos últimos seis anos, verifica-se que a tónica, discurso

(político) e as práticas (presentes não só nos ciclos políticos comparados, mas também nas descritas ESI's) acentuam a necessária observância e respeito pelos direitos fundamentais no que respeita à segurança dos migrantes⁸².

As avaliações de ameaça estão centradas em relatórios técnicos que implicam decisões operacionais e medidas estratégicas que vão de encontro a necessidades específicas, verificando-se igualmente a existência de uma avaliação e decisão política que pode ir de encontro à expectativa, mas que pode igualmente corresponder ao interesse político e/ou eleitoralista, visando explorar a perceção social associada a estas matérias, nomeadamente no que respeita às identidades nacionais, aos próprios nacionalismos, mas também à perceção negativa associada ao *outro*. Lembramos que os referidos relatórios técnicos dependem da contribuição dos EM e de outras organizações na definição de prioridades.

A nossa comparação incluiu ainda outros modelos securitários, particularmente a ESI - Agenda Europeia para a Segurança, de onde igualmente não resulta uma efetiva transformação política ao longo do tempo – constituindo esta uma agenda partilhada entre a União e os EMs, num espaço de segurança interna da UE, onde a segurança dos cidadãos é garantida com pleno respeito dos seus direitos fundamentais. Do conjunto de intervenientes, destaca-se o COSI como ator preponderante em matéria de segurança interna, imprimindo uma validação técnica que é simultaneamente definidora da estratégia política comunitária.

⁸² Referirmo-nos à totalidade dos mesmos (migrantes económicos, refugiados, apátridas, entre outros) e acentuamos a dimensão de segurança humana a que nos vinculámos no âmbito desta nossa explanação.

5 Considerações finais

Destacámos a existência de pressões migratórias acentuadas influenciados por contextos específicos (guerras, alterações climáticas, períodos de seca extrema, desemprego, convulsões políticas e sociais como as *Primaveras Árabes*⁸³) que não devem constituir «aparato de segurança» na construção política securitária a que se refere Carrapiço (2011, p. 147). Tal circunstância verifica-se na presente investigação e parece ter potencial de reprodução em diferentes contextos de exceção da atualidade. A perceção do outro como *inimigo* no discurso clássico securitário⁸⁴, é reflexo de um quadro alargado de segurança que recusa aceitar o «desafio das migrações» e que só em segunda linha constitui um «problema» como bem refere Teresa Rodrigues (2010).

Não menosprezamos o medo e o impacto social que os atentados terroristas imprimem na dinâmica securitária europeia contemporânea. Pelo contrário, relevamos o temor sistémico, inusitado e oculto, presente na recente cronografia. Esse contexto, é também causa maior da securitização das migrações e dos migrantes. A existência de uma dinâmica preventiva securitária tendente a garantir segurança humana perante a hipótese de tais crimes, constitui igualmente uma condicionante válida para a limitação da mobilidade. Mas o risco deve traduzir-se na confirmação de uma ameaça concreta de determinados imigrantes serem criminosos, sendo assim legítima a imposição de determinadas restrições. Características étnicas, religiosas e/ou a simples condição de *migrante* ou de *estranho*, não poderão constituir valoradas razões para restringir a *mobilidade*, o *direito* e a própria garantia de proteção internacional dos intervenientes. Também não se afigura que a *cidadania* afaste esse risco ou ameaça criminal, atendendo ao facto de na sua maioria, serem cidadãos comunitários *radicalizados* envolvidos nos *ataques*.

⁸³ Também sobre este conjunto de convulsões políticas e respetivas repercussões verificadas desde finais de 2010 em países do médio oriente e Norte de África e como fenómeno complexo de enorme relevância, afluímos tais circunstâncias, como causa direta das dinâmicas migratórias em apreço, no entanto, muito haveria para explorar no que respeita à transmissão e/ou contágio dos valores da Democracia Europeia, aliás, o próprio desfecho destes movimentos, como acontece na Síria ou Iêmen, não é ainda conhecido.

⁸⁴ Como exemplo desta associação, destaca-se que na atualidade uma pesquisa online em fontes abertas (exemplo: Google), com as expressões «guerra ao coronavírus» e/ou o «inimigo coronavírus», devolve mais de 350.000.000 de resultados.

Os grupos *ad-hoc* e as designadas elites europeias em matéria de justiça e assuntos internos, definiram originalmente as estruturas que suportam este *quadro alargado de segurança*. Tratam-se de visões da *Estratégia*⁸⁵ clássica que não perderam o carácter distintivo da guerra e do conflito, ao invés, a cooperação e partilha de uma mesma identidade europeia no que respeita aos seus valores, esteve arredada dessa génese política securitária. Como se impunha, nos últimos dez anos assistiu-se a uma aceleração dessa identidade na construção e partilha dos valores da Democracia, do Estado de Direito e respeito pelos Direitos Fundamentais. A percepção de Faria A. (Entrevista, Anexo B2), acompanha também essa transformação:

As Migrações da última década relançaram as políticas da Europa fortaleza, ergueram barreiras entre Nações e destruíram já as percepções do mundo. A rejeição do Espaço Schengen e o regresso dos controlos fronteiriços permanentes deixou de ser uma reivindicação de partidos da extrema-direita na Alemanha, em França ou na Áustria para se tornar uma nova realidade na Hungria, na Suécia ou em Itália. Como se conclui num relatório do Brookings Institute sobre a migração: «A crise destabilizou a política de todo o continente europeu, agitando os sistemas políticos de cada país e ameaçando a solidariedade da UE como um todo». Em Davos, no Fórum Económico Mundial, o primeiro-ministro da Grécia resumiu a atuação europeia em 2020: «Europe has failed on migration to come up with a unified strategy, and I will be very blunt, you cannot be part of Schengen, expect to take advantage of the free movement of people, and not participate in any burden sharing regarding migration, it's just not fair, it's just not right. »

A política comunitária, constitui o elo de ligação do plano estratégico para o plano operacional e deve manter-se arredada do *Direito do inimigo*. O combate à ameaça criminal organizada e ao terrorismo devem ser combatidas através dos mecanismos que o Direito Penal criou para o efeito. O fenómeno criminal Terrorista, não pode permitir transformar o Estado de Direito num Estado de guerra, por momento indeterminado, com consequências indefinidas para a sociedade. A utilização de expressões do *jus ad bellum* também não justificam *per se* uma extrapolação para o domínio da Estratégia. O problema parece ser uma constante necessidade de renovar e alimentar essa sociedade perigosa e até de justificar os orçamentos comunitários envolvidos. Nesse sentido, poderá até existir alguma inabilidade institucional para transformar uma eventual percepção negativa sobre o aparato de segurança (verdadeiramente) necessário.

⁸⁵ FERNANDES, António Horta, de forma recorrente, destaca precisamente a extrapolação da Estratégia como conceito do *jus ad bellum* para o domínio da Segurança, entre outros artigos, *O conceito de segurança: um obstáculo à paz*, defendendo de certa forma a abrangência dessa designação exclusiva para situações de conflito/guerra, vinculada aos atores políticos (Fernandes, 2015).

Fazer crer que o terrorista ou o criminoso vem sempre do outro lado da fronteira, não pode significar que seja o inimigo, inviabilizando por completo a demonstração dos Estados de Direito e a própria finalidade de reintegração do agente, sendo igualmente obscuro o bem jurídico protegido. Transpor determinada fronteira será sempre uma atuação devidamente tutelada (Convenção de Genebra, 1951). Diremos também que uma visão renitente perante a *União Europeia*, justifica o alerta de Helmut Khol (inscrito num artigo do jornal Bild), preocupado com a possibilidade de, devido à crise financeira, a atual geração de líderes não preservar a experiência do pós-guerra traduzida numa confiança europeia, acentuada com a expressão:

para aqueles que não viveram estes tempos e que, especialmente agora durante a crise, perguntam que benefícios traz a *unidade da Europa*, a resposta apesar do período de paz europeia sem precedentes que dura há mais de 65 anos e apesar dos problemas e dificuldades que ainda teremos de ultrapassar, é: a Paz (Marshall, 2015, p. 104).

Assim, sobre as hipóteses exploradas, concluímos que:

(H1) – A relevância das agências, Frontex e Europol na gestão das Migrações e dos riscos associados é unívoca. Abordam de uma forma prática e operacional os riscos e as ameaças transnacionais relacionadas com as Migrações, impondo uma tônica elevada no que respeita ao carácter preventivo e reativo das suas missões. Por outro lado, interpretam e incorporam nas suas condutas os princípios e valores inscritos no modelo europeu no respeito pelos direitos fundamentais; (H2) – Existe uma associação desproporcional da ameaça criminal terrorista na Europa às *Migrações* e aos *Migrantes*. Seria necessária uma recolha exaustiva no sentido de verificar em que ponto, (que julgamos político), a securitização de fenómenos (excepcionais) é operada no sentido de conduzir aos nacionalismos exacerbados e pretensões extremadas, que podem também ser resultado da alguma inabilidade para gerir a perceção social associada; (H3) – Consideramos a inexistência de uma transformação efetiva das políticas comunitárias em função da variação dos fluxos migratórios e dos próprios riscos e ameaças identificados, mas antes uma permanente adequação do discurso e estratégia securitária. Neste particular distinguimos dois planos distintos de atuação, um primeiro de ordem prática, reativa e operacional, como referem Fernandes E. e Pimenta P. (Entrevistas, Anexos B5, B7):

O novo regulamento FRONTEX é o mais recente exemplo da transformação das políticas implementadas em matéria de justiça e assuntos internos, em função da variação do fenómeno

migratório e riscos e ameaças relacionados: a FRONTEX foi criada sem qualquer poder executivo. Neste momento, encontra-se a recrutar o 1º contingente de 750 homens daquela que será uma força de 10000 elementos do Standing Corps.

Por outro lado, a crescente evolução da cibernética e o ritmo acelerado da evolução tecnológica relacionada com a cibercriminalidade, tem merecido por parte das agências internacionais, como é exemplo a EUROPOL, um papel de destaque no que diz respeito ao combate às organizações criminosas.

No entanto ao nível marcadamente estratégico e político, partilhamos a visão de Antunes V. (Entrevista, Anexo B9) para quem:

As grandes linhas orientadoras mantêm-se: Segurança Interna da UE; Fronteiras externas; Dimensão externa da Segurança Interna. Temos este espaço comum de Liberdade Segurança e Justiça, «sedimentada» num instrumento vasto para a sua gestão no que toca à segurança interna da UE: O acervo de SCHENGEN. Houve, por parte de alguns EMs, uma «derrapagem» a esta abordagem, com encerramento unilateral de fronteiras. A Comissão, o Parlamento Europeu e o Conselho, realinharam estas posições, «back to Schengen». Portanto, neste capítulo, houve reforço substancial de cooperação, promovida sobretudo pelo COSI. Aponta-se, a título de exemplo, a elaboração do relatório conjunto da Europol e Intcen, congregando «intell» de agências de aplicação da lei e de serviços de informação. Mas os princípios básicos mantêm-se inalterados.

O ciclo político, a exemplo da(s) ESI(s), tratam-se de *agendas partilhadas*, sendo certo que o resultado das mesmas está dependente do nível de compromisso político de todos os intervenientes, nomeadamente, instituições da UE, agências da UE, Estados Membros, Estados Terceiros e outros parceiros ou organizações. Estamos em crer que a margem para securitizar estas questões será ampla, sendo necessária uma recolha exaustiva das diferentes estratégias e atores envolvidos no seu desenvolvimento que permita determinar sobre a sua relevância.

É consensual o imprescindível afastamento do etnocentrismo e estereótipos que associam as migrações e os migrantes à ameaça terrorista, como salienta Miguel Requena (2015, pp. 52 a 72), para quem «...a relação entre migrações internacionais e a segurança tornou-se tema quente na literatura académica, na imprensa e para o público em geral». Esta candência, destaca a crescente importância destes movimentos de pessoas na perceção da relação migração-segurança construída na base de uma possível ameaça à identidade coletiva ou nacional dos países anfitriões. As diferenças sociais, culturais, étnicas e religiosas são vistas como riscos à segurança social, cultural e coletiva com destaque para os migrantes de religião muçulmana, vistos como potenciais atores do terrorismo global e obstáculo à integração social e cultural nas sociedades de acolhimento. Tratam-se de «mitos com pés de Barro do Terrorismo religioso» como a ele se refere Juergensmeyer (e outros, 2006, p. 173) para quem:

nenhuma religião tem o monopólio da violência (...) todas elas já se envolveram em atos de terrorismo» e «...a solução é lidarmos com os seres humanos como seres humanos, cumprirmos as normas dos direitos humanos internacionais e as leis internacionais, e tratarmos todas as pessoas com respeito e dignidade...o princípio do fim do terrorismo...é respeitar os pontos de vista de todas as pessoas.

Zielonka (2008) considera ainda que a política europeia passa por exportar o seu modelo de governação para outros países de maneira inovadora para que não seja considerado um *imperialismo* regulador. Para este autor (Zielonka, 2008, pp. 471–484) a UE apesar de não recear uma invasão, teme a imigração descontrolada e a instabilidade provocada e pretende criar uma zona salutar de vizinhança, prosperidade e cooperação.

Nesta perspetiva, que partilhamos, as políticas sociais europeias e a própria ideologia, influenciam diferentes partes do globo, podendo até existir uma expansão dessas normas e valores, mediante operações de paz no mundo. Existe também um esforço da UE para transmitir os seus modelos sobre direitos humanos, democracia, normas sobre trabalho, ambiente, comércio livre, entre outras, tentando *proteger* as normas sociais que fazem parte dessa identidade da população europeia.

Com este nosso trabalho, descortinámos que a manutenção do espaço Shengen, corresponde de forma positiva e proporcional às valoradas razões práticas e morais que sustentam eventuais restrições, procurando estabelecer uma verdadeira correspondência e equilíbrio entre riscos e ameaças concretas à segurança e o respeito pelos direitos fundamentais, assumindo-se estas como condicionalidade primária de segurança humana. Demonstramos também, que este modelo Europeu, não sendo um paradigma perfeito, tem potencial de reprodução numa dimensão externa de segurança, cujo enfoque e responsabilidade partilhada deverá privilegiar o aspecto humanitário. Porém, seria necessário explorar também de forma sistemática, todas as dinâmicas políticas nacionais que enformam esse Espaço de Liberdade Segurança e Justiça da União Europeia.

6 Referências Bibliográficas

ADLER, Emmanuel. (1997). «*Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics*» in *European Journal of International Relations*, 2(3).

_____ (2002). «*Constructivism and International Relations*» in Carlsnaess et al, eds, *Handbook of International Relations*, Sage, 2002, pp. 95-118.

ANGELESCU, Irina. 2008. «*All New Migration Debates Commence in Rome: New Developments in the Securitization of Migration in the EU*». Disponível via web em: <http://pdc.ceu.hu/archive/00003934/01/angelescu.pdf> [acedido a 28/02/2020]

BECK, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage

BIGO, Didier. 1996. *Polices en Réseaux: L'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po.

_____ 2001. «*To Reassure and Protect after September 11th*». Social Science Research Council. Disponível via web em <https://items.ssrc.org/after-september-11/to-reassure-and-protect-after-september-11/> [acedido em 27/02/2020]

_____ (2002). *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*. Alternatives: Global, Local, Political. Nº27. London: Sage Publications, p.p. 63-92.

BOOTH, Ken (ed.). (2005) *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

BOURDIEU, Pierre. 2001. *Contrafogos 2 – Por um Movimento Social Europeu*. Oeiras: Celta.

BRANCANTE, Pedro Henrique, e Rossana Rocha REIS. 2009. «A securitização da imigração: Mapa do debate». *Lua Nova* (77): 73–104.

BRANDÃO, A. P., 2015. O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Volume 6, pp. 1-20.

BUONFINO, Alessandra. 2004. «*Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe*». *New Political Science* 26: 1, 23-49. Disponível via web em: <http://dx.doi.org/10.1080/0739314042000185111> [acedido em 27/02/2020]

BUZAN, B., WEAVER, O. and DE WILDE, J. 1998. *Security – A New Framework for Analysis*, Colorado: Lynne Rinner Publishers, Inc., Boulder.

CARENS, Joseph. (2013). *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.

CARMALI, Sara. 2008. «*O conceito de segurança como política de exceção*» in IPRI – Relações internacionais - junho:2008 18: pp. 113–27: Disponível via web: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_07SCarmali.pdf [acedido a 12/03/2020]

CARRAPICO, Helena. 2011. «*The Godfather goes to Brussels: A evolução do conceito de crime organizado no contexto da área de liberdade, segurança e justiça.*», pp. 141–157. Via web: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992011000300013&lng=pt&nrm=iso%5Cn [acedido em 17/02/2020]

CASTELLS, M., 2007. *O Fim do Milénio, A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. 2.ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CRUZ, Irene, (2019) «*Ética das migrações: entre as restrições e a liberdade*» in *Direitos humanos e Migrações*, Maria João cabrita e José Manuel Santos (org.). Universidade da Beira Interior, Covilhã – Portugal. Web: www.labcom-ifp.ubi.pt [acedido a 27/03/2020]

FERNANDES, António Horta. (2015). *O conceito de segurança: um obstáculo à paz*. *Relações Internacionais* [online]. 2015, n.48, pp.139-164. (ISSN 1645-9199.)

FERREIRA, Marcos Faria. (2014). «Construtivismo» in *Enciclopédia das Relações Internacionais* (2014), Mendes, Nuno e Coutinho, Francisco P. (Orgs.). D.Quixote.

FERREIRA, Susana. (2010). *A Política de Imigração Europeia: Instrumento da Luta Anti-Terrorista?* Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Especialidade Estudos Europeus, FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

_____. (2016). *Managing migrations in Europe's Southern borders. The cases of Spain, Italy and Portugal*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, Especialidade Estudos Europeus, FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

FINNEMORE, Martha (1996). *National Interest in International Society*. Cornell Studies in Political Economy. New York: Cornell University Press.

_____. (1998). *Norm Dynamics and Political Change*. *International Organization*, 52:4, pp. 887-917.

FINNEMORE, Martha and SIKKINK, Kathryn (2001). «*Taking Stock: The Constructivist Research Program*» in *International Relations and Comparative Politics*. *Annual Review of Political Science*, 4:391-416.

FOUCAULT, Michael. 1975. *The Order of Things*. Routledge. London, via web: <https://doi.org/10.4324/9780203996645> [acedido a 21/01/2020]

GASPAR, Carlos. 2016. *O Pós-Guerra Fria*. Lisboa, Tinta da China.

GIDDENS, Anthony. 2001. *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

_____, 2005. *O mundo na era da Globalização*. Editorial Presença. Lisboa

GOFFMAN, Erving. 1988. *Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro – Brasil: LTC.

HABERMAS, Urogen. (1984). *Theory of communicative action*. Vol.1, translated by Thomas MacCarthy. Boston. Beacon Press.

HELD, David. 1998. «*Democracy and Globalization*» In *Re-imagining Political Community*. Daniele Archibugi, David Held and Martin Köhler. Oxford: UK

HOFFMANN, Andrea Ribeiro, NETO, Danilo Marcondes de Souza. 2007. «*O processo de institucionalização da condicionalidade política na União Europeia e sua eficácia como um instrumento de promoção da democracia*». *Contexto Internacional* 29(2): 337–62.

HOPF, Ted. (1998). «*The promise of constructivism in International Relations Theory*», in *International Security*, 23, 1, 1998, pp. 171-200.

HUYSMANS, Jef. 2000. «*The European Union and the Securitization of Migration*». *Journal of Common Market Studies* 38: 5, 751-777. via web em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00263> [acedido em 27/02/2020]

_____ (2006) *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London: Routledge.

JAKOBS, G., CANCIO MELIÁ, M. (2006), *Derecho penal del enemigo*. segunda edición, Navarra: Thomson Civitas,

JUERGENSMEYER, Mark. 2006. «Os Mitos com pés de Barro» in *Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais – Terrorismo e Relações Internacionais* (Vários, 2006). Fundação Calouste Gulbenkian – Gradiva, Lisboa

KEOHANE, R.; NYE, J.. 2012. *Power and Interdependence*. 4. ed. New York: Longman

KRATOCHWIL, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

LACOSTE, Yves. (1993). *Dictionnaire de Géographie*, Flammarion, Paris.

LÉONARD, Sarah (2010). «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices», *European Security*, 19:2, 231-254, DOI: 10.1080/09662839.2010.526937

LARA, A. S. 2007. *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*. 1.ª ed. Coimbra: Almedina.

LOURENÇO, N. 2010. *Para uma Estratégia Europeia de Segurança Interna: Do Tratado de Lisboa ao Programa de Estocolmo*. Em: R. Brito & H. Soares, edits. I Jornadas de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração Interna, pp. 93 - 97.

LOURENÇO, N. et al., 2015. *Segurança Horizonte 2025: Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. 1.ª ed. Lisboa: Edições Colibri.

MARSHALL, Tim. (2015). *Prisioneiros da Geografia – Dez mapas que lhe revelam tudo que precisa de saber sobre política internacional*. Edições Saída de emergência. Porto Salvo - Portugal

MARX, Karl. (ed. 1982). *Manifesto do Partido Comunista*, Publicações Notícias.

MAUSS, Marcel. (ed.1974) *Ensaio sobre a dádiva. Forma e Razão da Troca nas Sociedades Arcaicas*. In *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: E.P.U / Edusp.

MENDES, Pedro. (2004). *A Dimensão Internacional da Transição Democrática em Portugal: A influência da Europa*. in CEPESE. Via web: <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/desafios-da-democratizacao-no-mundo-global/a-dimensao-internacional-da-transicao-democratica-em-portugal-a-influencia-daeuropa> [acedido em 27/03/2020]

MENDES, Pedro Emanuel. (2012). *A (Re)invenção das Relações Internacionais na viragem do século. O desafio do Construtivismo*. in RI, (2012) nº 36, pp. 105-118.

MOREIRA, Adriano (2004). *Terrorismo*. Lisboa: Almedina

NEAL, Andrew W. (2009). «Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX». *JCMS 2009 Volume 47. Number 2*. pp. 333–356.

- ONUF, Nicholas. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- ONUF, Nicholas. (1998) «*Constructivism: A User's Manual*», in Vendulka Kubalkova, Nicholas Onuf and Paul Kowert, eds, *International Relations in a Constructed World*, 58–78, Armonk, NY:M.E. Sharpe.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. 1998. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva. Lisboa.
- REIS RODRIGUES, Alexandre. 2013. *O conceito de Segurança*. JDRI, pp.1-10
- RISSE, Thomas. (2004). «*Social Constructivism and European Integration*». In: DIEZ, Thomas and WIENER, Antjie (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, pp. 157-176.
- RODRIGUES, Teresa. 2010. *Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal*. IDN Cadernos.
- RODRIGUES, T, PÉREZ, R e FERREIRA, S. (2015) *Globalization and International Security*. Edited by R. G. P. and S. de S. F. Teresa Rodrigues. Nova Science Publishers, Inc.
- SANTOS SILVA, A. e Madureira Pinto, J (Orgs). 2003. *Metodologia das Ciências Sociais*, Biblioteca das Ciências do Homem – Edições Afrontamento. Porto
- SANTOS, Paula Marques e SILVA, Mónica. 2015. *A identidade europeia – a cidadania supranacional*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/277045196_A_identidade_europeia_a_cidadania_supranacional [acedido a 20/04/2020].
- SCHMITT, Carl. (2009). *Teología Política*, vol. 2. Editorial Trotta: Madrid.
- _____ (2015). *O Conceito do Político*. Edições 70: Lisboa.
- SHIELDS, Rob (2006), «*Boundary-Thinking in Theories of the Present: The Virtuality of Reflexive Modernization*», *European Journal of Social Theory*, 9(2), pp. 223-237.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. 2003. *Um discurso sobre as Ciências*. Edições Afrontamento. Porto.
- TANNO, Grace. 2003. *A contribuição da Escola de Copenhaga aos Estudos de Segurança Internacional* in *CONTEXTO INTERNACIONAL* Rio de Janeiro, vol.25, no 1, janeiro/junho, pp.47-80.
- TURNER, Bryan S. (1996) *Teoria Social*, Difel
- WALZER, M. (1999). *As Esferas da Justiça – Em Defesa do Pluralismo e da Igualdade*. Lisboa: Editorial Presença.
- _____ 2004. *A Guerra em Debate*. Edições Cotovia Lda – Lisboa
- WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- WATERS, Malcolm. 2002 (1995). *Globalização*. Celta Editora, Oeiras
- WAEVER, Ole. 2000. «*The EU as a security actor*». In: KELSTRUP, M.; WILLIAMS, M. C. (eds.). *International relations theory and the politics of European integration. Power, security and community*. London: Routledge.

WENDT, Alexander (1987). «*The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*». *International Organization*, v. 41, nº. 3, p. 335-370.

_____ (1992). «*Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*». *International Organization*, vol. 46, Issue 2, pp. 391-425.

_____ (1994). «*Collective Identity Formation and the International State*». *American Political Science Review*, v. 88, n. 2, pp. 384-396.

_____ 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

ZIELONKA, Jan. (2008). *Europe as a global actor: empire by example?* *Royal Institute of International Affairs*, 84:3, pp. 471–484.

Outras fontes:

Assembleia da República, 2008. Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto - Lei de Segurança Interna. *Diário da República*, Volume I Serie - N.º 167, pp. 6135 - 6141.

Comissão Europeia. (2015, 28 de abril). ESI; disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

Comissão Europeia. (2015a, s/d). Agenda Europeia para as Migrações. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_pt.pdf

Comissão Europeia. (2018, s/d). SHENGEN. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en

Comissão Europeia. (2020, 7 de fevereiro). Disponível em: https://ec.europa.eu/info/index_pt

Comissão Europeia. (2020a, 7 de fevereiro). SHENGEN BROCHURE. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/schengen-brochure_en

Comissão Europeia. (2020b, 2 de maio). Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation/information-exchange_en

Comissão Europeia. (2020c, 2 de maio). Cooperação Policial. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/police-cooperation_en

Conselho da UE. (2010, 25 de fevereiro). Lelislção. COSI. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32010D0131>

Conselho da UE. (2010a, s/d). ESI/2010 – Rumo a um modelo europeu de segurança. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>

Conselho da UE. (2017, 19 de maio). Resultado dos trabalhos aprovação - Policy Cycle. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/pt/pdf>

Conselho da UE. (2020, 19 de janeiro). Disponível em: www.consilium.europa.eu

Conselho da UE. (2020a, 19 de janeiro). Policy Cycle. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/eu-policy-cycle-tackle-organized-crime>

Conselho da UE. (2020b, 19 de janeiro). Policy Cycle. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/37340/20185274_qc0418775enn_pdf.pdf

Conselho da UE. (2020c, 20 de março). COSI. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/>

Conselho Europeu. (2010, s/d). ESI. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/>

Conselho Europeu. (2020, 2 de maio). BREXIT. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-uk-after-referendum/>

Conselho Europeu. (2020a, 27 de fevereiro). Nova agenda estratégica. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024>

Convenção Europeia de Direitos Humanos – CEDH. (2013, s/d), Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf

Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. (DUDH, 2000, s/d) Disponível em: www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf

DGRM. (2020, 4 de abril). Disponível em <https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonas-maritimas-sob-jurisdicao-ou-soberania-nacional>

DN – Diário de Notícias eletrónico. (2020, 18 de abril). *Atentados na Europa*. Disponível em <https://www.dn.pt/mundo/cronologia-atentados-na-europa-desde-2004-8534384.html>

DRE - Diário da República eletrónico – (2020, 18 de março) - Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/130399862/details/maximized>

DRE - Diário da República eletrónico. (2020a, 9 de janeiro). Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/107061863/details/maximized>

EUCPN. (2020, 2 de maio). Disponível em: <https://eucpn.org/who-we-are>

EUCPN. (2020a, 2 de maio). Disponível em: https://eucpn.org/sites/default/files/document/files/the_eu_policy_cycle.pdf

Euronews. (2020, 23 abril). Disponível em: <https://pt.euronews.com/2019/06/03/uniao-europeia-processada-por-mortes-no-mediterraneo>

Europol. (2016, 22 de fevereiro). Migrant Smuggling in the EU – Europol Report 2016. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu>

Europol. (2016a, 22 de fevereiro). European Migrant Smuggling Centre. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>

Europol. (2016b, 12 de maio). Secondary Security checks (vacancies). Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/search?t=secondary%20security%20checks&op=Search>

Europol. (2017, s/d). SOCTA. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

Europol. (2018, s/d). TE-SAT. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>

Europol. (2020, 7 de janeiro). Europol. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/about-europol>

Europol. (2020a, 2 de fevereiro). ECTC – European Counter Terrorism Centre. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>

FRONTEX. (2018, 13 de novembro). Notícias. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-flows-in-october-down-by-a-third-spain-accounts-for-60-of-detections-ppaQPH>

FRONTEX. (2020, 19 de janeiro). Disponível em: <https://frontex.europa.eu/>

FRONTEX. (2020a, 20 de abril). Disponível em: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/foreword/>

FRONTEX. (2020b, 5 de fevereiro). Mapa das Migrações. Dados. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>; [https://frontex.europa.eu/assets/Migratory routes/Detections of IBC 2020 05 02.xlsx](https://frontex.europa.eu/assets/Migratory%20routes/Detections%20of%20IBC%202020%2005%2002.xlsx)

FRONTEX. (2020c, 5 de fevereiro). FRA - Frontex Risk Analysis 2019; Disponível em: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Risk Analysis/Risk Analysis for 2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk%20Analysis/Risk%20Analysis/Risk%20Analysis%20for%202019.pdf)

FRONTEX. (2020d, 12 de fevereiro). Notícias. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-situation-in-january-detections-fall-except-for-central-med-onlyPWK>

INTERPOL- (2020, 6 de maio). Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC). Disponível em: <https://www.interpol.int/>

JN – Jornal de Notícias eletrónico. (2020, 18 de abril). Atentados na Europa. Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/cronologia-atentados-na-europa-atribuidos-aos-movimentos-islamitas-5089588.html>

NATO. (2013, s/d). STANAG 3680 - AAP - 06. 1.ª ed. Bruxelas: NATO. Disponível via web: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Other_Pubs/aap6.pdf

OIM – Organização Internacional para as Migrações. (2020, 4 de maio). Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/10/1689202>

OMI – Organização marítima internacional/SAR. (2020. 23 de março). Disponibilizado em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/RadioCommunicationsAndSearchAndRescue/SearchAndRescue/Pages/SARConvention.aspx>

Parlamento Europeu. (2020, 19 de janeiro). Cooperação Policial. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.7.pdf

Parlamento Europeu. (2020a, 26 de fevereiro). Tampere. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm

Parlamento Europeu. (2020b, 27 de fevereiro). PRUM; Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824pt.pdf

Parlamento Europeu. (2020c, 27 de fevereiro). TFUE. Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf

Polícia Judiciária. (2020, 09 de janeiro). UCI. Disponível em: <https://www.policiajudiciaria.pt/uci/>

Researchgate. (2020, 10 de maio). SRR. Disponível em https://www.researchgate.net/figure/Search-and-Rescue-Regions-SRR-in-the-Mediterranean-according-to-the-2004-amendments_fig2_280880592

SEF. (2020, 24 de março). Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-183-o-auxilio-a-imigracao-ilegal>

SEF. (2020ª, 24 de março). Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx> [acedido a 24/03/2020].

SEF. (2020b, 2 de maio). NFPOC. Disponível em: <https://www.sef.pt/pt/pages/destaques-detalle.aspx?nID=7>

SSI. (2020, 24 de março). Lei 53/2008. DRE. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada//lc/67545378/201704022125/67576800/diploma/indice?consolidacaoTag=Seguran%C3%A7a+Interna>

STATEWATCH. (2020, 3 de março). Estratégia Frontex de Direitos Fundamentais. disponível: http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf

União Europeia. (UE, 2010, s/d). Jornal da UE. Programa de Estocolmo. <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PT:PDF>

União Europeia. (UE, 2020, 11 de fevereiro). Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt

União Europeia. (UE, 2020a, 23 de fevereiro). Legislação UE. Critérios de Copenhaga. https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html?locale=pt

União Europeia. (UE, 2020b, 20 de março). Legislação UE. Tratados. Disponível em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt

União Europeia. (UE, 2020c, 19 de fevereiro). Frontex. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_pt

União Europeia. (UE, 2020d, 5 de janeiro). Temas – Agências. Disponível em: https://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_pt

União Europeia. (UE, 2020e, 30 de abril). Legislação UE. Tratado de Roma. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>

União Europeia. (UE, 2020f, 30 de abril). Legislação UE. O Espaço e a cooperação Schengen. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33020>

União Europeia. (UE, 2020g, 30 de abril). Legislação UE. Programa de Haia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A16002>

União Europeia. (UE, 2020h, 30 de abril). Agências JAI. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_pt

Anexos

Anexo A – Migrantes/nacionalidades/rotas/volume

Anexo B – Entrevistas: B1, B2, B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9

Anexo C – Doc`s Frontex: C1 – Fundamental Rights Strategy; e C2 – Risk analysis

Anexo D – Doc`s Europol: D1 – Migrant Smmugling Report; D2 – SOCTA; e D3 – TE-SAT

Anexo E – E1 - Ciclo Político – 2014-2017; E2 - Ciclo Político – 2018-2021

Anexo F – F1 - Schengen Brochure; F2 – ESI/2010; e F3 – ESI/2015

ANEXO A

- Migrantes/nacionalidades/rotas/volume

Fonte: FRONTEX. (2020b). Mapa das Migrações. Nacionalidades. Rotas. Volume.
Disponível em:

<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

ANEXO B

- Entrevistas:

B1 – Ana Jordão

B2 – Aurélio Faria

B3 – Duarte Alves

B4 – Dulce Ferreira

B5 – Edite Fernandes

B6 – Leonel Santos

B7 – Paulo Pimenta

B8 – SEF (Anónimo)

B9 – Vitor Antunes

ANEXO C

- Relatórios Frontex:

C1 – Frontex Fundamental Rights Strategy

Fonte: (STATEWATCH, 2020). Estratégia Frontex de Direitos Fundamentais). Disponível em: http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2011-03-31-frontex-fundamental-rights-strategy.pdf

C2 – FRA – Frontex Risk Analysis 2019

Fonte: (Frontex, 2020d, 5 de fevereiro). Disponível em https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf

ANEXO D

- Relatórios Europol:

D1 – Europol. (2016, 22 de fevereiro). Migrant Smuggling in the EU – Europol Report 2016. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu>

D2 – Europol. SOCTA (2017, s/d). Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

D3 – Europol. TE-SAT (2018, s/d). Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>

ANEXO E

- Ciclos Políticos – *Policy Cycles*:

E1 - Conselho da UE. (2020a, 19 de janeiro). Policy Cicle. Policy Cycle 2014 – 2017.
Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/eu-policy-cycle-tackle-organized-crime>

E2 - Conselho da UE. (2020b, 19 de janeiro). Policy Cicle. 2018-2021. Disponível em:
https://www.consilium.europa.eu/media/37340/20185274_qc0418775enn_pdf.pdf

ANEXO F

Doc`s UE:

F1 - Schengen Brochure

Fonte: Comissão Europeia. (2020a, 7 de fevereiro). SHENGEN BROCHURE. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/schengen-brochure_en

F2 – ESI/2010 – Rumo a um modelo europeu de segurança.

Fonte: Conselho da UE. (2010a, s/d). ESI/2010 – Rumo a um modelo europeu de segurança. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>

F3 – ESI /2015 – Agenda Europeia para a segurança

Fonte: Comissão Europeia. (2015, 28 de abril). ESI; disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf