

A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EUROPEIA: INSTRUMENTO DA LUTA ANTI-TERRORISTA?

Susana Raquel de Sousa Ferreira

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Área de Especialização Estudos Europeus

MARÇO, 2010

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 Mestre Ana Santos Pinto.

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Lisboa, de de

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O(A) orientador(a),

O(A) orientador(a),

Lisboa, de de

*A todos aqueles que deixam os seus países
à procura de uma vida melhor.*

AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas foram imprescindíveis nesta minha caminhada de aprendizagem e às quais muito agradeço.

Especial agradecimento às minhas orientadoras, Professora Teresa Rodrigues e Professora Ana Santos Pinto, por toda a sua ajuda e disponibilidade e por partilharem comigo os seus preciosos conhecimentos.

Aos meus colegas de curso, Fabrícia, Eduardo, Isabel, João, Fernando e Sara pelo seu companheirismo e pelos bons momentos que partilhámos ao longo do curso.

À minha grande amiga e “companheira de estudo”, Ticha, que, mesmo longe, sempre me incentivou e acompanhou nesta caminhada.

À Josélia, amiga e conselheira, por acreditar em mim, por ler esta tese do princípio ao fim e por tudo aquilo que me tem ensinado.

A toda a família AMIGrante, por me terem dado a oportunidade de concluir esta etapa da minha aprendizagem e por todo o seu apoio.

À Vanessa, Guigui, Fátima e Luís por tantas vezes me terem aberto a porta de suas casas, permitindo que eu pudesse frequentar este curso de mestrado.

À minha família e amigos que me acompanharam nesta jornada com a sua amizade verdadeira, partilhando comigo alegrias e tristezas: Cátia, Sara, Joana, Cristina, Chico, Bitó, Mónica, Eugénia, João, Carlos, Raquel, Nelson, Paulo, Ana, Felicidade, Neves, Pedro, Beta, Susana, Tia Celeste e Tia Emília.

Ao meu irmão, por estar sempre ao meu lado. Aos meus pais, pela paciência que demonstraram ao longo deste tempo, mas acima de tudo pelo seu amor e exemplo de vida.

RESUMO

A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EUROPEIA: INSTRUMENTO DA LUTA ANTI-TERRORISTA?

Susana Raquel de Sousa Ferreira

PALAVRAS-CHAVE: Imigração, Segurança, Política de Imigração Europeia, Justiça e Assuntos Internos, Terrorismo

A crescente importância das migrações internacionais na cena internacional traduziu-se no desenvolvimento de uma política europeia de imigração comum. A UE procura construir esta política numa base compreensiva, que tem como principais vertentes a imigração legal e ilegal, as relações com países terceiros e a integração dos migrantes. Os ataques terroristas de Nova Iorque em 2001 e, mais tarde, em Madrid e Londres, ao surgirem como ameaça transnacional, são muitas vezes associados às migrações e, de modo especial, à imigração. Neste contexto, a UE procura criar uma área de liberdade, segurança e justiça, ao qual são centrais a luta anti-terrorista e a política de imigração comum.

Tendo por base o estudo da relação imigração-segurança, das novas percepções de segurança e do próprio conceito de securitização, este trabalho procura analisar o desenvolvimento da política de imigração europeia e perceber se houve uma securitização da mesma, bem como se esta é instrumento da segurança europeia.

ABSTRACT

THE EUROPEAN IMMIGRATION POLICY: AN INSTRUMENT AGAINST TERRORISM?

Susana Raquel de Sousa Ferreira

KEYWORDS: Immigration, Security, European Immigration Policy, Justice and Home Affairs, Terrorism

The growing importance of international migrations in the international scene has led to the development of a common European immigration policy. The EU works towards this policy through a comprehensive approach, in which legal and illegal immigration, the relationship with third countries and the integration of migrants are taken as the main issues. The terrorist attacks in New York, in 2001, and later in Madrid and London, came to be seen as transnational threats, often associated to migrations, and particularly to immigration. In this context, the EU has been trying to build an area of freedom, security and justice, based on the fight against terrorism and a common immigration policy.

Through the analysis of the relationship between immigration and security, the new perceptions of security and the very concept of securitization, this research project aims to analyse the development of the European immigration policy and to determine whether there is a securitization of this policy and whether it might be seen as an instrument of the European security.

ÍNDICE

Introdução	1
Capítulo I - Enquadramento Teórico: Relação Imigração-Segurança	7
1.1 Escola de Copenhaga - a abordagem multissetorial da segurança e a teoria da securitização	8
1.2 A imigração enquanto problema de segurança.....	13
1.3 Enquadramento da imigração na visão multissetorial da segurança.....	18
1.4 A gestão do desconhecido	22
1.5 Políticas de imigração inclusivas e exclusivas	24
1.6 Síntese Conclusiva	25
Capítulo II - Pilar JAI - Justiça e Assuntos Internos	27
2.1 O Intergovernamentalismo e o Supranacionalismo no processo de integração europeia	28
2.2 O Tratado de Maastricht e a estrutura de pilares da UE.....	30
2.3 Terceiro Pilar - Justiça e Assuntos Internos	32
2.3.1. De Maastricht a Amesterdão	32
2.3.2 Comunitarização do terceiro pilar: processos de decision e policy making comunitários.....	37
2.3.3 Abordagem Cross-Pillar	39
2.4 Luta anti-terrorista.....	40
2.4.1 O terrorismo e a sua nova face	41
2.4.2 O desenvolvimento da luta anti-terrorista na Europa.....	42
2.5 Síntese Conclusiva	50
Capítulo III - Política Comum de Imigração	52
3.1 Os principais passos na construção de uma Política de Imigração Europeia - De Roma a Tampere	53
3.2 A Implementação de uma Política de Imigração Compreensiva.....	59

3.2.1 De Tampere a Haia.....	59
3.2.2 Principais linhas da política de imigração europeia	61
3.3 As bases de dados digitais enquanto instrumentos da política de imigração europeia	64
3.3.1 O Sistema de Informação Schengen - SIS I e SIS II	66
3.3.2 O Sistema de Informação de Vistos - VIS	67
3.3.3 O Eurodac.....	68
3.4 Síntese Conclusiva	69
Capítulo IV - A Política de Imigração Europeia à luz da luta anti-terrorista.....	71
4.1 Securitização da política de imigração europeia	72
4.2 Os instrumentos de controlo e vigilância das migrações enquanto instrumentos securitizadores	76
4.3 As construções sociais da imigração pelos cidadãos europeus	79
4.4 Síntese Conclusiva	82
Considerações Finais	84
Bibliografia	89
Lista de Anexos.....	102

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIG	Conferência Intergovernamental
EUA	Estados Unidos da América
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
JAI	Justiça e Assuntos Internos
JO	Jornal Oficial
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
SIS	Sistema de Informação Schengen
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VIS	Visa Information System (Sistema de Informação de Vistos)

Introdução

Desde os primórdios da humanidade que as migrações fazem parte da história dos povos. Inicialmente restritos a espaços geográficos delimitados por factores geológicos e naturais, os movimentos migratórios têm na actualidade um carácter global. A busca do progresso e bem-estar, o desenvolvimento de novas tecnologias e alterações político-sociais nas sociedades de origem em muito vêm contribuindo para o intensificar das migrações.

Inicialmente movimentos espontâneos e desregrados, com o passar do tempo e o seu alargamento a novos espaços política e socialmente constituídos e regulamentados, os fluxos migratórios passaram a ter um peso importante nas economias, tecido social e segurança dos povos e das nações de acolhimento. Contudo, até há pouco tempo, as migrações eram apenas matéria de política interna dos Estados. Actualmente são matéria de *high-politics*¹ nas relações internacionais, dado o carácter global e transnacional das vagas migratórias e a sua importância nas relações entre os Estados.

As migrações contribuem para o desenvolvimento económico dos países de origem (envio de remessas) e de destino (mão-de-obra barata e/ou especializada) e para o equilíbrio demográfico e enriquecimento social (maior diversidade cultural) dos países de acolhimento (Pereira, 2009, p.28). Apesar disso, poderão também ter impactos negativos nas economias dos países de origem, levando a um *brain drain*². Todavia, receios quanto às suas consequências económicas, políticas e muitas vezes ao nível da identidade, tornam os Estados relutantes em abrir as suas fronteiras. A imigração é cada vez mais vista como um problema de segurança e o seu carácter

¹ Opta-se pelo recurso ao termo em inglês por ser o que melhor expressa o conceito de matérias essenciais à sobrevivência e manutenção do Estado.

² Opta-se pelo uso do termo em inglês por ser o que melhor traduz a noção de fuga de cérebros.

global sugere a necessidade de uma abordagem à relação imigração-segurança (Weiner, 1992, p.94).

Ao longo da história, o continente europeu sempre foi origem dos movimentos migratórios. Esta tendência inverteu-se nas últimas décadas do século XX e a Europa tem assistido a um aumento dos fluxos migratórios, tornando-se um continente de imigração. Com a consagração do princípio da livre circulação verifica-se um intensificar dos movimentos migratórios entre os países da União, mas assiste-se sobretudo a um aumento da imigração para a Europa. De acordo com Pereira (2009, p.23) actualmente existem mais de 70,5 milhões de migrantes na Europa.

Os migrantes reforçam o mosaico cultural europeu com a sua diversidade e riqueza cultural. Assim, para além de toda a multiplicidade própria dos Estados europeus (plurinacionais, pluriétnicos e plurilingues), temos ainda os nacionais de países terceiros que emigram para a Europa e fazem dela a sua casa, enriquecendo-a com a sua cultura, costumes e tradições. A Europa não é já apenas composta pelos seus cidadãos nacionais, é um espaço multicultural constituído também pelos cidadãos de países terceiros que nela residem.

Porém, as migrações, de modo especial a imigração, são frequentemente apresentadas como uma ameaça à ordem pública e às identidades nacionais (Pereira, 2009, p.34), o que pode criar grandes resistências e tensões sociais. A nova ameaça terrorista, de modo especial, os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, seguidos dos ataques bombistas de Madrid em 2004 e Londres em 2005, trouxeram alterações às percepções de segurança e de ameaça. Estes ataques apresentam-se como uma nova ameaça transnacional à qual os Estados-membros não podem ficar indiferentes. Os inúmeros estudos que têm surgido desde então debruçam-se principalmente sobre as características e causas desta ameaça, existindo ainda várias questões que requerem um estudo mais aprofundado, como sejam as repercussões destes ataques nas políticas europeias. Para as sociedades europeias, o terrorismo não se apresenta como um problema novo. No entanto, ao surgir como uma ameaça transnacional é facilmente associado às migrações. Assim, no pós-11 de Setembro os receios relativamente aos movimentos transfronteiriços de pessoas e a relação que estes possam ter com o terrorismo parecem aumentar (Adams, 2006, p.165).

Até ao início da década de 1970 a cooperação policial e judicial em matérias criminais, na qual se insere a luta anti-terrorista, e as questões da imigração eram marginais ao processo de integração europeia. Um conjunto de transformações internas (aprofundamento do projecto de integração europeia) e externas (reunificação da Alemanha, colapso do comunismo, entre outros), no início da década de 1990, levou à integração destas matérias na agenda europeia com o Tratado de Maastricht (1992), sendo-lhe conferida uma dinâmica intergovernamental³. Mais tarde, em 1997, o Tratado de Amesterdão transfere os assuntos de asilo, admissão de residência de nacionais de países terceiros e imigração para o primeiro pilar⁴, dando os primeiros passos no sentido de uma política de imigração supranacional.

A luta anti-terrorista e a política de imigração comum são consideradas centrais à criação de uma área de liberdade, segurança e justiça europeia (*cf.* Conselho Europeu, 1999). No Plano de Acção adoptado após os atentados terroristas de Nova Iorque, o Conselho sugere a análise da legislação da imigração e asilo à luz da ameaça terrorista (Statewatch, 2001, p.1).

A UE procura construir uma política de imigração compreensiva (COM (94) 23 final), que tem como principais vertentes a imigração legal, a imigração ilegal, as relações com países terceiros e a integração. Esta política deve ser construída com base no respeito pelas liberdades fundamentais dos cidadãos. Desta forma, o terrorismo, enquanto ameaça aos direitos humanos, não se pode traduzir na adopção de medidas que violem os mesmos.

Dada a complexidade da matéria em apreço, e tendo em vista uma análise da relação imigração-segurança no contexto europeu, partiremos neste trabalho do quadro multisectorial da segurança de Buzan, Waever e Wilde (1998), o qual alarga a agenda de segurança aos sectores político, militar, económico, societal e ambiental, e apresenta o conceito de securitização, pressupondo a existência de uma ameaça existencial (real ou não), que leva à adopção de medidas excepcionais. Só assim será

³ A dinâmica intergovernamental supõe que os Estados cooperam na medida em que esta cooperação responda aos seus interesses; por sua vez, dinâmica supranacional implica a transferência de lealdades do Estado para instituições comunitárias (Pierson, 1996).

⁴ O Tratado de Maastricht (1992) confere uma estrutura de pilares à União Europeia. O primeiro pilar é o das políticas comunitárias, o segundo pilar corresponde à política externa e de segurança comum (PESC) e o terceiro pilar é consagrado à justiça e assuntos internos (JAI).

possível entender a complexidade deste binómio e avançar na análise da sua relação no contexto europeu. Terão acontecimentos, como os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, despoletado um receio tal que levou à securitização da política de imigração europeia?

Esta questão remete-nos para a definição da problemática desta dissertação. Com este trabalho de investigação pretende-se analisar o desenvolvimento da política de imigração europeia desde o seu início, tentando perceber se houve uma securitização da mesma. O aprofundamento do binómio imigração-segurança será, por isso, central ao nosso trabalho. Estabelecem-se assim as seguintes questões de partida:

1. **Será o desenvolvimento da política de imigração europeia fruto de movimentos securitários por parte da União?**
2. **Será a política de imigração comum um instrumento da luta anti-terrorista europeia?**

Com este trabalho procurar-se-á perceber se uma nova abordagem dada às questões de segurança se reflecte numa securitarização da política de imigração europeia e ainda se a própria política de imigração europeia é um instrumento da segurança europeia. Assim, a metodologia de trabalho adoptada tem como base um modelo explicativo e compreensivo, que permitirá uma análise da evolução da política de imigração europeia (desde o início da década de 1970) à luz do desenvolvimento da luta anti-terrorista da União. Gostaríamos de ressaltar que optámos por não fazer uma análise da aplicação destas políticas nos Estados-membros e até do impacto destes ataques terroristas na definição das políticas de imigração nacionais, que em muito enriqueceria este trabalho de investigação, por tal requerer um trabalho de pesquisa mais aprofundado, para o qual não dispúnhamos de tempo e recursos suficientes, sendo que deixamos como sugestão para aprofundamento futuro.

Deste modo, a pesquisa centrou-se num tratamento analítico das fontes primárias e secundárias, como Tratados da UE, legislação e regulamentos. Por este motivo, o trabalho torna-se bastante descritivo. Para além do mais, não podemos deixar de frisar que a legislação é sempre alvo de diferentes interpretações, dependendo das lentes que usamos para a analisar. Fizemos ainda um levantamento

do estado da arte dos estudos sobre a relação imigração-segurança, que nos permitiu definir o nosso quadro teórico. Por fim, e com o objectivo de aferir a opinião dos europeus relativamente às questões da imigração e terrorismo, analisámos os vários estudos do Eurobarómetro que abordam ambas as temáticas. De sublinhar a dificuldade em estabelecer uma base de comparação, devido à quase inexistência de estudos que abordam estas matérias no período que antecede os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o que limitou as próprias conclusões finais.

Este trabalho de investigação apresenta-se dividido em quatro capítulos. No primeiro faremos o enquadramento teórico da relação imigração-segurança, que nos permita, no final, responder às questões de partida. A abordagem multisectorial da segurança permite estabelecer a relação entre imigração e segurança e a teoria da securitização oferece-nos os elementos necessários para posteriormente podermos responder às nossas questões de partida. Neste primeiro capítulo procuraremos também perceber em que contextos a imigração pode ser entendida enquanto problema de segurança.

O segundo capítulo focará o quadro institucional do terceiro pilar - Justiça e Assuntos Internos (JAI). Analisaremos a influência do intergovernamentalismo e supranacionalismo no processo de integração europeia, no sentido de se entenderem os processos de *policy* e *decision making*⁵ intergovernamentais. Debruçar-nos-emos ainda brevemente sobre estes processos ao nível do primeiro pilar, para melhor compreendermos as dinâmicas JAI pós-Amesterdão. Mas, a principal ênfase será dada à análise dos princípios orientadores da luta contra o terrorismo e segurança interna.

No terceiro capítulo discutiremos a evolução e as principais linhas orientadoras da política de imigração europeia, partindo de uma abordagem *cross-pillar*. Focaremos também a evolução dos sistemas de vigilância e controlo enquanto instrumentos de uma política de imigração europeia.

Por último, no quarto capítulo, procuraremos analisar a relação entre desenvolvimentos ao nível da luta anti-terrorismo da União e a política de imigração europeia. Assim, relacionando as duas e analisando o recurso às bases de dados sobre

⁵ Opta-se pelo uso dos termos em inglês “*decision-making*” e “*policy-making*” por serem os que melhor traduzem os conceitos de tomada de decisão e formulação de políticas.

migrações e as construções sociais do imigrante pelos cidadãos europeus, procuraremos responder às nossas questões de partida.

Procura-se no final determinar se a política de imigração europeia se desenvolve à luz da luta anti-terrorista, ou seja, se há uma instrumentalização da primeira; e/ou se assistimos a uma securitização da política de imigração europeia a partir dos atentados terroristas a Nova Iorque e os ataques bombistas em Madrid e Londres.

Capítulo I

Enquadramento Teórico: Relação Imigração-Segurança

Migration is increasingly interpreted as a security problem. (...) The popularity of this security prism is not an expression of traditional responses to a rise of insecurity, crime, terrorism, and the negative effects of globalization; it is the result of the creation of a continuum of threats and general unease in which many different actors exchange their fears and beliefs in the process of making a risky and dangerous society.

(Bigo, 2002, p.63)

No último quarto de século surgiram no sistema internacional novos actores, novas dinâmicas regionais, novos complexos de segurança e também novas ameaças, que transformaram profundamente as relações internacionais e, de modo especial, os estudos de segurança. Também as concepções de segurança têm sofrido alterações significativas nos últimos vinte anos, de que é exemplo a distinção entre segurança interna e segurança externa cada vez mais difícil de estabelecer, dada a cada crescente convergência conceptual entre estas duas dimensões da segurança (Anderson e Apap, 2002, p.2).

No mundo bipolarizado da Guerra Fria, marcado pela constante ameaça nuclear, as dinâmicas de securitização⁶ estavam subordinadas aos interesses das duas superpotências, EUA e URSS. Com o seu fim, assistimos a alterações significativas

⁶ O conceito de securitização será explanado adiante. Aqui é entendido como um processo que está para além do próprio processo político, e que requer medidas urgentes.

no Sistema Internacional. Inicia-se um período de transição e de incerteza, em que surgem vazios de poder ambicionados pelas potências regionais, pelo que são necessárias novas medidas colectivas de segurança e defesa.

O mundo pós-Guerra Fria é marcado pela dialéctica da fragmentação-integração. Ao mesmo tempo que se assiste a uma fragmentação do poder, da qual se destaca a proliferação dos conflitos regionais, ocorre uma maior cooperação através de processos de integração regional (integração europeia e relações transatlânticas). A atenção foca-se agora em ameaças transnacionais, como o terrorismo, o narcotráfico, o tráfico de seres humanos, entre outros. Este maior número de vulnerabilidades amplificou a percepção da ameaça e o consequente sentimento de insegurança. A segurança tornou-se, então, um imperativo.

1.1 Escola de Copenhaga - a abordagem multisectorial da segurança e a teoria da securitização

As teorias tradicionais da segurança, de matriz realista, defendidas por teóricos como Dorff (1994), Chipman (1992) e Walt (1991), sustentam a primazia dos conflitos militares e/ou do sector político nas questões de segurança. No mundo bipolarizado da Guerra Fria as concepções de segurança restringiam-se ao aspecto militar, dominado pela corrida ao armamento nuclear. Na sua complexidade, na teoria tradicional, a segurança é percebida como o fenómeno da guerra e recurso à força militar (Walt, 1991, p.212). O Estado é o actor principal e central, bem como o objecto de referência⁷.

Em finais dos anos 1980, com o colapso do comunismo e o termo da Guerra Fria, o Mundo depara-se com novas ameaças e vulnerabilidades. Surgem nesta altura novas percepções de segurança (*cf.* Nye 1989, Haftendorn 1991, Waever *et al.* 1993), que procuram alargar o conceito de segurança a outras áreas, de forma a responder aos novos desafios. Num mundo pós-Guerra Fria, onde as ameaças deixam de ser apenas militares (a constante tensão nuclear que se vivia durante a Guerra Fria), outras preocupações nacionais passam a integrar a agenda de segurança europeia. Contudo, os defensores da perspectiva tradicionalista consideram um risco estender o conceito de segurança a novas áreas (Buzan *et al.*, 1998, p.1), uma vez que esse

⁷ O objecto de referência enquanto aquele a quem a ameaça é dirigida.

alargamento requererá o domínio de um maior número de matérias, arriscando, segundo Walt (1991, p.213), a “incoerência intelectual”.

Dentro destas novas abordagens, destaca-se a Escola de Copenhaga⁸ que, partindo do conceito tradicional de segurança, procura relacioná-la com outros sectores. Ultrapassando as tradicionais visões militares e estado-cêntricas da segurança, a abordagem multisectorial da segurança e a teoria das dinâmicas de securitização, defendidas pela Escola de Copenhaga, ampliam o estudo das relações de segurança. (Buzan *et al.*, 1998, p.1).

Buzan, Waever e Wilde, na sua obra *Security - A New Framework for Analysis* (Buzan *et al.*, 1998), propõem um novo quadro de análise deste tipo de questões de segurança nas relações internacionais. Esta obra servirá de base ao enquadramento teórico da relação imigração-segurança, uma vez que nos oferece uma noção mais ampla, através da sua abordagem multisectorial da segurança e da teoria da securitização, que nos permitirá analisar a dicotomia imigração-segurança.

Neste trabalho de referência, os autores defendem o alargamento dos estudos de segurança a outros sectores, para uma melhor compreensão da mesma. Explorando as lógicas de segurança, os referidos teorizadores vão além da perspectiva tradicional, centrada no Estado e no sector militar, e analisam os próprios processos de securitização. Como referido anteriormente, esta abordagem incorpora a visão tradicionalista da segurança, englobando novos sectores. Para além das esferas militar e política da visão tradicional, são a económica, societal e ambiental.

Segundo a definição de Buzan *et al.* (1998, p.7):

(...) the military sector is about relationships of forceful coercion; the political sector is about relationships of authority, governing status, and recognition; the economic sector is about relationships of trade, production and finance; the societal sector is about relationships of collective identity; and the environmental sector is about relationships between human activity and the planetary biosphere.

No sector militar encontramos todo o tipo de ameaças militares, internas ou externas, à estabilidade dos Estados. Podem também ser incluídas ameaças não militares, mas que necessitem de uma resposta com recurso ao poder militar. Assim, tudo aquilo que afecta as instituições-base de um Estado será considerado como uma ameaça à segurança estatal. No sector ambiental temos duas agendas distintas, uma

⁸ A “Escola de Copenhaga” compreende um grupo de teóricos que trabalhavam para o *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI), entre os quais Buzan e Waever.

científica e outra política, mas que se complementam: a primeira abrange a actividade científica e todo um conjunto de problemas ambientais, que colocam em risco a nossa civilização; a agenda política inclui o processo de tomada de decisão de políticas que procuram lidar com as preocupações ambientais. O sector económico é dominado pelas preocupações com o mercado liberal, nas áreas do comércio, produção e finanças. Por sua vez, o sector societal está relacionado com o sector político, apesar de distinto deste. A este nível a segurança debruça-se sobre a preservação da identidade; ou seja, existe insegurança quando a sobrevivência da comunidade está em risco. Por último, o sector político engloba todas as ameaças à soberania do Estado.

A classificação de matérias por sectores facilita a análise, reduzindo o campo de investigação. Estes últimos permitem uma análise dos diferentes padrões de interacção, tendo o todo sempre presente (Buzan, 1998, p.8). Não podemos, contudo, entender estes sectores como caixas fechadas, antes como áreas que se relacionam entre si. Para além do mais, a classificação das ameaças é feita subjectivamente e está dependente dos processos de securitização, como veremos adiante.

Voltaremos novamente a esta classificação multissectorial da segurança para o enquadramento da relação imigração-segurança, que poderá, como veremos, integrar dois dos sectores definidos pelos autores.

Antes de mais, importa definir o conceito de segurança nas relações internacionais, que se distingue da noção de segurança que usamos diariamente. A perspectiva tradicional político-militar da segurança define-a enquanto sobrevivência (Buzan, 1997, p.13), ou seja, como referem Buzan *et al.* (1998, p.21), “[i]t is when an issue is presented as posing an existential threat to a designated object (...). The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them”⁹. Na verdade, a segurança está para lá de uma qualquer ameaça ou problema. É necessário que estas (ameaças e problemas) sejam consideradas ameaças existenciais, para que sejam objecto de securitização. Buzan *et al.* (1998, p.4) alertam-nos para o facto da segurança não poder ser sempre pensada como algo bom,

⁹ Sempre que necessário recorrer-se-á à transcrição de frases ou excertos dos autores e fontes na língua original, por ser mais fiel à ideia que se quer transmitir.

propondo antes a *desecuritization*¹⁰ como o objectivo último a alcançar, ou seja “the shifting of issues out of emergency mode and into the normal bargaining processes of the political sphere.”.

As ameaças existenciais variam de sector para sector. No militar, os teóricos tradicionalistas tendem a ver todos os assuntos militares como matéria de segurança. Importa, contudo, alertar para o facto de intervenções humanitárias e missões de manutenção de paz não poderem ser consideradas enquanto ameaças. No político, as ameaças existenciais são tradicionalmente associadas a tudo o que questione a soberania e ideologia do Estado. Já no societal, são as ameaças relacionadas com a natureza da ‘identidade’. Por último, no sector ambiental, teremos matérias desde a sobrevivência das espécies até à sobrevivência da civilização humana.

Qualquer matéria tratada numa instância superior, frequentemente o Estado, é considerada como politização. Quando esse assunto passa a ser considerado como urgente dá-se a sua securitização (Pimentel, 2007, p.28). A securitização, mais do que uma versão extrema de politização, poderá ser concebida como um passo que está para além desta, uma vez que é dado a esse assunto um tratamento especial. Assim, só há securitização quando existe uma ameaça existencial que legitima o quebrar de regras na realização de acções de emergência (Buzan *et al.*, 1998, pp.24-25).

Neste sentido, a securitização de uma matéria é um acto subjectivo, ou seja, não resulta da sua importância objectiva enquanto ameaça (até porque, na maioria dos casos, as ameaças são ambíguas), mas antes da retórica que leva à sua securitização. A própria noção de ameaça, que varia de Estado para Estado, não é uma noção consensualmente definida e objectiva¹¹.

O discurso que apresenta um objecto como ameaça existencial não cria por si só securitização, é antes um *securitizing move*¹². É necessária a aceitação da

¹⁰ Opta-se pela terminologia do autor em inglês por ser o que melhor traduz o conceito de “desecuritização”, enquanto antónimo de securitização.

¹¹ A definição de ameaça não é simples nem uni-dimensional. É antes, um acto complexo que está para além da definição das inseguranças políticas e sociais. Assim, uma matéria pode ter uma dimensão de segurança e não se constituir necessariamente como uma ameaça. A ameaça é um conceito amplo que deve ser definido consoante o seu enquadramento nos vários processos políticos e sociais (Huysmans, 2006, pp.3-5).

¹² Optamos pelo uso do termo em inglês por ser o que melhor traduz o conceito de *securitizing move*, ou seja, passo ou acção securitária.

audiência para que a matéria em questão seja tratada enquanto objecto securitizado. Assim, mais do que o próprio ‘securitizador’, é a audiência do discurso de segurança que decide a securitização de uma matéria, apesar de, na verdade, ninguém deter formalmente o poder de securitização. Importa ainda frisar que o uso do termo segurança num discurso não significa necessariamente a securitização de uma matéria, uma vez que nem sempre a palavra ‘segurança’ é usada nesse sentido.

A abordagem multisectorial da segurança permite-nos identificar diferentes actores (quem perpetua o acto securitizador - governos, líderes políticos, grupos lobbyistas, etc), bem como diferentes objectos de referência (a quê ou a quem é dirigida a ameaça), uma vez que as ameaças existenciais diferem de sector para sector. Assim, de acordo com a matriz construtivista¹³, os actores elaboram a sua agenda de segurança conforme a construção social da ameaça, a qual pode traduzir ou não uma ameaça real. Isto porque permite a manipulação do conceito de segurança por interesses diversos ao que se traduz na securitização de problemas.

Na maioria das vezes, a securitização de uma determinada matéria tem consequências no modo de acção de um actor. Para além do mais, a forma como um actor vê o processo de securitização influencia as dinâmicas de segurança no sistema internacional, porque a securitização é socialmente construída e inter-relacional. É o actor que tem poder para definir um determinado assunto enquanto ameaça existencial ou não. Securitizar ou não é, por isso, uma escolha política.

A identificação dos actores securitizadores pode ser algo complicado. Buzan *et al* (1998, p.40) definem: “[a] securitizing actor is someone, or a group, who performs the security speech act”. Estes actores são normalmente pessoas ou grupos envolvidos na vida política (desde líderes políticos a grupos de pressão). O actor securitizador é frequentemente identificado com quem pronuncia o discurso securitizador e que tem, na maioria das vezes, uma posição de autoridade (mesmo que não ocupe uma posição oficial de poder). Assim, o *status* do actor facilita a legitimação do discurso pela audiência. Apesar de tudo, o sucesso do discurso está dependente do seu conteúdo, do contexto social em que se enquadra e do grupo que reconhece o discurso enquanto securitizador. Desta forma, o processo de

¹³ O construtivismo é uma teoria social que supõe que o conhecimento não é algo adquirido, mas antes resultado da interacção do indivíduo com o meio que o rodeia e das suas acções. Um dos seus principais teóricos é Piaget (Becker, 2009, p.2).

securitização só estará completo após a aceitação da audiência. Mas, é ao analista que cabe avaliar se a decisão de securitização foi correcta, uma vez que a sua posição externa ao processo lhe permite analisar, com alguma distância, as ameaças existenciais e os mecanismos de securitização.

Como vimos anteriormente, a securitização está para além da politização. Mas é também o seu oposto. Isto porque, na securitização, as regras da política são quebradas pelo carácter de urgência que é atribuído a uma matéria. Assim, a securitização poderá ser considerada como uma falha da própria política; ou seja, as regras políticas que sustentam a sociedade são quebradas, levando à securitização (Pimentel, 2007, p.32). Deste modo, a securitização, enquanto quebrar das regras da sociedade, torna-se antónimo da politização.

Importa salientar que a segurança internacional funciona numa lógica relacional. Desta forma, a teoria dos Complexos Regionais de Segurança (Buzan *et al.*, 1998), que analisa os padrões securitários segundo as dinâmicas regionais, permite o enquadramento da União Europeia enquanto complexo regional de segurança. Os complexos de segurança definem-se pelos padrões de interacção e interdependência geográfica, ou seja, pela cada vez maior interdependência securitária dos Estados. As regiões são os principais núcleos de segurança e os diversos sectores (analisados anteriormente) permitem o desenvolvimento de interacções, no sentido da criação de dinâmicas comuns (Pimentel 2007, pp.36-37). Torna-se claro que o processo de integração europeia levou à criação de um complexo de segurança regional. Assim sendo, temos um conjunto de Estados, que se relacionam a vários níveis, cujas percepções de segurança estão de tal modo interligadas, que levaram à criação de respostas e mecanismos comuns aos vários Estados, como é o pilar da Justiça e Assuntos Internos e, de modo especial, a política de imigração comum.

1.2 A imigração enquanto problema de segurança

Cada vez mais as migrações são relacionadas com as questões de segurança, resultado da criação de um *nexus* de ameaças, onde os diferentes actores partilham os

seus medos na criação de uma “sociedade perigosa”¹⁴ (Bigo, 2002, p.63). Políticos, forças policiais, serviços secretos, corporações privadas e jornalistas - aqueles que Bigo designa por *managers of unease*¹⁵ - afirmam que a relação imigração-segurança é resultado da resposta às novas ameaças. Entre as novas ameaças com que as nossas sociedades se deparam encontramos o terrorismo, crime organizado e tráfico de seres humanos. Desta forma, o Estado deixa de ser o único foco de insegurança, as sociedades são também ameaçadas.

Mas porquê esta articulação da imigração com a segurança? Porquê esta relação da imigração com o terrorismo e o crime violento e organizado? A imigração é frequentemente concebida pelos políticos, e restantes *managers of unease*, enquanto ameaça à soberania dos Estados e à liberdade da sociedade, daí a sua consequente securitização. Nas palavras de Bigo (2002, p.2):

Securitization of the immigrant as a risk is based on our conception of the state as a body or a container for the polity. It is anchored in the fears of politicians about losing their symbolic control over the territorial boundaries. It is structured by the habitus of the security professionals and their new interests not only in the foreigner but in the "immigrant." These interests are correlated with the globalization of technologies of surveillance and control going beyond the national borders. It is based, finally, on the "unease" that some citizens who feel discarded suffer because they cannot cope with the uncertainty of everyday life.

Bigo alerta-nos ainda para o facto de que este foco na imigração enquanto problema de segurança é fruto dos interesses dos *managers of unease* e da transformação das novas tecnologias:

The securitization of migration is, thus, a transversal political technology, used as a mode of governmentality by diverse institutions to play with the unease, or to encourage it if it does not yet exist, so as to affirm their role as providers of protection and security and to mask some of their failures. The securitization of immigration then emerges from the correlation between some successful speech acts of political leaders, the mobilization they create for and against some groups of people, and the specific field of security professionals (...). (Bigo, 2002, p.2)

Debruçar-nos-emos mais sobre esta relação da imigração com o terrorismo e o crime organizado adiante. Importa por ora reter a noção de imigração enquanto ameaça à liberdade da sociedade e à própria soberania dos Estados.

¹⁴ Esta “sociedade perigosa” que o autor refere é resultado de uma visão que recorre a um prisma de segurança na análise da sociedade por parte dos responsáveis pela lei e ordem (Bigo, 2002, p.63).

¹⁵ Optamos pelo uso do termo em inglês para nos referirmos a este conjunto de entidades com um papel activo na gestão do desconhecido, do “desconfortável”, por não haver um termo em português que compreenda a totalidade desta expressão.

A definição do termo “imigrante” coloca-nos sérias dificuldades. É por isso necessário, antes de mais, perceber quem é o “migrante”. Migrante é todo aquele que se desloca de um espaço para outro, seja dentro de um mesmo território, seja de um território para outro. O conceito de migrante difere frequentemente de país para país, sendo que o migrante é por vezes identificado com a imagem contrária do “bom cidadão”. É desta imagem, construída pelos *managers of unease*, que nasce a ideia do migrante enquanto ameaça. Esta visão surge explicitada em Bigo (2002, p.6) que refere que “[m]igrant, as a term, is 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”¹⁶.

Ao tentarmos definir o conceito de “imigrante” constatamos que as definições nacionais de imigrante frequentemente diferem da definição internacional¹⁷, para além de o mesmo conceito variar de Estado para Estado; ou seja, temos o uso de um termo comum para representar diferentes realidades, o que pode suscitar confusões e interpretações erróneas. As Nações Unidas propõem a categorização da imigração em imigração de curta e longa duração¹⁸ esclarecendo que os migrantes de curta duração são:

persons who move to a country other than that of their usual residence for a period of at least 3 months but less than a year (12 months) except in cases where the movement to that country is for purposes of recreation, holiday, visits to friends and relatives, business, medical treatment or religious pilgrimage. (United Nations 1998:18)

Define ainda o migrante de longa duração como sendo “a person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months)”. Contudo, alguns Estados incluem as migrações temporárias (como o turismo) na sua definição de imigrante.

Apesar da aparente impossibilidade de consenso numa definição comum deste termo, é importante sublinhar que a definição de imigrante tem implicações no gizar das políticas de imigração de cada Estado, uma vez que é o conceito base das

¹⁶ Nota do autor: *Shibboleth* é um termo de origem hebraica usado para distinguir membros de um grupo dos *outsiders*, ou seja, aqueles que não pertencem ao grupo.

¹⁷ As Nações Unidas definem “international migrant (...) as any person who changes his or her country of usual residence. (...) Temporary travel abroad for purposes of recreation, holiday, business, medical treatment or religious pilgrimage does not entail a change in the country of usual residence.” (UN, 1998, p.17)

¹⁸ Short-term and long-term immigration (UN,1998, p.18)

mesmas. Daí que uma conotação depreciativa do termo “imigrante”, à qual muitos Estados recorrem, como o “outro” que não faz parte do “nós”, leva à adoção de políticas de imigração e integração restritivas e exclusivas.

Para além do mais, a imigração ilegal¹⁹ é muitas vezes tida também como factor de insegurança. Mas não podemos esquecer que o imigrante ilegal é apenas alguém que saiu do seu país de origem mas não tem qualquer autorização para permanecer e trabalhar no país para onde se dirigiu. Nunca é de mais sublinhar que estes imigrantes são muitas vezes vítimas de máfias de tráfico de seres humanos. Os requisitos para a imigração legal são definidos pelas políticas migratórias nacionais. Assim, é ao poder político que cabe declarar a entrada de terceiros enquanto legal ou ilegal, o que faz com que numa situação de ilegalidade o imigrante se torne inimigo do político (Bigo, 2002, p.6), sendo, por isso, considerado uma ameaça.

Como referido anteriormente, a imigração tem efeitos positivos tanto na economia como na demografia dos países de acolhimento, para não falar na riqueza cultural que oferece ao país de acolhimento. Porém, os receios do *managers of unease* de uma imigração sem-controle e em larga-escala resultam na associação da imigração à ameaça e à insegurança (Waever *et al.*, 1993, p.153).

Neste contexto, o enquadramento securitário das migrações procura responder aos desafios que as migrações internacionais colocam às relações internacionais. Quando se torna a imigração uma ameaça à segurança e à estabilidade? Tendo em mente a diferença entre ameaças reais e ameaças existenciais, Weiner propõe-nos a seguinte categorização de situações nas quais os migrantes (aqui incluindo também os refugiados) podem ser tidos enquanto ameaças (Weiner, 1992, pp.105-106): (1) refugiados e migrantes vistos como ameaça para as relações entre o país de origem e o país de destino (principalmente quando se opõem ao regime do país de origem); (2) vistos como ameaça política ou um risco para a segurança do país de destino; (3)

¹⁹ Importa aqui distinguir os conceitos de imigração ilegal e irregular, que são frequentemente confundidos na linguagem comum. A imigração irregular compreende todos os imigrantes que entraram de forma legal num território e cuja permanência no território se tornou irregular quando deixaram passar a validade dos seus documentos. Por sua vez, a imigração ilegal refere-se àqueles imigrantes que entraram num território sem qualquer tipo de documento legal (visto). Contudo, 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”, assim, por uma questão de coerência metodológica, aplicaremos o termo “imigração ilegal” para nos referirmos a ambos os casos.

imigrantes e refugiados como ameaça à cultura dominante; (4) ou como problema social e económico para o país de acolhimento; (5) e, por último, utilização dos imigrantes, por parte da sociedade de acolhimento, enquanto instrumentos de ameaça contra o país de origem. Esta categorização permite uma melhor compreensão do binómio imigração-segurança e dos receios que daí advêm.

Com os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, o sentimento de insegurança generalizou-se e a imigração passou a ser também associada à ameaça terrorista, uma vez que a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos (Walthelm, s.d., p.2). Os ataques perpetrados por 19 membros da rede Al Qaeda, que se encontravam nos EUA com vistos temporários (três dos quais tinham expirado), marcam a urgência no aprofundamento da relação imigração-segurança.

Um dos perigos do 11 de Setembro é a generalização e estereotipação de algumas comunidades (Hill, 2002, p.261) e a associação da imigração ao terrorismo. A própria Comissão do 11 de Setembro²⁰ concluiu que os terroristas envolvidos eram estrangeiros que permaneceram nos EUA enquanto imigrantes (Kephartp, 2006, p.56). Dado o carácter transnacional do novo terrorismo, os terroristas integram-se frequentemente nas sociedades de acolhimento enquanto imigrantes, nalguns casos adquirindo até a nacionalidade ou cidadania (Kephartp, 2006, p.63).

Importa sublinhar que o terrorismo actual é um terrorismo globalizado, sem fronteiras, motivado por fins pessoais, políticos e/ou religiosos. Ambientes de privação e desespero são propícios ao seu desenvolvimento (Evans, 2006, p.42). Na Europa, e de acordo com Khosrokhavar (2006, p.72), o terrorismo é frequentemente associado à população imigrante e aos seus descendentes. Esta é uma das principais preocupações em países como a França, a Alemanha e o Reino Unido, onde jovens da segunda e terceira geração de imigrantes têm problemas de integração e sofrem exclusão económica, tornando-se terreno fértil para a radicalização e violência, que podem conduzir ao terrorismo. Para além disso os próprios modelos de integração

²⁰ A Comissão do 11 de Setembro foi constituída com o objectivo de trabalhar as áreas da imigração, vistos e controlos fronteiriços, na sequência dos ataques terroristas de 11 de Setembro. A Comissão trabalhou durante quinze meses, tendo concluído o seu trabalho em Agosto de 2004 (Kephartp, 2006, p.55).

destes países, que tanto reprimem²¹ como acentuam²² as suas diferenças, propiciam a exclusão destes mesmos jovens, criando um grande hiato entre a população autóctone e as comunidades imigrantes.

Já na Europa do Sul (de modo especial em Espanha e Itália), a imigração enquanto ameaça é fruto do sentimento de insegurança em relação às vagas migratórias originárias do Norte de África, particularmente do Magrebe (Cf. ESPON²³ - European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, 2009) O rápido crescimento demográfico no Norte de África, o lento crescimento económico e as altas taxas de desemprego, aliados à instabilidade política dos regimes árabes, fazem do Mediterrâneo uma preocupação para a segurança da Europa (Joffé, 2008, p.150). Deste modo, a crescente disparidade económica e demográfica entre o Norte e o Sul do Mediterrâneo resulta numa grande pressão migratória do Norte de África para a Europa, levantando problemas raciais e culturais, bem como ao nível da capacidade de resposta do mercado de trabalho europeu (Aliboni, 1991). Para além do mais, a constante instabilidade e conflitos políticos em toda a zona do Mediterrâneo afectam a segurança da Europa, não podendo ser, contudo, considerados ameaças. A constatação desta realidade deverá traduzir-se na procura de respostas concertadas entre a União e os países do Norte de África. Assim, são necessárias políticas europeias de cooperação para ultrapassar a instabilidade desta região.

1.3 Enquadramento da imigração na visão multisectorial da segurança

Ao analisarmos a relação imigração-segurança estamos não só a focar a segurança do Estado, mas a segurança da sociedade como um todo e até mesmo a segurança dos vários grupos que a compõem (como as minorias étnicas, embora estes grupos não sejam objecto de estudo neste trabalho de investigação). Importa, por

²¹ O modelo assimilacionista (cujo expoente máximo é o modelo francês) supõe a imposição da cultura maioritária da sociedade de acolhimento aos imigrantes, reprimindo os traços culturais da minoria (Pereira, 2009, p.57).

²² O multiculturalismo, que na Europa tem o seu grande modelo no Reino Unido, reconhece a coexistência das várias culturas numa só sociedade, acentuando as diferenças entre estas (Pereira, 2009, p.57).

²³ ESPON - Programa Europeu de Observação do Desenvolvimento Territorial e Coesão. Este Programa foi adoptado pela UE a 7 de Novembro de 2007.

isso, enquadrar a imigração enquanto problema de segurança, com base na abordagem multisectorial da Escola de Copenhaga.

Vimos já que a imigração pode ser vista como ameaça à soberania dos Estados, mas também enquanto ameaça à liberdade da sociedade. No primeiro caso, estamos perante a imigração enquanto problema de segurança política; já no segundo, estamos no âmbito da segurança societal.

De acordo com Buzan *et al.* (1998, pp.141-144), a segurança política debruça-se sobre a estabilidade organizacional da sociedade. Deste modo, as ameaças políticas são aquelas que questionam a legitimidade interna da unidade política e o seu reconhecimento externo. Assim, no centro do sector político temos as ameaças à soberania do Estado.

Estas ameaças são sempre definidas politicamente, o que torna o acto securitário num acto político. O principal objecto referencial no sector político é a soberania do Estado (e, por vezes, a própria ideologia). Mas há outros, como os emergentes “quase-superestados” (por exemplo, a UE), grupos organizados (tribos e minorias) e ainda movimentos transnacionais que mobilizam massas (algumas religiões poderão enquadrar-se nesta categoria). Desta forma, algo que coloque em causa o processo de integração europeia poderá ser considerado como uma ameaça existencial à UE.

No sector político torna-se relativamente fácil identificar o actor securitário, já que na maioria dos casos os objectos de referência têm líderes ou pessoas que os representam (no caso da UE seria a Comissão Europeia e no caso de um Estado seria o seu governo). Não podemos, contudo, confundir politização da segurança com segurança política, que são conceitos distintos. O primeiro refere-se à construção da segurança enquanto uma política; por sua vez, a segurança política implica uma ameaça existencial à soberania do Estado. Bigo (2002, p.5) considera que “[t]he framing of the state as a body endangered by migrants (...) is a social construction useful for the politicization of migration”. Assim sendo, a imagem da imigração enquanto “invasão” é criada pelos políticos. Esta securitiza a imigração como ameaça à soberania dos Estados, que requer acções dos Governos no controle da entrada de indivíduos.

Por sua vez, a segurança da sociedade - segurança societal - encontra-se ameaçada quando a identidade do “nós” é posta em causa (Waever *et al.*, 1993, p.42). Tudo o que ameace a capacidade de expressão e reprodução de uma identidade e consequente sobrevivência de uma comunidade ou grupo colectivo (como nações e religiões) é considerado objecto de segurança societal. De sublinhar que a capacidade de absorção da imigração na cultura do país de acolhimento varia de Estado para Estado, daí a dificuldade em identificar o momento em que a imigração se torna ameaça (carácter subjectivo da securitização).

Waever *et al.* (1993, p.45) consideram que a imigração se torna ameaça quando há um choque entre a cultura dos imigrantes e a do país de acolhimento, amplificando-se quando os imigrantes resistem à assimilação. Tal não significa que seja necessária uma assimilação do imigrante, mas antes que haja uma integração positiva deste na sociedade de acolhimento, sem contudo ter de perder a sua identidade cultural. Porém, identidades mutuamente exclusivas (como ser simultaneamente palestino e israelita ou católico e muçulmano) devem ser tratadas com cautela, pois são uma potencial fonte de ameaça (Waever *et al.*, 1993, p.44).

Segundo Buzan *et al.* (1998, p.122), a sociedade pode responder a estas ameaças de duas formas: através de actividades levadas a cabo pelas comunidades imigrantes ou pela categorização da ameaça enquanto matéria de segurança política. No primeiro caso, poderíamos ter a criação de governos próprios; já no segundo, uma resposta por parte do Estado seria o reforço da matéria legislativa e dos controlos fronteiriços. Os autores (Buzan *et al.*, 1998, p.122) sublinham que frequentemente os Estados procuram responder a estas ameaças, o que dificulta a análise do sector societal, uma vez que há uma fusão gradual entre o sector societal e o sector político.

Na Europa, a segurança societal está intrinsecamente relacionada com os conflitos inter-étnicos (por exemplo, os conflitos na ex-Jugoslávia). Todavia, novas ameaças surgem das dinâmicas inter-regionais, como o constante receio relativamente aos imigrantes do Médio Oriente e quanto aos imigrantes de África, por se considerar que a sua cultura, usos e costumes pode colocar em risco a identidade europeia.

As nossas sociedades são fruto de uma grande miscelânea cultural. Tomemos como exemplo a Península Ibérica, por onde passaram romanos, bárbaros, visigodos, árabes e tantos outros povos, todos eles deixando elementos culturais que são hoje parte da nossa cultura (escrita, vocabulário, usos e costumes, lendas e tradições). Como nos recordam Buzan *et al.* (1998, p.45), a imigração é positiva no rejuvenescimento e enriquecimento de uma nação. Porém, o medo de ser engolido por uma outra cultura pode facilmente levar à securitização da imigração.

Buzan (in Waever *et al.*, 1993, p.48) defende a complementaridade entre o sector político e o sector societal, visto que os governos são representativos do seu povo, apesar de, muitas vezes, serem os próprios governos que ameaçam a sociedade (embora tal não deva suceder nas nossas sociedades ditas democráticas). Torna-se difícil distinguir entre ameaças externas à sociedade e ao próprio governo, sendo que, frequentemente, as primeiras caem no sector político; daí a necessidade desta complementaridade entre os dois sectores.

Importa ainda considerar o conceito de segurança humana²⁴ que, contrariamente à abordagem colectiva proposta pelos autores acima citados, coloca o indivíduo no centro da análise das questões de segurança (distintamente da segurança societal cujo enfoque é no “nós”). Na segurança humana o desenvolvimento sustentável é essencial para a segurança diária dos indivíduos. As ameaças à segurança humana passam pela privação dos direitos humanos, terrorismo, drogas, poluição, entre outros, e as suas consequências não se repercutem apenas num indivíduo mas ultrapassam fronteiras. O grande desafio que se coloca é a capacidade de maximizar as aptidões e competências dos indivíduos, de modo a que possam garantir o seu presente e construir o seu futuro (UNDP, 1994, pp.1-4).

O recurso à violência para legitimizar o “eu” por oposição ao “outro” leva à formação de uma “cultura de violência”. Os Estados devem assegurar a protecção dos direitos de todos os indivíduos que residam no seu território, protegendo-os de violações à sua dignidade pessoal e segurança. A ênfase da segurança humana encontra-se na protecção dos indivíduos da violência e no respeito pelos direitos individuais (Aiken, 2009, p.12). Deste modo, políticas migratórias que imponham restrições e dificuldades aos migrantes, favorecendo os interesses estatais, violam os

²⁴ “Segurança humana” conceito cunhado em 1994 no *Human Development Report* das Nações Unidas.

direitos humanos. Assim, a segurança humana das migrações implica que os próprios migrantes sejam subjectivamente tidos em conta na elaboração e aplicação das políticas migratórias (Kleinschmidt, 2006, p.9).

1.4 A gestão do desconhecido

A imigração questiona a autonomia do Estado ao nível dos controlos fronteiriços e da identidade nacional (Adams, 2006, p.176). A manutenção do controlo fronteiriço é necessária para manter a segurança interna (económica e social). Desta forma, a criação de uma “Europa sem fronteiras”, onde há livre circulação de pessoas, bens e serviços, parece sugerir que a Europa está internamente mais vulnerável a ameaças. Porém, a eliminação das fronteiras internas com o Acordo Schengen, em 1985²⁵, levou ao reforço das fronteiras externas. As novas tecnologias surgem como resposta às necessidades de vigilância e controlo das fronteiras e mobilidade de pessoas. Sistemas que permitem a identificação de cidadãos e o acesso aos seus registos nos vários países facilitam o controlo das movimentações transfronteiriças.

Será a securitização da imigração resultado do desenvolvimento das tecnologias de vigilância e controlo? Bigo considera que sim, que está relacionada com “computerization, risk profiling, visa policy, the remote control of borders, the creation of international or nonterritorial zones in airports, and so on” (2002, pp.8-9). O autor considera que a securitização é resultado de um processo contínuo de segurança e não de medidas excepcionais, como defendem Buzan *et. al* (Cf. Buzan *et. al*, 1998). Na equação da securitização da imigração não podemos ter apenas em conta o discurso político, temos que considerar também o papel que os *managers of unease* desempenham. São estes profissionais, *experts* em vigilância²⁶, que dispõem dos conhecimentos nas mais variadas áreas (regulação da imigração, luta contra o terrorismo, protecção do meio-ambiente) e tecnologia necessária para responder às situações de ameaça. Estes profissionais da segurança vêem no imigrante um perigo e uma possibilidade de usar e experimentar as tecnologias de que dispõem como

²⁵ O Acordo de Schengen foi assinado em 1985, tendo entrado em vigor apenas em 1995 (Sínteses da Legislação da EU, 2008).

²⁶ Tradução do inglês *surveillance*.

forma de protecção. Para além do mais, as ameaças actuais são globais, daí o carácter transnacional dos *managers of unease* (Bigo, 2002, p.11).

Bigo (2006c, p.6) propõe-nos o estudo da relação entre a segurança e a vigilância, através da noção de *ban-opticon*. Derivando do conceito de *panopticon* de Jeremy Bentham²⁷, o *ban-opticon*²⁸ caracteriza-se pelo recurso a práticas excepcionais, acções de caracterização e contenção de estrangeiros e pelo imperativo da mobilidade. Bigo (2006a, p.47) defende que o *ban-opticon*

(...) deconstructs some of the post-September 11 analysis as a ‘permanent state of emergency’ or as a ‘generalized state of exception’, which reinstates the question of who decides about the exception in the heart of the IR debate: who is sovereign, and who can legitimately name the public enemy.

Ou seja, o *ban-opticon* traduz-se na vigilância de um grupo restrito, ao mesmo tempo que se assiste a uma “normalização da maioria” (Bigo, 2006c, p.35). Desta forma, procuram-se (recorrendo-se frequentemente aos sistemas de leitura de dados biométricos²⁹) elementos de diferenciação, de forma a criar grupos específicos que são controlados.

As ameaças à segurança desenvolvem-se num *nexus* de *unease* e de incerteza, criando um “estado de *unease*” (Bigo, 2006a, p.47). Os Estados e profissionais de segurança respondem a estas ameaças (reais ou existenciais) recorrendo às novas tecnologias de vigilância e reforçando a legislação existente.

As reacções aos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e aos ataques bombistas de Madrid em 2004 e de Londres em Julho de 2005 tornaram o “estado de excepção” em regra e o recurso às novas tecnologias de vigilância como algo banal (Bigo, 2006a, p.49). Apesar de tudo, uma estratégia que identifica grupos específicos, categorizando-os, traçando perfis de risco, generalizando, através do recurso a tecnologias de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância e ao constante intercâmbio de informação entre forças policiais e serviços de informação,

²⁷ A noção de *panopticon* surge da construção de uma prisão desenhada pelo filósofo Jeremy Bentham (1785), que tem como conceito central a observação (*-opticon*) de todos (*pan-*) os prisioneiros, sem que estes se apercebam de que estão a ser observados. Este modelo foi escolhido por Foucault como símbolo da sociedade da disciplina e é frequentemente utilizado nos estudos de vigilância, com o sentido de observar sem ser observado (Bigo, 2006c).

²⁸ O termo *ban* significa exclusão. A expressão *ban-opticon* combina o termo “*ban*” com o termo “*opticon*” usado por Foucault (Bigo, 2006c, p.34).

²⁹ Biométrico significa controlo da vida (do grego *bios*) através da sua medida exacta (*metron*) (Aus, 2003, p.4).

não pode ser a solução para combater o desconhecido. Através desta estratégia, o “outro”, estranho, diferente, passa a ser um suspeito. Assim sendo, no nosso entender, a antecipação de comportamentos, através de perfis traçados com base em generalizações, não pode ser considerada como elemento suficiente para agir.

A securitização da imigração, através do estabelecimento de normas de entrada mais restritivas e controlos fronteiriços mais apertados, através do recurso às novas tecnologias, na procura do reforço da segurança interna, leva a uma “governança insegura”, baseada em mal-entendidos. A securitização da imigração é, por isso, também resultado das novas tecnologias de vigilância.

1.5 Políticas de imigração inclusivas e exclusivas

As políticas de imigração nacionais reflectem os discursos de securitização. Nas palavras de Adams (2006, p.185) “[m]igration policy can be a tool for states to exercise their national interests”, porque as migrações influenciam áreas centrais do poder estatal: económica, militar e diplomática.

As migrações transnacionais afectam directamente as relações internacionais. Por isso, criar políticas de imigração inclusivas e compreensivas³⁰ é da responsabilidade de todos. Políticas onde o papel e o estatuto do migrante não seja esquecido e que reconheçam as vantagens das migrações internacionais.

A imigração pode ser entendida como ameaça, tanto para o país de acolhimento como para o país de origem. Daí a necessidade de encontrar respostas articuladas entre ambos. Desta forma, só uma relação de cooperação que cubra as mais variadas áreas (desde a legislação, contratos de trabalho, às relações comerciais) pode criar políticas migratórias positivas (Waeber *et al.*, 1993, p.163). Como veremos no terceiro capítulo, este é o caminho que a UE procura seguir: o da criação de uma política de imigração compreensiva, dando prioridade ao estabelecimento de diálogo e reforço das relações com os países de origem.

³⁰ Uma política de imigração compreensiva, como defendida pela UE, implica uma abordagem que integra a imigração, não só enquanto uma política interna mas que também tem em conta as suas implicações ao nível da política externa, bem como as implicações da política externa nesta (van Selm, 2002, p.144).

Com a criação do Espaço Schengen surgiu o conceito de “nacionais de países terceiros”, por oposição ao “nós” europeus, criando um *nexus* de governação europeia que está para lá dos Estados (Bigo, 2002, p.14). Por seu turno, a instituição do conceito de cidadania europeia, pelo Tratado de Maastricht de 1992, vem reforçar esta ideia. Cria-se a noção de um corpo homogéneo de europeus por oposição aos nacionais de países terceiros, esquecendo que os primeiros são também eles migrantes dentro do espaço europeu.

Esta cidadania europeia é apenas reconhecida aos cidadãos nacionais dos Estados-membros da UE, o que significa que cidadãos de nacionalidade que não a dos Estados-membros, apesar de (por exemplo) terem nascido e sempre vivido em território europeu e se sentirem mais europeus do que de qualquer outra nacionalidade, não são considerados cidadãos europeus³¹. Cada vez mais a cidadania está associada a elementos de exclusão, que passam pelo não reconhecimento de certos direitos políticos e sociais a estes cidadãos de países terceiros.

1.6 Síntese Conclusiva

As concepções de segurança apresentadas possibilitam o enquadramento da imigração enquanto problema de segurança. A teoria multisectorial da segurança, na qual ancoramos este trabalho, permite-nos avançar na análise da evolução da política de imigração europeia.

Na sua complexidade, a teoria multisectorial da Escola de Copenhaga oferece-nos uma nova abordagem aos assuntos de segurança, para lá das concepções tradicionais político-militares. A imigração enquanto ameaça securitária é, numa perspectiva construtivista, uma imagem construída com base em receios de perda de autonomia, identidade e até mesmo de individualidade. Mas a securitização da imigração está para além da própria politização. É o tratamento desta matéria como ameaça existencial (real ou não) e que leva à adopção de medidas extraordinárias. Assim, para que se verifique a securitização de uma matéria é necessário que se

³¹ Não podemos esquecer que as políticas de imigração não integram a lei da nacionalidade, a qual difere de país para país. Nem todos os Estados europeus reconhecem o princípio do *ius soli*, segundo o qual um cidadão que nasce num determinado Estado tem “automaticamente” a nacionalidade desse Estado.

reúnam as seguintes condições: percepção de ameaça, discurso securitizador e aceitação por parte da audiência.

A imigração enquanto problema de segurança é resultado da criação de um novo conjunto de ameaças, por parte dos *managers of unease*, na qual a imigração se apresenta como uma ameaça à liberdade da sociedade e à própria soberania dos Estados. Para além do mais, as dificuldades na definição do conceito de imigrante traduzem muitas vezes a noção do imigrante enquanto “o outro” que não pertence ao grupo maioritário.

Ao considerarmos estes receios, não podemos deixar de sublinhar o sentimento de insegurança generalizado criado pelos ataques terroristas de 11 de Setembro. A associação do “outro” ao “terrorista” e o recurso às novas tecnologias de vigilância e controlo traduz-se na categorização e estereotipação de grupos específicos e na sua conseqüente exclusão. As novas tecnologias de vigilância e controlo, que incluem sistemas de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância e sistemas de partilha de *intelligence*³², permitem categorizar e identificar grupos específicos que poderão ser considerados como perigosos.

As migrações, pelo seu carácter transnacional e pelos desafios que colocam, afectam as relações internacionais. A cooperação entre os vários países é essencial para a criação de respostas e mecanismos comuns aos vários Estados. Assim, são em nosso entender necessárias políticas de imigração inclusivas e compreensivas, que promovam a integração dos imigrantes e não a sua exclusão.

³² Opta-se pelo uso do termo em inglês por ser o que melhor define o conceito de informação secreta de grande importância.

Capítulo II

Pilar JAI - Justiça e Assuntos Internos

The attacks on 9/11 have turned the fight against terrorism into a central dimension of international relations. How best to combat terrorism - or, as some would have it, how to conduct the war on terror - has become a defining issue in multilateral affairs as well as in bilateral relations. Terrorism has changed the global agenda. It has also changed the role and functioning of the European Union.

The European Union and the fight against terrorism,
Speech by Gijs de Vries, 19 January 2006

Inicialmente as matérias de Justiça e Assuntos Internos (JAI), nas quais se encontram a política de imigração e a luta anti-terrorista, eram marginais ao processo de integração europeia. Contudo, o aprofundamento do projecto europeu, bem como desenvolvimentos externos à própria União acentuaram a necessidade de cooperação nestas matérias. Assim, com o Tratado de Maastricht (1992) a Justiça e Assuntos Internos é formalmente constituída enquanto um dos pilares base da UE³³.

O Tratado de Maastricht confere um cariz intergovernamental ao pilar da Justiça e Assuntos Internos. Com o Tratado de Amesterdão (1997) parte das matérias JAI foram transferidas para o primeiro pilar (das políticas comuns), assumindo um

³³ O Tratado de Maastricht (1992) confere à UE uma arquitectura de pilares: primeiro pilar - políticas comuns; segundo pilar - política externa de segurança comum (PESC); terceiro pilar - justiça e assuntos internos (JAI). A cada um destes pilares cabem diferentes procedimentos de tomada de decisão.

carácter supranacional. Desta forma, o conflito entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, que marca todo o processo de integração europeia, está patente nos diferentes procedimentos de *decision* e *policy making* dos pilares.

A análise dos processos de *decision* e *policy making* ao nível das matérias JAI, bem como do desenvolvimento da própria luta anti-terrorista da União é essencial para a compreensão da relação entre a política de imigração e o combate ao terrorista na União.

2.1 O Intergovernamentalismo e o Supranacionalismo no processo de integração europeia

O processo de integração regional europeia desafia a ideia de Estado-nação vestefaliana³⁴. Na sua complexidade, a União Europeia é uma entidade política *sui generis*, resultado de um processo de integração regional, marcado pelo conflito entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, ou seja, pela dicotomia entre interesses nacionais e normas regionais. Este é um processo que não tem qualquer outro precedente na história e que se encontra em constante evolução (através de avanços e recuos).

Robert Schuman³⁵ é o primeiro a consagrar a supranacionalidade enquanto parte do léxico europeu. A noção de supranacionalidade de Schuman concebe a União enquanto uma instituição que (Campos e Campos, 2007, p.253):

(...) detém e exerce certos poderes soberanos:

- é independente dos Governos e dos Estados Membros, nos limites definidos pelo Tratado;
- esta independência é irrevogável, bem como a transferência de competências de que beneficiou;
- o Tratado confere à Comunidade uma missão e funções próprias que não são exercidas a título de simples delegação de poderes dos Estados-membros.

³⁴ Os Tratados de Paz de Vestefália (1648), que põem fim à Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), firmam a paridade jurídica de todos os Estados entre si e consagram a noção de Estado moderno, enquanto “sociedade política organizada, fixada num território, e dispendo de um poder institucionalizado, para satisfazer os interesses gerais dos seus membros.” (Fernandes, 1995, p.78)

³⁵ Robert Schuman é um dos pais do projecto europeu. A Declaração Schuman de 9 de Maio (actual Dia da Europa) de 1950 propõe a comunitarização da produção do aço e do carvão, com o objectivo de criar uma Europa organizada e unida. Esta proposta levará à criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), que inicia o processo de integração europeu.

Uma visão supranacional da Europa perspectiva a independência das instituições comunitárias como consequência da transferência de competências do Estado. Esta transferência de lealdades dos organismos nacionais para as instituições comunitárias, para dar resposta às necessidades dos Estados, leva a um reforço da supranacionalidade. Já no processo de *decision e policy making* intergovernamental, os Estados Membros são os actores principais, uma vez que são eles que estabelecem o acordo que inicia o processo de integração. Assim, eles unem-se para responderem às suas necessidades, sendo que outros actores, como as ONGs, são também importantes no seu desenvolvimento (Campos e Campos, 2007, p.254).

O intergovernamentalismo, enquanto teoria da integração, baseia-se numa visão realista da política internacional e defende o controlo por parte dos Estados-membros do nível e velocidade de integração do projecto europeu, rejeitando a ideia da paridade entre organizações supranacionais e governos nacionais. De acordo com este princípio, cabe aos Estados-membros definirem a agenda política, sendo que as suas decisões reflectem os interesses nacionais. Deste modo, a política europeia é concebida enquanto uma negociação e compromisso entre os interesses nacionais dos vários Estados-membros. Para os intergovernamentalistas, os regimes e organizações internacionais representam uma forma de redução de custos, sendo a delegação de autoridade dos Estados-membros na Comissão Europeia e no Tribunal de Justiça Europeu e a abdicação de parte da soberania pouco mais que instrumentos para reduzir custos de transacção em decisões futuras (pela delegação de autoridade nos órgãos supranacionais, como a Comissão e Tribunal Europeu de Justiça, sendo que esta não ultrapassa os limites do controlo intergovernamental). Contudo, os intergovernamentalistas não podem deixar de reconhecer que a UE já foi mais além que entidades semelhantes (Egeberg, 2001, p.729).

Por sua vez, o funcionalismo, teoria da integração que advoga o supranacionalismo, defende a transferência de lealdades do Estado para um novo centro de poder, com o objectivo de se alcançar um sistema internacional mais próspero e pacífico. Neste sentido, os Estados-membros mantêm poder mas partilham-no com outros actores. Temos assim uma cooperação transfronteiriça com o objectivo da resolução de problemas e conflitos. Para tal, são também criadas instituições supranacionais, como a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça Europeu. Na verdade, os interesses nacionais são ultrapassados

para se encontrar uma resposta comum para as matérias, problemas e conflitos (Eriksen, 2003, pp.178-183).

Contrariamente ao intergovernamentalismo onde os Estados determinam as políticas europeias, no funcionalismo os próprios mecanismos de funcionamento da máquina europeia influenciam a interacção entre os Estados (Eriksen, 2003, p.178). O próprio conceito de *spill-over*³⁶ é central a esta perspectiva, segundo o qual a integração económica leva à integração política e traduz a evolução da própria integração regional. Assim, para que um determinado objectivo seja alcançado, por vezes é necessário tomar mais medidas do que as inicialmente previstas e ir mais além.

As teorias da integração como o funcionalismo e o neofuncionalismo³⁷, o intergovernamentalismo³⁸ e a *multilevel governance*³⁹, entre outras, estudam a complexidade da União Europeia e do seu processo de *policy making*. Não cabe no âmbito deste trabalho a análise destas teorias, contudo é importante salientar que, passados mais de cinquenta anos da assinatura dos Tratados de Roma, os teóricos procuram ainda compreender a génese e essência da União, bem como as suas dinâmicas. Os elementos intergovernamentais e supranacionais próprios da UE traduzem-se, de modo significativo, na estrutura de pilares, instituída pelo Tratado da União Europeia (1992), criando diferentes processos de *policy* e *decision making*, como veremos adiante.

2.2 O Tratado de Maastricht e a estrutura de pilares da UE

A dicotomia entre supranacionalismo e intergovernamentalismo está presente na União desde a sua génese. Isto porque, sempre houve alguma relutância por parte dos Estados-membros em abdicarem da sua soberania em certas matérias.

³⁶ Uso do termo original em inglês por não existir tradução correspondente em português.

³⁷ Segundo a teoria funcionalista o Estado nacional não consegue responder às necessidades do cidadão por si só, daí a necessidade de instituições transnacionais, para as quais há uma transferência de lealdades. Por sua vez o neofuncionalismo defende a integração regional para melhor responder às necessidades dos grupos de interesse.

³⁸ No intergovernamentalismo o Estado é o actor principal no processo de integração europeu. São estes que detêm o poder de decisão.

³⁹ A *multilevel governance* considera que a UE resulta das dinâmicas entre as instituições e os diversos actores.

No início da década de 1990 vários factores apontavam para a necessidade de aprofundamento do processo de integração europeia. No plano externo, o colapso do bloco de Leste e a perspectiva de reunificação da Alemanha anunciam o equilíbrio geopolítico na Europa. Por sua vez, os desafios na esfera das relações internacionais exigiam o reforço da posição da UE na cena internacional e a sua imposição com uma única voz na defesa dos seus interesses comuns. No plano interno, o acelerar do processo de integração económica e a necessidade de reforço da coesão económica e social no espaço europeu impelem os Estados a defenderem a consolidação do Mercado Interno e da União Económica Monetária, bem como o aprofundamento da dimensão política.

A 12 de Fevereiro de 1992 é assinado, em Maastricht, o Tratado que institui a União Europeia⁴⁰, o qual constitui uma nova etapa da integração europeia. O Tratado de Maastricht cria a UE, integrando as três Comunidades Europeias⁴¹. Importa sublinhar que com este Tratado o desenvolvimento da dimensão política ultrapassa o objectivo económico inicial da Comunidade, a realização de um mercado comum. Assim, a União tem por missão (União Europeia, 1992, art.b):

- promover um progresso económico e social sustentável;
- instituir uma política externa e de segurança comum;
- estabelecer uma cidadania europeia;
- desenvolver a cooperação em matéria de segurança e assuntos internos;
- reforçar a legitimidade das instituições e mecanismos.

De acordo com o Tratado, a UE assenta em três pilares: políticas comunitárias (primeiro pilar), Política Externa e de Segurança Comum - PESC (segundo pilar) e Justiça e Assuntos Internos - JAI (terceiro pilar). Deste modo, temos o primeiro pilar de cariz supranacional e duas áreas de cooperação intergovernamental adicionais (segundo e terceiro pilares). Nos pilares intergovernamentais prevalece o princípio da unanimidade. É ao nível do Conselho, órgão representante dos interesses nacionais

⁴⁰ O Tratado que institui a União Europeia é também conhecido por Tratado da UE ou Tratado de Maastricht, e entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

⁴¹ A CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, a CEE - Comunidade Económica Europeia, e a EURATOM - Comunidade Europeia de Energia Atómica.

de cada Estado-membro, que o processo de *decision* e *policy making* tem lugar. No âmbito do segundo pilar, cabe ao Conselho Europeu definir os seus princípios e as orientações gerais (União Europeia, 1992, art. 13º). Por sua vez, à Comissão são atribuídas competências limitadas, cabendo-lhe apenas negociar os acordos entre a União e países terceiros ou organizações internacionais. Já o papel do Parlamento e Tribunal de Justiça Europeu é remetido para segundo plano, sendo que estes pouco interferem no processo.

A estrutura de pilares torna o processo de decisão política europeia complexo, dado não existir um procedimento único. No segundo e terceiro pilares, intergovernamentais, este processo é baseado na cooperação entre Governos. Já no primeiro tem um carácter supranacional, e predomina o processo de co-decisão⁴². No próximo sub-capítulo faremos apenas uma breve síntese das principais características do processo de *decision* e *policy making* intergovernamental, para melhor se compreenderem as dinâmicas do segundo e terceiro pilares. Especial atenção ao pilar de justiça e assuntos internos será dada no sub-capítulo seguinte.

2.3 Terceiro Pilar - Justiça e Assuntos Internos

2.3.1. De Maastricht a Amesterdão

A UE goza apenas das competências que lhe são atribuídas pelos Tratados, ou seja, não dispõe de competência geral (Campos e Campos, 2007, p.271). Este princípio regulador das competências da União encontra-se consagrado no artigo 3 b) do Tratado que institui a Comunidade Europeia (União Europeia, 1992):

A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervem apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado.

Porém, as suas competências não são rigorosamente delimitadas, deixando em aberto uma possível expansão. Assim, em áreas em que os Estados-membros não

⁴² No processo de co-decisão o Parlamento e o Conselho partilham o processo legislativo.

consigam dar uma resposta, a União poderá intervir, agindo sob o princípio da subsidiariedade⁴³.

Inicialmente, os Tratados de Roma⁴⁴ não previam a cooperação nas áreas da Justiça e Assuntos Internos. Apesar disso, a partir de meados da década de 1970, os crescentes movimentos transfronteiriços e consequentes preocupações com a criminalidade transnacional acentuaram a necessidade de criação de fóruns de discussão destas matérias (Uçarer, 2003, p.295).

As matérias de Justiça e Assuntos Internos⁴⁵ passaram, assim, a ser abordadas em fóruns europeus intergovernamentais, sendo que só com o Tratado de Maastricht foram integradas no *acquis* europeu, enquanto matérias de carácter intergovernamental. Isto porque são matérias do domínio das competências estaduais e das quais os Estados-membros têm relutância em abdicar. Importa, contudo, sublinhar que, cada vez mais, estas matérias são do interesse comum europeu, não se podendo restringir apenas ao domínio nacional.

Dada a sensibilidade destas questões, o desenvolvimento da área de Justiça e Assuntos Internos constrói-se em alicerces delicados, com receio de ferir as susceptibilidades dos Estados Membros (Apap, 2004, p.28). Este pilar engloba questões como a política de imigração e asilo, o combate ao tráfico de drogas e fraude e a cooperação judicial e policial, matérias da segurança interna dos Estados (União Europeia, 1992, art. K.1).

O Tratado de Maastricht confere uma estrutura de *policy-making* intergovernamental, no âmbito da qual as negociações JAI têm lugar. O terceiro pilar tem uma estrutura hierárquica de *policy making* muito pesada, a qual herdou de

⁴³ O princípio da subsidiariedade assenta na premissa de que a União só deve actuar quando a sua acção for mais eficaz do que aquela desenvolvida a nível nacional ou local (art. 5º do Tratado que institui a Comunidade Europeia).

⁴⁴ Os Tratados de Roma, assinados em 1957, instituem a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (EURATOM).

⁴⁵ Na Justiça e Assuntos Internos encontramos as seguintes áreas: política de asilo, política de imigração, combate ao tráfico de drogas, combate à fraude internacional, cooperação judicial em matéria civil e criminal, cooperação policial no combate e prevenção do terrorismo e no combate ao crime internacional organizado.

Trevi⁴⁶. De frisar ainda que desenvolvimentos em diferentes áreas das negociações da UE influenciam também o *policy making* no terceiro pilar.

O processo legislativo no âmbito JAI é definido pelos artigos K.3 a K.6 do Tratado da União Europeia (União Europeia, 1992) e diverge da estrutura de *policy making* do primeiro pilar. É importante ressaltar que estas matérias deverão ser sempre tratadas respeitando os direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais de 1950 e a Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951 (art. K.2).

Dado o carácter intergovernamental das matérias de Justiça e Assuntos Internos, o Conselho da UE é o órgão máximo na hierarquia do *policy making* no terceiro pilar e as restantes instituições comunitárias são de alguma forma marginalizadas (Uçarer, 2003, p.299). Os Governos nacionais retêm o controlo da agenda no Conselho da UE e dos seus resultados, procurando sempre defender os seus interesses nacionais. A Figura 1 (ver Anexo I) esquematiza o processo de *decision making* no terceiro pilar.

O Conselho tem também, a par da Comissão, o direito de iniciativa⁴⁷ nas matérias JAI (União Europeia, 1992, art. K.3). Assim, por iniciativa de um Estado-Membro ou por proposta da Comissão, o Conselho poderá:

- a) adoptar posições comuns e promover a cooperação para alcançar os objectivos da União;
- b) adoptar acções comuns, as quais poderão requerer maioria qualificada, que possam responder melhor aos objectivos da União do que através da acção individual dos Estados-membros;
- c) elaborar Convenções, cuja adopção recomendará aos seus Estados-membros, de acordo com os respectivos requisitos constitucionais.

⁴⁶ O Grupo Trevi é um fórum de discussão intergovernamental no qual tinham lugar as negociações das matérias JAI, no período pré-Maastricht.

⁴⁷ O direito de iniciativa da Comissão, característico do primeiro pilar, supõe que qualquer deliberação do Conselho seja antecedida por uma proposta da Comissão.

O Conselho deverá reger-se pelo princípio da unanimidade, excepto nas matérias em que o artigo K.3 defina outra regra de voto (art. K.4, nº 3), mediante consulta ao PE e sobre propostas da Comissão ou dos Estados-membros.

Os Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros reúnem-se periodicamente no Conselho Europeu, com o objectivo de orientarem decisões mais importantes e promoverem novas matérias. Existem ainda três grupos de observação que monitorizam o desenvolvimento dos grupos de trabalho. São estes grupos de observação que propõem o programa anual de trabalhos ao Comité Coordenador K4⁴⁸. O artigo K.4 (União Europeia, 1992) define a criação de um Comité Coordenador⁴⁹ que, para além do seu papel de coordenação, deverá dar a sua opinião nas mais diversas matérias, a pedido ou não do Conselho, e contribuir para a preparação das discussões do Conselho nas áreas abrangidas pelo terceiro pilar.

Na verdade, o terceiro pilar reflecte várias incongruências. Desde logo, os protocolos e declarações anexas que reservam à Dinamarca o direito de restringir a venda de segundas casas a não-residentes e que reservam a cada Estado o direito de definir quem são os nacionais de seu Estado. Para além do mais, Wallace (2000, p.508) identifica três grandes fraquezas neste pilar:

(...) ambiguity about the legal and constitutional framework, evident in the frequency with which institutional issues were entangled with policy proposals; the low political visibility and accountability of this essentially bureaucratic framework for policy, which allowed the practice of cooperation to develop far beyond what was reported to parliaments or to national publics; and the absence of mechanisms for ensuring national ratification or implementation of what had been agreed.

Apesar de previsto um maior envolvimento da Comissão na discussão destas matérias pelo artigo K.4.2. (União Europeia, 1992), a verdade é que as suas tentativas de desempenhar um papel mais activo foram fortemente criticadas por Governos dos Estados-membros, o que sugere relutância dos mesmos em abdicar da sua soberania em matérias de Justiça e Assuntos Internos. Para além do mais, o próprio Tratado de Maastricht nega o direito de iniciativa à Comissão nas matérias JAI. Também a posição do PE nestas matérias não fica clara no artigo K.6, uma vez que este deveria ser consultado nos aspectos mais relevantes das políticas, o que na

⁴⁸ O Comité Coordenador K4 é composto por um conjunto de técnicos que responde apenas ao Conselho de Ministros (da Administração Interna), ver Figura 5, Anexo V (Bunyan, 1993, p.1).

⁴⁹ Este Comité previsto pelo artigo K.4 tem o nome de Comité Coordenador K4.

verdade nunca sucedeu. Apesar do Tratado referir que a Presidência e o Conselho deverão informar frequentemente o Parlamento das discussões sobre as matérias JAI, a verdade é que o papel do PE neste processo é marginal, meramente consultivo, o que levou a várias críticas relativamente ao défice democrático⁵⁰. Apesar de tudo, as suas perspectivas deverão ser tidas em consideração (art. K.6). Para além do mais, não são atribuídas quaisquer funções e competências ao Tribunal de Justiça Europeu⁵¹ nestas matérias.

O Tratado de Amesterdão (União Europeia, 1997), que entrou em vigor em Maio de 1999, procura resolver algumas das fragilidades e incongruências do processo e estruturas de *decision-making* ao nível do terceiro pilar. Elimina a regra da unanimidade, que frequentemente bloqueava os avanços políticos nesta área, e reforça também o papel das instituições comunitárias. Uçarer (2003, p.301) considera que o Tratado faz três grandes alterações: transfere para o primeiro pilar a maioria das matérias JAI; simplifica o processo para as matérias que permanecem no terceiro pilar; e inclui o Acervo Schengen⁵² no *acquis communautaire*.

Com Amesterdão, as matérias JAI passam a estar distribuídas entre o primeiro e o terceiro pilar (Parte III, Título III-A). Ao nível do terceiro pilar, onde se encontra agora apenas a cooperação policial e judiciária em matéria penal (como o combate ao crime, terrorismo, tráfico de armas e de pessoas, entre outros), são adoptados novos instrumentos: as decisões-quadro, com carácter vinculativo, para efeitos de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros (art. K.6 [b]); e as decisões, também com carácter vinculativo, que deverão ser adoptadas por maioria qualificada, “para quaisquer outros efeitos compatíveis com os objectivos do presente Título” (art. K.6 [c]). Mais, é reconhecido à Comissão, pela primeira vez, um direito de iniciativa partilhado nestas matérias.

O artigo K.7 do Tratado de Amesterdão atribui competências ao Tribunal de Justiça Europeu nas questões de Justiça e Assuntos Internos (União Europeia, 1997, art. K.7 n° 6):

⁵⁰ O conceito de défice democrático consagra a percepção de falta de legitimidade democrática da UE, enquanto instituição burocrática e tecnocrática, inacessível aos seus cidadãos (Europa Glossário, 2009).

⁵¹ O Tribunal de Justiça Europeu tem como principal missão “garantir o ‘respeito do direito na interpretação e aplicação dos Tratados’” (sítio oficial do Tribunal de Justiça Europeu, consultado a 25.11.2009).

⁵² O Acervo Schengen inclui os vários Acordos assinados no âmbito do Acordo Schengen inicial.

(...) é competente para fiscalizar a legalidade das decisões-quadro e das decisões no âmbito dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-Membro ou pela Comissão.

Apesar de reconhecidas competências ao Tribunal de Justiça Europeu, estas permanecem limitadas, ao nível da revisão e interpretação dos instrumentos legais. As suas competências limitadas suscitam questões relativamente à capacidade de transposição das medidas adoptadas pelos Estados-membros, bem como sobre a capacidade da UE sancionar o seu incumprimento. Por outro lado, o papel do Parlamento Europeu não é reforçado, mantendo-se como secundário no processo de *decision making* no terceiro pilar.

As matérias de Justiça e Assuntos Internos comunitarizadas⁵³ pelo Tratado de Amesterdão e incluídas no Título IV (vistos, asilo, imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas) não beneficiam, contudo, da votação por maioria qualificada, e estão sujeitas ao princípio da unanimidade (contrariamente às restantes matérias inseridas neste pilar), não podendo também ser objecto do processo de co-decisão. Esta situação foi alterada pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2004 que adoptou a votação por maioria qualificada para as matérias dos artigos 62 e 63.2 b) e 3 b) do Tratado de Maastricht. Contudo, as questões da imigração ilegal mantiveram o processo intergovernamental de decisão, ou seja, a unanimidade.

2.3.2 Comunitarização do terceiro pilar: processos de decision e policy making comunitários

A comunitarização de parte dos domínios JAI com o Tratado de Amesterdão, entre os quais as questões da imigração europeia, é um passo muito significativo. Importa, por isso, analisarmos os processos de *decision* e *policy making* do primeiro pilar, para uma melhor compreensão das dinâmicas entre os vários pilares. No terceiro capítulo aprofundaremos estes processos tendo em atenção a própria política de imigração. Por ora, focaremos apenas os principais instrumentos e processos do primeiro pilar, onde se enquadram a maioria das políticas comuns.

⁵³ O processo de comunitarização consiste na transferência de uma matéria de um domínio intergovernamental para o primeiro pilar, ou âmbito comunitário.

No primeiro pilar, a Comissão tem o direito exclusivo de iniciativa. “[O]s Tratados prevêm que o Conselho decida sobre proposta da Comissão” (Campos e Campos, 2007, p.84), assim as deliberações do Conselho têm de ser precedidas de uma proposta da Comissão, caso contrário serão consideradas nulas.

O processo de tomada de decisão envolve, de modo particular, a Comissão Europeia, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu. O processo comunitário de decisão inicia-se com a apresentação de uma proposta da Comissão ao Conselho (poder de iniciativa da Comissão), mas é ao Conselho e Parlamento que cabe o acto legislativo *per se*. Inicialmente o Parlamento tinha apenas um papel consultivo. O Acto Único Europeu e mais tarde o Tratado da União Europeia conferem ao Parlamento a possibilidade de intervir em termos mais efectivos no processo comunitário de decisão, instituindo para este efeito um *sistema de cooperação* e um *sistema de co-decisão* entre o Parlamento e o Conselho (Campos e Campos 2007:165). Convém, contudo, ressaltar que o processo de *policy making* tem pequenas nuances de política sectorial para política sectorial.

O artigo 250º do Tratado da União Europeia consagra o essencial do processo comum de decisão (União Europeia, 1992):

1. Sempre que por força dos Tratados, delibere sob proposta da Comissão, o Conselho só pode adoptar um acto que constitua alteração dessa proposta deliberando por unanimidade, sem prejuízo do disposto nos números 4 e 5 do artigo 251.
2. Enquanto o Conselho não tiver deliberado, a Comissão pode alterar a sua proposta em qualquer fase dos procedimentos para adopção de um acto da União.

No quadro comunitário, o processo de *decision making* inicia-se com uma proposta da Comissão ao Conselho sobre uma determinada matéria, preparada pelo Comissário responsável pelo sector em questão. A proposta tramita da Comissão para o Conselho, de onde é enviada ao Comité Económico e Social⁵⁴ (arts. 257º-262º) e ao Comité das Regiões⁵⁵ (arts. 263º-265º). Ao mesmo tempo, é solicitado o parecer do Parlamento Europeu. Antes do Conselho se debruçar sobre a proposta,

⁵⁴ O Comité Económico e Social é um órgão consultivo da União Europeia, que promove o papel das organizações da sociedade civil.

⁵⁵ O Comité das Regiões é um órgão consultivo da União Europeia composto por representantes dos poderes locais e regionais da Europa.

esta é analisada pelo COREPER⁵⁶. Esta fase do processo é feita em diálogo com a Comissão. Por fim, a proposta da Comissão e o relatório final do COREPER são submetidos a deliberação do Conselho (Campos e Campos, 2007, p.208).

Existem ainda, dentro do quadro comunitário, processos especiais de decisão (Campos e Campos, 2007, pp.216-228). Analisaremos sucintamente apenas dois: o processo de cooperação e o processo de co-decisão (ou decisão conjunta).

O processo de cooperação entre o Parlamento Europeu e o Conselho, confere ao PE um papel mais relevante no processo de tomada de decisões (art. 252º), tal como nos mostra o esquema da Figura 2 (ver Anexo II). De acordo com o procedimento de cooperação, na sequência de uma proposta da Comissão ao Conselho ou de um parecer do Parlamento Europeu, o Conselho adopta uma posição comum, por maioria qualificada.

Já o processo de co-decisão divide-se em três fases, reguladas pelo artigo 251º do Tratado da EU e sintetizadas no esquema da Figura 3 (ver Anexo III). Este é o processo ao qual a UE mais recorre (abrange uma grande parte das áreas do primeiro pilar) e que coloca o Parlamento em situação de paridade com o Conselho no processo legislativo.

2.3.3 Abordagem Cross-Pillar

Entre os dossiers JAI comunitarizados pelo Tratado de Amesterdão encontram-se as questões da imigração e asilo. Porém, estas não podem ser apenas vistas como matérias de primeiro ou terceiro pilar, uma vez que, embora inseridas numa determinada estrutura formal, estão relacionadas com diferentes áreas. É, por isso, necessária uma abordagem *cross-pillar*⁵⁷ que permita uma leitura transversal entre os vários pilares, de modo a que a política de imigração possa ser verdadeiramente compreensiva.

⁵⁶ O COREPER ou Comité dos Representantes Permanentes tem como missão preparar os trabalhos do Conselho da União Europeia e é composto, como o nome indica, pelos representantes permanentes de cada Estado-Membro (art. 207 do Tratado que institui a Comunidade Europeia).

⁵⁷ Opta-se pelo uso dos termos em inglês por não existir tradução correspondente em português. O conceito de *cross-pillar* ou *pillar-bridging* (tradução do original neerlandês *pijloverstijgend*) cunhado pela Delegação Holandesa em Outubro de 1998 aquando da proposta de criação de um novo órgão para trabalhar as matérias de imigração e asilo, o High Level Working Group on Asylum and Migration (van Selm, 2002, p.148).

A abordagem *cross-pillar* permite analisar uma determinada política à luz dos diferentes pilares, não a restringindo apenas a um (aquele onde se insere). Matérias como a luta anti-terrorista e a política de imigração deverão ser analisadas através desta perspectiva, isto porque são matérias muito abrangentes e que não se limitam a uma só estrutura, como veremos adiante.

Balzacq (2008, pp.21-22) define duas formas de abordagem *cross-pillar*: a relação de instrumentos de um pilar com matérias de outro pilar (cujo melhor exemplo é o SIS⁵⁸ que se divide entre o primeiro e terceiro pilar) e quando uma decisão de um pilar recai na estrutura formal de outro.

A capacidade de *decision making* da UE ao nível da Justiça e Assuntos Internos vive constantes avanços e recuos devido às reticências e receios dos Estados Membros (Apap 2004:48). Está fora do âmbito deste trabalho uma análise e avaliação da implementação dos instrumentos legais adoptados. Porém, não podemos deixar de salientar o facto de vários teóricos apontarem a falta de transparência e de democracia ao nível do processo de *decision making* nas questões JAI (cf. Apap, 2004; Balzacq e Carrera, 2005). Como Uçarer (2002, p.8) frisa, temos uma área de Justiça e Assuntos Internos que funciona a várias velocidades, onde instrumentos como a unanimidade se tornam obstáculos ao seu desenvolvimento.

2.4 Luta anti-terrorista

Um dos principais objectivos da UE está consagrado no artigo 29º do Tratado de Maastricht (União Europeia, 1992):

(...) facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça (...). Este objectivo será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude (...).

Numa Europa sem fronteiras internas é necessária a acção concertada entre os Estados-membros, no sentido da criação de uma verdadeira área de liberdade, segurança e justiça. Os actos terroristas ameaçam este conceito ao desafiarem a

⁵⁸ O SIS - Sistema de Informação Schengen foi criado no âmbito do Acordo e Convenção Schengen e consiste num sistema comum ligado entre todos os Estados Schengen no qual constam informações sobre cidadãos não admitidos no espaço Schengen, cidadão para extradição, entre outros.

abertura e tolerância das nossas sociedades. A defesa nacional cabe primeiramente a cada Estado-membro, mas é necessária a cooperação entre os vários Estados para se encontrarem respostas para lidar com este problema transnacional.

2.4.1 O terrorismo e a sua nova face

O terrorismo na Europa não é um fenómeno recente. Mas era tradicionalmente um fenómeno doméstico, com o qual os Estados Membros se deparavam internamente. Exemplos disso são o movimento separatista da ETA em Espanha e também França e o IRA na Irlanda do Norte (den Boer, 2003 e House of Lords, 2005). Dada a sua dimensão, o terrorismo não era visto como um problema internacional, antes como um problema interno de cada Estado.

Actualmente assistimos a um desenvolvimento global do terrorismo. Um terrorismo à escala internacional, de natureza anónima e imprevisível (Delpech, 2002, p.4), daí denominado de “terrorismo transnacional”. Os ataques de 11 de Setembro de 2001 ao coração da América (Nova Iorque e Washington) são o expoente máximo desta ameaça sem rosto, pela sua dimensão e imprevisibilidade. Estamos perante um terrorismo com um conjunto de especificidades próprias: fundamentação teocrática, estrutura amorfa e difusa, baseada numa rede transnacional que opera com células autónomas e que recorre a meios e procedimentos de geometria variável (Teixeira, 2003, p.128).

A clarificação do conceito de “terrorismo” é essencial na definição de estratégias de luta contra o terrorismo. Porém, não existe uma definição universalmente aceite. Ao nível das Nações Unidas, os Estados não chegaram ainda a uma definição comum. Em 2005 um grupo *ad hoc*, o Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança das Nações Unidas, descreve o terrorismo como:

(...) any action constitutes terrorism if it is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants with the purpose of intimidating a population or compelling a Government or an international organization to do or abstain from doing any act. (Committee on Development 2006)

A UE adoptou em 2002 uma definição oficial de terrorismo no documento *Framework Decision on Combating Terrorism*, segundo a qual o terrorismo abrange uma série de ofensas criminais contra pessoas ou coisas que, dada a sua natureza ou contexto, poderá causar sérios danos a um país ou organização internacional

(Decisão-Quadro 2002/475/JAI, p.4). Será esta definição da União que nos orientará neste trabalho.

Actualmente, os Estados enfrentam uma nova ameaça. Mas a percepção do terrorismo enquanto ameaça à segurança interna dos Estados está dependente dos processos de construção social (Buzan *et al.*, 1998). No próximo subcapítulo analisaremos a evolução da estratégia de luta anti-terrorista na Europa e no quarto capítulo, numa análise dos processos de construção da imigração enquanto ameaça, focaremos o impacto que os actos terroristas têm nas construções sociais da imigração.

2.4.2 O desenvolvimento da luta anti-terrorista na Europa

A UE considera que “o terrorismo representa uma ameaça para a segurança, a liberdade e os valores da União”, daí a necessidade de, no seio da União, se encontrarem respostas e mecanismos de cooperação para lutar contra esta ameaça (Sínteses da Legislação da EU, 2009).

Os esforços da União na luta contra o terrorismo datam da década de 1970, altura em que surgiram, à margem da CEE, vários fóruns intergovernamentais onde as matérias JAI eram abordadas. Por iniciativa do governo holandês, em 1975, os Ministros dos Assuntos Internos criaram o Grupo TREVI⁵⁹ (veja-se o Anexo IV sobre a estrutura deste fórum intergovernamental), o qual tinha entre os seus objectivos a luta anti-terrorista e coordenação entre as forças policiais da Comunidade. O seu âmbito de actuação foi alargado em 1985, passando a abranger também o combate à imigração ilegal e criminalidade organizada (no terceiro capítulo retomaremos o seu papel no âmbito da política de imigração europeia). Com este fórum, as questões do terrorismo foram, pela primeira vez, incluídas na agenda de trabalhos, numa vertente intergovernamental, enquanto problema doméstico dos Estados-membros (den Boer, 2003, p.1), que sentiam que uma resposta regional concertada seria assim mais eficaz (Bures, 2007, pp.2-3). O trabalho deste grupo

⁵⁹ A origem do nome deste Grupo é controversa. Há quem defenda que o nome se deve ao facto de a proposta ter sido lançada no Conselho Europeu de Roma (1975) e se referir à Fonte de Trevi, aí localizada (Uçarer, 2003, p.296). Outros há, que defendem que TREVI são as siglas para: Terrorism, Radicalism, Extremism, and political Violence (Bunyan, 1993, p.1).

contribuiu para reforçar o espírito de cooperação no tratamento destas questões, até aqui marginais ao processo de integração europeia.

De destacar ainda a assinatura do Acordo de Schengen (1985) e a criação de um espaço sem fronteiras internas - Espaço Schengen⁶⁰. Com o objectivo de criar este espaço de livre circulação, os Estados-membros acordaram desenvolver políticas de entrada comuns, bem como a emissão comum de vistos (Uçarer, 2003, p.298). A remoção dos controlos fronteiriços poderá traduzir-se num risco para a segurança interna dos Estados-membros (den Boer, 1995, p.92), daí que seja fundamental o estabelecimento de redes de cooperação transnacional entre as autoridades policiais e judiciais, que facilitam a partilha de *intelligence*, e cruciais no combate ao terrorismo (para o qual muito contribuirá o SIS⁶¹, como veremos adiante).

A cooperação no âmbito da luta contra a criminalidade é pela primeira vez consagrada num documento normativo comunitário, em 1986, como anexo ao Acto Único Europeu (Sousa, 2005, p.76). Apesar destes avanços, é só no início dos anos 1990, num mundo pós-Guerra Fria, que a necessidade de aprofundamento da cooperação ao nível do crime organizado, imigração ilegal e tráfico de drogas leva à integração destas questões no projecto europeu, com o Tratado de Maastricht (1992). Agora com uma estrutura normativamente institucionalizada, a luta contra o terrorismo mantém a sua base intergovernamental, mas passa a ser tratada como uma das matérias da segurança interna da União (Bures, 2007, p.4).

Durante a década de 1990 a União reconhece o terrorismo enquanto ameaça à democracia e sublinha a necessidade de reforçar a coordenação e cooperação judicial nesta matéria⁶². Os primeiros passos dados na área da cooperação policial operacional são no sentido do estabelecimento da Europol, uma unidade de coordenação policial da UE, inicialmente com competências apenas ao nível do

⁶⁰ O Espaço Schengen não corresponde fisicamente ao espaço da União Europeia, uma vez que nem todos os Estados aderiram à supressão de fronteiras na totalidade (Reino Unido, Irlanda e Dinamarca) e inclui outros que não pertencem à UE.

⁶¹ O SIS, Sistema de Informação Schengen, é uma base de dados que contém informação sobre determinados indivíduos ou propriedade. Devido ao alargamento da UE (em 2004 e seguintes) foi proposto o desenvolvimento e aprofundamento do sistema, que será substituído pelo SIS II. Enquanto este novo sistema não está operacional foi criado o SISone4all (gerido por Portugal), uma solução temporária, que permite ligar os novos Estados-membros ao sistema antigo (Sínteses da Legislação da UE, 2008).

⁶² Cf. Declaração de la Gomera (adoptada formalmente pelo Conselho JAI de 23 de Novembro de 1995) sobre a luta contra o terrorismo.

combate às drogas (Bures, 2007, pp.4-5). A sua área de competências é alargada pelo Tratado de Amesterdão (art. K.2), em 1997, e em 1998 passa a integrar a luta contra os crimes cometidos ou a cometer que atentem contra a vida, liberdade individual e propriedade (Decisão 1999/C 26/06). As actividades da Europol incluem a facilitação da troca de informação entre os Estados-membros, a análise operacional das operações, a elaboração de relatórios estratégicos, a prestação de apoio especializado e técnico, a promoção da análise criminal e a harmonização das técnicas de investigação (Bures, 2007, pp.4-5). Para além disso, as metodologias da União na luta contra o terrorismo são uniformizadas pela adopção das Convenções sobre Extradicação em 1995 e 1996, as quais, entre outras medidas, obrigam os Estados a facultarem informação relativa a transacções e contas bancárias (Bures, 2007, p.5).

Com o Tratado de Amesterdão em 1997 (União Europeia, 1997) são alargadas as bases da acção da União ao nível da Justiça e Assuntos Internos, com vista à manutenção de um espaço de “liberdade, segurança e justiça” (art. K.1). A prevenção e combate à criminalidade organizada, “em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude” é condição *sine qua non* para a criação deste espaço (art.K.1).

As questões da Justiça e Assuntos Internos ganham um novo ímpeto com o Conselho Europeu de Tampere (15 e 16 de Outubro de 1999), que procura aprofundar a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União. Aqui são definidas as prioridades da UE para um período de cinco anos, cujas principais áreas de actuação são: a) política comum de imigração e asilo; b) uma verdadeira área de justiça europeia; c) luta da União contra o crime; d) reforço da acção externa (Conselho Europeu, 1999). Também em Tampere, os Estados Membros acordam a criação de uma unidade cuja missão é reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade organizada - EUROJUST (European Council 1999: ponto 46). As bases da EUROJUST são lançadas com o Tratado de Nice (União Europeia, 2000, art. 31º nº 2), assinado a 26 de Fevereiro de 2001, a qual será estabelecida pela decisão do Conselho de 28 de Fevereiro de 2002 (Decisão do Conselho 2002/187/JAI). A EUROJUST tem como objectivo facilitar a coordenação entre as autoridades nacionais ao nível das investigações e procedimentos penais, de modo a

acelerar os processos jurídicos, relacionados com formas de criminalidade transnacional graves, nomeadamente o terrorismo.

Os ataques de 11 de Setembro a Nova Iorque e Washington vêm alterar as prioridades na agenda política e de segurança europeia. Aquando dos ataques, poucas eram as metas acordadas em Tampere que tinham sido alcançadas (Bures, 2007, p.6). Segundo o então Comissário da Justiça e Assuntos Internos, António Vitorino (2001), os ataques terroristas impulsionaram a cooperação da UE no âmbito JAI, intensificando-se, assim, a acção da UE ao nível da luta anti-terrorista. Isto porque, a percepção da ameaça terrorista, até aqui confinada às fronteiras internas de cada Estado, enquanto problema global e a necessidade de encontrar respostas coordenadas instigou o desenvolvimento das matérias JAI.

A crueldade dos actos terroristas é de imediato condenada pelo Conselho num comunicado, onde se mostra empenhado em combater o terrorismo internacional em cooperação com os Estados Unidos e todos os parceiros (Conselho da União Europeia, 2001a). A 21 de Setembro desse ano, os Estados Membros reúnem-se numa sessão extraordinária do Conselho para debater as questões da luta contra o terrorismo. Para além de contar com as medidas já adoptadas, referidas anteriormente, os Estados-membros adoptaram um Plano de Acção, com a determinação de agirem de forma concertada, cujas principais linhas são:

- a) o reforço da cooperação policial e judiciária, com a criação do mandado de detenção europeu⁶³, a adopção de uma definição comum de terrorismo e a rápida aplicação das medidas aprovadas em Tampere;
- b) o desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais, através da aplicação das convenções internacionais existentes;
- c) a luta contra o financiamento terrorista; o reforço da segurança aérea;
- d) o desenvolvimento de uma Política Externa e de Segurança Comum com um papel mais relevante ao nível da luta contra o terrorismo (Conselho Europeu, 2001a).

Para além disso, no ponto oito do Plano, os Estados sublinham o seu compromisso para examinarem a legislação relativa à imigração e asilo “with

⁶³ Já previsto nas Conclusões de Tampere, no seu ponto C “*A Union-wide fight against crime*” (Conselho Europeu, 1999).

reference to the terrorist threat”, o que sugere um controlo mais apertado à entrada de nacionais de países terceiros, imigrantes ou refugiados (Hayes, s.d.). Deste modo, o Conselho acorda o reforço dos controlos fronteiriços externos, através do recurso aos instrumentos de vigilância (como o SIS e o VIS⁶⁴) e solicita à Comissão a reapreciação da relação entre segurança interna e direitos humanos (Guild, 2003, p.332). Ao mesmo tempo, o Conselho rejeita “toda e qualquer identificação do terrorismo com o mundo árabe e muçulmano”, frisando a necessidade de combater todas as atitudes racistas e xenófobas (Conselho Europeu, 2001a, p.5).

Das medidas constantes do plano de acção pós-11 de Setembro, muitas encontravam-se já em cima da mesa das negociações JAI (Bures, 2007, p.6; Hayes, s.d., p.1). É o caso do mandado de detenção europeu, cuja necessidade tinha sido já apontada em Tampere e reforçada em Laeken (Conselho Europeu, 2001b). Este mandado, definido pela Decisão-quadro 584 de 13 de Junho de 2002 (Decisão-Quadro 2002/584/JAI), entrou em vigor no início de 2004, e veio substituir os procedimentos de extradição definidos pelas Convenções de 1995 e 1996. Através do princípio do reconhecimento mútuo e mediante controlos mínimos, o processo torna-se mais célere e simples, sujeito apenas a um processo judiciário, suprimindo o seu carácter político. Entre as infracções que podem levar à emissão de um mandado de detenção europeu encontramos o terrorismo, o tráfico de seres humanos e o auxílio à entrada e permanência irregular (art. 2º, nº 2).

Outro instrumento importante da luta anti-terrorista é a Decisão-quadro do Conselho relativa à luta contra o terrorismo, adoptada a 13 de Junho de 2002 (Decisão-Quadro 2002/475/JAI). Neste documento o Conselho define as acções consideradas “actos terroristas” (art. 1º, alíneas [a] a [i]), bem como as sanções a aplicar aos responsáveis pelos actos terroristas. O artigo 2º deste documento define “grupo terrorista” como “a associação estruturada de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e actua de forma concertada, com o objectivo de cometer infracções terroristas”. Já no âmbito do quadro institucional da PESC, o Conselho adoptou, em Maio de 2002, uma Posição Comum sobre as medidas restritivas a aplicar a Osama Bin Laden, aos membros da Al Qaeda e de outras organizações terroristas (Posição Comum 2002/402/PESC).

⁶⁴ O VIS, *Visa Information System* (Sistema de Informação de Vistos), é uma base de dados sobre os vistos emitidos, pelos Estados do Espaço Schengen.

Para além do mais, no sentido de haver uma maior partilha de informação relacionada com o terrorismo, foram atribuídas novas responsabilidades à Europol. Foi ainda criada, na Europol, uma unidade anti-terrorismo, a funcionar 24 horas por dia, responsável pela partilha de informações entre as agências dos Estados Membros e as dos EUA (Decisão 2003/516/CE). Em Julho de 2002 foi estabelecida uma *Joint Investigation Team*⁶⁵ especializada na luta anti-terrorista (Decisão-Quadro 2002/465/JAI). Outro aspecto fundamental da luta anti-terrorista europeia são as relações bilaterais UE - EUA, no âmbito da cooperação judicial (Conselho Europeu 2001a). Neste contexto é assinado, a 25 de Junho de 2003, um documento sobre a extradição e a assistência mútua legal entre a União e os EUA (Decisão do Conselho 2003/516/CE).

A importância da luta anti-terrorista é reafirmada no Conselho Europeu de Sevilha, entre 21 e 22 de Junho de 2002 (Conselho Europeu, 2002c). No sentido de reforçar o papel da União no combate ao terrorismo, os Estados-membros sublinham a necessidade de uma abordagem interdisciplinar e coordenada à luta contra o terrorismo, integrando a PESC, através do diálogo, assistência e celebração de acordos com países terceiros (Conselho Europeu, 2002, Anexo V).

Apesar de reforços das medidas policiais e judiciárias, a Europa é palco de ataques terroristas bombistas, a 11 de Março de 2004, em Madrid. De imediato, o Conselho Europeu (Conselho da União Europeia, 2004a, p.1) considerou os actos terroristas como ataques “against the values on which the Union is founded”, ou seja, contra os valores base da União e declarou o dia 11 de Março como o Dia Europeu das Vítimas do Terrorismo. Também no Conselho de 25 de Março, é reiterada a necessidade de aplicação das medidas já adoptadas (como o mandado de detenção europeu e as medidas de cooperação policial e judicial específicas de combate ao terrorismo), bem como o estabelecimento de novas medidas nas seguintes áreas: regras de conservação de dados relativos ao tráfico das comunicações, troca de informação sobre condenações por infracções terroristas, perseguição transfronteiriça, o registo europeu de condenações e interdições e a simplificação da troca de informação entre as autoridades competentes dos Estados-membros. É ainda

⁶⁵ *Joint Investigation Team*, são equipas de investigação formadas por organizações capacitadas de dois ou mais Estados Membros. Opta-se pelo do uso termo em inglês, por melhor reflectir a especificidade destas equipas.

reforçado o papel da Europol através da reactivação da *Task Force*⁶⁶ da luta anti-terrorista. O Conselho apela também à adopção das medidas necessárias para o desenvolvimento da segunda geração do SIS⁶⁷, de modo a criar uma maior interacção entre os vários sistemas de informação (SIS II, VIS e Eurodac⁶⁸). De realçar ainda a criação do posto de Coordenador da luta contra o terrorismo, que tem como missão coordenar o trabalho do Conselho no combate ao terrorismo (Conselho da União Europeia, 2004b, p.1).

Cinco anos após Tampere, a Comissão Europeia lançou a 10 de Maio de 2005 o Programa de Haia, onde estabelece um novo plano de cinco anos para o desenvolvimento da área de liberdade, justiça e segurança. A luta contra o terrorismo é uma das dez prioridades do Programa. Neste novo Programa, a União considera a prevenção, preparação e resposta como elementos centrais da política anti-terrorista, a qual passa também pelas relações com países terceiros. Só através de uma cooperação ao nível europeu se conseguirá a segurança nacional dos Estados-membros.

Uma vez mais, a Europa é atingida, a 7 de Julho de 2005, por novos ataques terroristas no centro de Londres. Estes ataques perpetrados por quatro cidadãos, três deles de nacionalidade britânica, mostram que não só cidadãos estrangeiros, mas também cidadãos europeus poderão aderir ao terrorismo. O Conselho reúne-se, a 13 de Julho, e condena os ataques bombistas, reforçando a importância do combate ao terrorismo. Entre as medidas adoptadas, os Estados definem o estabelecimento de um quadro legal transfronteiriço para perseguição e investigação dos terroristas como prioritário. Deverão ser também adoptadas novas medidas relativamente ao financiamento terrorista, assim como documentos com dados biométricos, como vistos com reconhecimento facial e impressão digital (Conselho da União Europeia, 2005).

⁶⁶ Optamos pelo uso do termo em inglês, por este expressar melhor as competências das “forças de trabalho”.

⁶⁷ O SIS II (Sistema de Informação Schengen de segunda geração) tem por objectivo assegurar a manutenção da segurança no espaço de liberdade, segurança e justiça da EU, integrando os novos Estados-membros no sistema.

⁶⁸ O sistema Eurodac permite aos Estados-membros identificarem, através de uma base de dados central, os requerentes de asilo e os cidadãos que tentaram ilegalmente transpor as fronteiras externas da União.

Neste contexto, a adopção da Estratégia Anti-terrorista da União Europeia (Conselho da União Europeia, 2005), em Dezembro de 2005, procura dar um novo impulso à luta contra o terrorismo. A estratégia divide-se em quatro pilares: prevenção, protecção, perseguição e resposta. No documento é sublinhada a responsabilidade primária dos Estados Membros no combate ao terrorismo, sendo que a cooperação no seio da União reforça as capacidades nacionais dos Estados, facilita a cooperação europeia, desenvolve a capacidade colectiva e promove as parcerias internacionais. Uma vez mais é reforçada a ideia de que o terrorismo deve ser combatido respeitando os direitos humanos.

No âmbito da “prevenção”, a União pretende evitar o recurso ao terrorismo, sendo que o combate às causas da radicalização reside primeiramente nos Estados-membros. No entanto, a União deverá ter um papel fundamental na ajuda à coordenação das políticas nacionais e na partilha de informações e boas práticas. Mais, é importante o desenvolvimento do diálogo intercultural dentro e fora da União, bem como um aprofundamento e análise de diferenças culturais (Conselho da União Europeia, 2005, ponto 13).

A “protecção” é essencial, na medida em que o reforço das defesas reduz as vulnerabilidades. Assim, a criação de um espaço de liberdade e segurança implica a acção conjunta da UE na defesa das suas fronteiras externas. Para tal, deverão ser introduzidos os dados biométricos nos passaportes, deverá ser estabelecido um Sistema de Informação de Vistos (VIS), bem como o desenvolvimento pela Frontex⁶⁹ de uma análise de risco das fronteiras externas (Conselho da União Europeia, 2005, ponto 21).

No âmbito da “perseguição” e investigação dos terroristas através das fronteiras europeias e em todo o mundo, as prioridades são o reforço das capacidades nacionais de combate ao terrorismo, o recurso à Europol e Eurojust para facilitar a cooperação policial e judicial e assegurar a implementação e avaliação da legislação existente, entre outras (Conselho da União Europeia, 2005, ponto 31).

Por último, relativamente à “resposta”, no sentido da preparação para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, será necessário acordar um protocolo de coordenação de crises da UE, rever a legislação do mecanismo

⁶⁹ A Frontex - Agência Europeia da Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas - foi criada em 2004 e tem como principal missão a gestão das fronteiras externas da União.

comunitário de protecção civil, melhorar a coordenação com outras organizações internacionais para responder a ataques terroristas, ou outros, e partilhar boas práticas e desenvolver métodos de assistência a vítimas de terrorismo e familiares (Conselho da União Europeia, 2005, ponto 38).

A União mostra-se deste modo “empenhada tanto na prevenção e repressão dos actos terroristas como na protecção das infra-estruturas e dos cidadãos”, criando para tal uma política anti-terrorista centrada “no combate às causas, aos meios e às capacidades do terrorismo” (Sínteses da Legislação da EU, 2009).

2.5 Síntese Conclusiva

As matérias de justiça e assuntos internos, pela sua sensibilidade política, são um misto de procedimentos institucionais comunitários e intergovernamentais. Por esse motivo, a cooperação nestas matérias tem sido lenta e difícil, envolvendo compromissos políticos significativos (Uçarer, 2003, p.295). Destacamos entre as principais dificuldades a falta de coerência, que se deve ao facto de não existir uma delimitação precisa entre o que pertence à esfera nacional e o que é de âmbito comunitário; as competências limitadas do PE e do Tribunal de Justiça Europeu, o que se traduz em falhas ao nível do controlo político e judiciário; os complexos processos de *decision* e *policy making* das matérias de Justiça e Assuntos Internos, resultado da sua fragmentação em dois pilares; e ainda a resistência dos Estados em cooperarem nas matérias de segurança interna (Cunha, 2009, pp.21-22).

Com o 11 de Setembro e os ataques de Madrid e Londres assistimos a uma evolução na cooperação entre os Estados-membros nas matérias do terceiro pilar. O terrorismo passa a ser uma preocupação interna da União, sendo colocado no topo da agenda europeia. Deste modo, foi aprovado um conjunto significativo de legislação anti-terrorista, que até aqui os Estados tinham relutância em adoptar, dando uma nova dimensão às matérias JAI.

O terrorismo enquanto ameaça internacional à segurança requer medidas excepcionais. No entanto, não podemos esquecer que essas medidas devem ser proporcionais à ameaça (House of Lords, 2005), guiando-se sempre pela protecção e respeito dos direitos humanos e fundamentais. Só uma resposta concertada entre os vários Estados permite a criação de instrumentos eficazes na luta contra o terrorismo.

Como fica claro, os instrumentos adoptados no âmbito da luta anti-terrorista europeia abrangem os três pilares da UE, uma vez que esta é uma área transversal a toda a União. No primeiro pilar encontramos as matérias económico-financeiras que poderão estar relacionadas com o financiamento de actos terroristas; no âmbito da PESC, temos, por exemplo, os acordos entre a União e países terceiros; e no pilar JAI, a Europol e Eurojust e instrumentos como o mandado de detenção europeu. Apenas uma abordagem *cross-pillar* nos permite compreender as dinâmicas da luta anti-terrorista, cuja estrutura complexa toca várias políticas, como a política de imigração e asilo e a política externa e de segurança comum. Todavia, o grande número de actores e instrumentos das mais variadas áreas envolvidos na estratégia anti-terrorista dificultam a coordenação desta área a nível europeu. É necessário encontrar mecanismos que facilitem a cooperação e interacção entre as várias áreas, de modo a criar uma política estruturada e consistente.

Capítulo III

Política Comum de Imigração

(...) the whole immigration issue has been pushed to the forefront of political debate in the Member States, all the more so with the southern countries in the Community - long-standing countries of emigration - now themselves becoming the target for inward migration, sometimes on a substantial scale. Each country, with its own history, its own traditions and its own peculiar geographical situation, tends to take the line it thinks most appropriate. The problem is, though, that whatever one country does may affect the situation in the others.

Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration of 23 October 1991, p.2.

Integrada nas questões de Justiça e Assuntos Internos, a política de imigração europeia desenvolveu-se primeiramente numa estrutura intergovernamental e é actualmente uma política comum da União.

Inicialmente, a actividade europeia ao nível da imigração era ditada pelos interesses económicos dos Estados-membros, daí o facto de ser muito limitada. A livre circulação de pessoas, inscrita nos Tratados de Roma, era resultado de ambições económicas e apenas aos *trabalhadores* (nacionais de Estados-membros da União) era concedido este direito.

Nas últimas décadas, as migrações internacionais foram assumindo um papel cada vez mais relevante na cena internacional, pelas oportunidades e desafios económicos e sociais que trazem aos países de acolhimento e aos países de origem

(Comissão Europeia, 2008b, p.1). E a União Europeia não podia ficar indiferente a esta realidade. O desafio é criar uma política comum que permita harmonizar as políticas nacionais dos Estados-membros

3.1 Os principais passos na construção de uma Política de Imigração Europeia - De Roma a Tampere

A luta constante entre forças nacionais e supranacionais no processo de integração europeu transborda para a esfera da construção de uma política de imigração comum. Os processos de construção de políticas europeias sobre a liberdade de circulação de pessoas e, mais especificamente, sobre a imigração têm sido processos morosos e complexos, pautados por avanços e recuos e por dinâmicas intergovernamentais e supranacionais.

O Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia - CEE, de 1957 (Comunidade Económica Europeia, 1957) estabelece a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capitais entre os Estados-membros como um dos princípios fundamentais (Parte I, art. 3º c). Este princípio da livre circulação de pessoas consagrado no Tratado entende apenas *trabalhadores* (excluindo os restantes cidadãos nacionais dos Estados-membros e seus familiares, bem como os nacionais de países terceiros), os quais poderão exercer uma actividade profissional em qualquer Estado-membro da UE e terão direitos reconhecidos, como a não discriminação com base na nacionalidade (Comunidade Económica Europeia, 1957, Título III, Capítulo 1, art. 48). Neste contexto, são dados os primeiros passos no sentido da livre circulação de pessoas que afectarão progressivamente a construção de uma política de imigração comum.

Logo em 1968 o Conselho emite um documento (Council Regulation 1612/68/EEC) no qual distingue entre a livre circulação para nacionais de Estados-membros e dos nacionais de países terceiros. Este documento torna claro que a liberdade de circulação no mercado interno apenas concerne aos nacionais dos Estados-membros e exclui todos os outros cidadãos que nele residem.

Importa frisar que a actividade europeia ao nível da imigração até ao final dos anos 1970 é muito limitada, uma vez que a prioridade é a integração económica (Lahav, 2004, p.39). Neste período a abordagem às questões da imigração é marcada

por dois impulsos contrários. Por um lado, é dado mais poder às instituições comunitárias, ao mesmo tempo que são atribuídas mais competências legais à Comissão, numa tentativa de comunitarização. Por sua vez, com o Acto Único Europeu (Comunidade Económica Europeia, 1986) as questões relacionadas com a livre circulação de pessoas de países terceiros passam a estar sujeitas à votação por unanimidade (Capítulo II, Secção I, art. 7º). Todavia, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1990 assistimos a uma cooperação *ad-hoc* nestas matérias, que se traduz numa crescente politização das matérias da imigração e asilo⁷⁰, frequentemente confundidas (den Boer, 1995). Estes encontros intergovernamentais reflectem os esforços dos Governos nacionais em controlar a imigração através de medidas coordenadas⁷¹.

Pela Resolução do Conselho de 1976 (Conselho das Comunidades Europeias, 1976, art.5º), os Estados-membros são aconselhados a adoptar políticas de imigração comuns em relação a países terceiros, consultando a Comissão. Apesar deste passo, com base na legislação existente na altura, não era reconhecido à Comissão o direito de intervir em matérias de imigração.

Todavia, a preocupação com estas matérias levou à sua abordagem em fóruns europeus intergovernamentais, como no Grupo Trevi, o *Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials*, e no grupo Schengen, e é aí que se dão os maiores desenvolvimentos ao nível da imigração, neste período. Na verdade, a sua estrutura intergovernamental e transnacional permitia uma maior cooperação política e a criação de redes de trabalho especializadas (Huysmans, 2000, p.755). Estes quadros de cooperação intergovernamental, ao nível das matérias de justiça e assuntos internos, darão posteriormente lugar ao actual terceiro pilar.

O Grupo Trevi desempenhou um papel fundamental no tratamento de temas como o combate ao terrorismo, assuntos de ordem pública transfronteiriça e cooperação na área dos crimes internacionais. Assente numa estrutura de grupos de

⁷⁰ Entre os principais motivos que levaram à politização das questões da imigração e asilo encontramos a queda do Comunismo, que traz consigo uma crescente vaga de imigrantes e requerentes de asilo (den Boer, 1995, p. 94). Assim, a resolução destas questões torna-se prioritária, sendo necessário encontrar instrumentos de resposta.

⁷¹ Temos como exemplo os Acordos de Schengen, onde a aplicação à imigração apareceu como *spill-over* dos mesmos. Inicialmente desenvolvido apenas com o objectivo de facilitação da livre circulação, os Acordos de Schengen, e de modo especial o SIS, foram assumindo um papel cada vez mais importante na gestão dos fluxos migratórios.

trabalho intergovernamental, este fórum tinha entre as suas preocupações os controlos da imigração nas fronteiras.

Dada a instabilidade económica e social provocada pelas crises petrolíferas de 1973/4, os vários Estados Membros implementam políticas migratórias restritivas. Porém, o número de imigrantes ilegais e de pedidos de asilo continuava a aumentar. É no sentido de harmonizar as legislações nacionais sobre estrangeiros, e já perspectivando a necessidade de uma política de imigração comum que, em 1985, a Comissão lança uma proposta de linhas orientadoras (COM (85) 48 final⁷²), a qual levanta grande controvérsia quanto à competência da Comissão para interferir nestas matérias, visto estas estarem sujeitas a mecanismos intergovernamentais.

Apesar de tudo, durante os anos 1980 o processo de integração europeia conhece uma nova fase de aceleração, a qual tem reflexos na questão da imigração. Em 1981, é criado o Passaporte da União, o qual, como Lahav (2004, p.40) afirma “reaffirmed a vision of a ‘people’s Europe’ with Europeans moving around freely and ultimately developing a European identity, but this remained an abstraction for some time”. Deste modo, está assim aberto o caminho à livre circulação de pessoas dentro da UE. Apesar de tudo, importa não esquecer que esta se refere apenas aos cidadãos nacionais dos Estados Membros e seus familiares, excluindo os restantes residentes, nacionais de Estados Terceiros.

Esta ideia da livre circulação de pessoas é reforçada pela assinatura do Acto Único Europeu em Fevereiro de 1986 (Comunidade Económica Europeia, 1986). Com o artigo 13 são aditadas alterações ao artigo 8A, do Tratado das Comunidades Económicas Europeias, que consagra que “o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado”. São reforçados os objectivos económicos da Comunidade, sendo que a livre circulação de pessoas surge como consequência destes (efeito *spill-over*). Para além do mais, em Outubro do mesmo ano tem lugar em Londres o primeiro encontro de ministros responsáveis pela imigração, luta anti-terrorista e tráfico de drogas, o

⁷² Neste documento é utilizado pela primeira vez o termo *comunidade* (no original “Community”) ao lado de *política de imigração*, antecipando o conceito de política de imigração comum (Lahav, 2004, p.40).

qual “agreed that the abolition of internal frontiers must go hand in hand with stricter controls at external frontiers” (Comissão Europeia, 1986, pp.75-78).

A concretização da eliminação dos controlos fronteiriços internos, como sublinhado pelo Conselho Europeu de Dezembro 1975, só se começa a perspectivar em 1985 com a assinatura do Acordo de Schengen, entre cinco Estados Membros (França, Alemanha e os países do Benelux). Este Acordo, assinado num contexto extra-comunitário, procura acelerar a remoção das fronteiras internas, sendo a harmonização da imigração e as questões de segurança, objectivos a alcançar a longo prazo (Lahav, 2004, p.41). Até essa data os Governos tinham resistido às tentativas de remover os controlos nas fronteiras internas. De qualquer forma, estas foram negociações muito lentas e só em 1995 é que a livre circulação dos cidadãos dos Estados signatários se tornou realidade. Actualmente, o acervo Schengen é um dossier do pilar de Justiça e Assuntos Internos que está intimamente ligado à política de imigração europeia.

O Acordo inicialmente apenas assinado pela maioria dos Estados *fundadores* da União⁷³, foi gradualmente integrando os restantes Estados-membros⁷⁴ e compreende ainda um conjunto de países terceiros que integram este espaço de livre circulação (Islândia, Noruega, Suíça e Lichenstein). Contudo, há algumas excepções no que concerne à abolição dos controlos nas fronteiras internas. Se bem que signatários do Acordo, o Reino Unido, Irlanda e Dinamarca mostram-se ainda cépticos quanto aos objectivos ambiciosos de Schengen e optaram por incluir no Tratado de Amesterdão cláusulas que lhes permitem a não aplicação do Acordo ou de algumas das suas disposições. Desta forma, a cláusula de *opt-out*⁷⁵ da Dinamarca permite-lhe a não adopção de qualquer medida relativa ao Título III do Tratado da UE, entre elas as do Acervo de Schengen (União Europeia, 1997). Apesar disso, certas medidas em matérias de política comum de vistos são vinculativas para a

⁷³ França, Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. A Itália não entra inicialmente.

⁷⁴ A Itália em 27 de Novembro de 1990; a Espanha e Portugal em 25 de Junho de 1991; a Grécia em 6 de Novembro de 1992; a Áustria em 28 de Abril de 1995 e a Dinamarca, a Finlândia e a Suécia, em 19 de Dezembro de 1996; a 20 de Maio de 1999 o Reino Unido; a Irlanda a 16 de Junho de 2000; a 1 de Maio de 2004 o Chipre, Estónia, Eslováquia e Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa; a 16 de Outubro de 2004 a Suíça, a Bulgária e a Roménia, a 1 de Janeiro de 2007; e o Lichenstein a 28 de Fevereiro de 2008. Os enclaves de San Marino, Mónaco e Vaticano também pertencem ao espaço Schengen por terem acordos celebrados com os Estados Membros (Sínteses da Legislação da UE, 2008).

⁷⁵ Opta-se pelo uso do termo em inglês, uma vez que não existe tradução para este conceito.

Dinamarca. Por sua vez, a participação do Reino Unido e da Irlanda rege-se por uma cláusula de *opt-in*⁷⁶, ou seja, por decisão unânime do Conselho, podem participar na totalidade ou em parte das disposições do acervo de Schengen (União Europeia, 1997).

Outros grupos intergovernamentais criados neste período são o *Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials* e o *The Coordinators' Group on the Free Movement of Persons*. Estes foram criados com o objectivo de cooperação no combate ao crime internacional no espaço de livre circulação de pessoas e de maior eficácia no controle das fronteiras internas na luta contra a imigração ilegal e o melhoramento dos controles nas fronteiras externas da União.

No início da década de 1990, o colapso do comunismo e a queda do Muro de Berlim levam ao êxodo de milhares de cidadãos do “Leste” para a Europa Ocidental, muitos dos quais recorreram ao asilo para efeitos de imigração (Lahav, 2004, p.43). Apesar de não caber no âmbito deste trabalho a questão dos refugiados e exilados, não podemos deixar de assinalar a assinatura da Convenção de Dublin, em Junho de 1990, resultado das necessidades sentidas pelos Ministros responsáveis pelas questões da imigração, que pretendia regular as matérias relativas aos pedidos de estatuto de refugiados.

Reconhecendo a necessidade de uma política de imigração comum, o Tratado de Maastricht (União Europeia, 1992) confere à mesma uma dinâmica intergovernamental ao integrá-la no terceiro pilar, o da Justiça e Assuntos Internos (art. K.1). O Tratado de Maastricht traz alterações significativas ao processo de integração europeia. A política de imigração é finalmente reconhecida formalmente como uma política parte do projecto europeu (art. K.1). Para além do mais, o Tratado consagra o conceito de “cidadania europeia” (Título I, art. B), segundo o qual, para além da cidadania nacional, os cidadãos dos Estados-membros partilham um conjunto de valores, ideais e tradições que lhes confere uma cidadania europeia. Deste modo, os cidadãos europeus deixam de ser “imigrantes” dentro do espaço europeu. Assim, a política de imigração não se aplica mais aos cidadãos nacionais de Estados-membros da UE, passando a vigorar para estes e seus familiares o conceito de livre circulação de pessoas e a legislação a ele consagrada. A política de imigração europeia concerne agora apenas os nacionais de países terceiros.

⁷⁶ Opta-se pelo uso do termo em inglês, uma vez que não existe tradução para este conceito.

Apesar do enquadramento jurídico que o Tratado dá à política de imigração, esta mantém o seu carácter intergovernamental, ao ser integrada no terceiro pilar. Assim sendo, cabe aos Governos dos Estados-membros decidir sobre estas matérias (no âmbito do Conselho) e não à Comissão. O processo decisório tem por base a regra da unanimidade, a qual exclui o Tribunal, o Parlamento e a própria Comissão (que tem o direito de iniciativa na maioria das matérias). Podemos concluir que o Tratado falhou na definição de uma estratégia coerente para ultrapassar as deficiências sentidas anteriormente, uma vez que foram negligenciadas questões como os direitos dos nacionais de países terceiros ou de nacionais com autorização de residência num Estado Membro (prioridade era dada aos migrantes trabalhadores, excluindo os restantes), a competência do Tribunal Europeu de Justiça em matérias de imigração (cujo papel regulador é quase nulo nestas matérias), e a protecção dos direitos humanos (onde a luta contra o racismo e xenofobia deveria ser uma preocupação). Desta forma, a imigração, apesar de reconhecida como uma preocupação comum, ao manter a sua base intergovernamental, deixa ao critério dos Estados a sua interpretação e implementação.

A questão dos nacionais de países terceiros, até aqui descurada, passa a merecer maior atenção por parte da União, sendo que o próprio PE exigiu que fosse atribuída competência à UE nestas questões (Lahav, 2004, p.44). Só no ano de 1994 o Conselho emite seis documentos⁷⁷ que reflectem a preocupação com estes cidadãos, abordando as questões da sua entrada e admissão em território Europeu.

Por sua vez, uma Comunicação da Comissão em 1994 (COM (94) 23 final) vem reforçar a necessidade de uma abordagem compreensiva da imigração, com enfoque na acção no tratamento das questões da pressão migratória, na manutenção de controlos da imigração estáveis e consolidação das políticas para os imigrantes legais, e de cooperação na abordagem a estas questões.

Com o Tratado de Amesterdão (União Europeia, 1997), a União procura ultrapassar algumas das limitações do terceiro pilar da União e transfere as políticas de imigração e asilo para o primeiro pilar, juntamente com todas as questões relativas aos controlos fronteiriços externos, vistos e outros direitos de nacionais de países terceiros (Título IV “Vistos, Asilo e Imigração e outras políticas relacionadas com a

⁷⁷ Cf. JO C 274, 19.09.1996, pp.3-6; JO C 274, 19.09.1996, pp.7-9; JO C 274, 19.09.1996, pp.20-24; JO C 274, 19.09.1996, pp.18-19; JO C 274, 19.09.1996, pp.10-12.

livre circulação de pessoas”), as quais integrarão as políticas comuns num espaço de cinco anos a partir da data de entrada em vigor do Tratado (Parte I, art. 2º, § 15). São assim dados os primeiros passos no sentido de uma política de imigração supranacional, já que esta passa a ser considerada como política comum. É ainda de frisar que com o Tratado de Amesterdão a questão da imigração de nacionais de países terceiros se torna uma prioridade, apesar de continuar a ser muito limitada. Para além do mais, os Acordos de Schengen são incluídos enquanto anexos ao Tratado, e passam a integrar o *acquis communautaire*.

Um novo impulso às questões dos nacionais de países terceiros é dado com a Cimeira de Tampere de 1999, que marca o início de uma nova fase no desenvolvimento da política de imigração europeia. Para além de se procurar uma resposta para as várias limitações enumeradas anteriormente, em Tampere procura-se criar uma área de liberdade, segurança e justiça.

3.2 A Implementação de uma Política de Imigração Compreensiva

3.2.1 De Tampere a Haia

Os princípios fundamentais de uma política de imigração compreensiva⁷⁸ são definidos em Tampere (1999) e focam sobretudo a questão dos nacionais de países terceiros. São estabelecidas quatro prioridades estratégicas para a política de imigração: (1) parceria com os países de origem; (2) sistema comum europeu de asilo; (3) tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros; e (4) gestão dos fluxos migratórios. Tampere marca assim a evolução da política de imigração comum através da definição de novas metas a alcançar no período de cinco anos, procurando encontrar o equilíbrio entre as questões de liberdade, segurança e justiça.

O primeiro passo significativo no sentido de uma política de imigração comum é dado pela Comissão, em Novembro de 2000, com a apresentação de uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento (COM (2000) 757 final) a propor uma abordagem comum à gestão da migração, tendo em conta a capacidade de recepção de cada Estado-membro, a situação nos países de origem e a necessidade de desenvolver políticas de imigração específicas.

⁷⁸ Cf. ponto 11 das Conclusões do Conselho Europeu de Tampere (Conselho Europeu, 1999).

O ímpeto supranacionalista das questões da imigração volta a ser acentuado pelo Tratado de Nice de 2000, que inclui um vasto número de matérias do Título IV⁷⁹ sob o processo de co-decisão, ao mesmo tempo que a votação por maioria qualificada se torna mais difícil. Todavia, ao não incluir as matérias de asilo sob a maioria qualificada, os Estados-membros continuam a mostrar a sua relutância em transferir soberania nesta área. Apesar de tudo, a partir de Janeiro de 2005 todas as questões do Título IV, à excepção da imigração legal, passam a ser objecto de co-decisão e de maioria qualificada, como definido pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2004 (Bertozzi, 2007, p.5).

Em Laeken (Conselho Europeu, 2001b), 14 e 15 de Dezembro de 2001, os Chefes de Estado e de Governo sublinham a necessidade de uma nova abordagem à política comum de imigração e asilo. No rescaldo dos ataques terroristas de Nova Iorque, os Estados-membros reforçam a necessidade da gestão dos controlos das fronteiras externas, como medida de combate ao terrorismo, à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos (ponto 42). Também a necessidade da adopção de medidas para controlar os fluxos migratórios para a UE, ao mesmo tempo que se desenvolvem políticas de integração para os residentes legais é reforçada no Conselho Europeu de Junho de 2002, em Sevilha (Conselho Europeu, 2002: pontos 27 e 28).

Na verdade, cinco anos passados desde Tampere, a União não tinha ainda alcançado os objectivos a que se tinha proposto. Apesar dos desenvolvimentos ao nível dos nacionais de países terceiros (adopção de medidas relativas à sua entrada, permanência e expulsão do território europeu), os cidadãos não-comunitários não viam ainda reconhecidos direitos equitativos aos dos nacionais dos Estados-membros, como definido nas conclusões de Tampere. Assim, contrariamente ao proposto em Tampere, as medidas adoptadas focavam mais a contenção do que procuravam lidar com as causas que estavam na origem da imigração.

Em 2005 o Programa de Haia (Conselho Europeu, 2004b) sucede a Tampere. Este Programa aborda todos os aspectos das políticas relativas a uma área de liberdade, segurança e justiça na UE e reforça a necessidade de desenvolvimento de uma política de imigração compreensiva. O Programa inclui iniciativas quanto à imigração legal e ilegal, a luta contra o crime organizado e a ameaça terrorista, sendo

⁷⁹ “Vistos, Asilo e Imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas”

um dos seus programas-quadro a solidariedade e gestão dos fluxos migratórios⁸⁰. Deste modo, prevê o desenvolvimento de uma política de imigração comum para gerir as questões das migrações de uma forma equilibrada, através da imigração legal (pontos 1.4 a 1.6), e do reforço a luta contra a imigração ilegal e tráfico de seres humanos (ponto 1.7). Para além do mais, apela ainda à criação de um sistema comum de asilo, que permitiria preservar os valores da União e da sua tradição humanista (ponto 1.3).

3.2.2 Principais linhas da política de imigração europeia

Actualmente, a política de imigração europeia divide-se em quatro grandes áreas: a imigração legal, a imigração ilegal, as relações com países terceiros, e a integração.

Ao nível da imigração legal esta contempla já:

- Reagrupamento familiar - direito de reagrupamento familiar para nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-membros. Alvo de sucessivas emendas, só em 2003 é adoptado o texto final (Directiva do Conselho 2003/86/EC), que se torna limitativo no conceito de família (Apap e Carrera, 2003, p.9), salvaguardando sempre que estes não se tornam num peso para o país de acolhimento (Lahav, 2004, p.49).
- Estatuto de residente de longa duração - para nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-membro há mais de cinco anos e que lhes permite residir em qualquer Estado-membro da EU (Directiva do Conselho 2003/109/EC).
- Estudantes - directiva sobre admissão de estudantes, estagiários e voluntários nacionais de países terceiros (Directiva 2004/114/EC).
- Trabalhadores - o *Policy Plan on Legal Migration* (COM (2005) 669 final) refere a necessidade de adopção de instrumentos legais que definem as condições e procedimentos de admissão respeitantes aos

⁸⁰ Os restantes dois programas-quadro previstos no Programa de Haia são: segurança e protecção das liberdades e direitos fundamentais e justiça.

migrantes económicos: trabalhadores altamente qualificados⁸¹, trabalhadores sazonais, transferências temporárias de trabalhadores da mesma empresa e estagiários remunerados⁸².

Ao nível da imigração ilegal, o Conselho de Ministros adoptou, em Fevereiro de 2002, um plano compreensivo para combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na UE, conhecido como Plano de Acção. Já em 18 de Junho de 2008 foi aprovada a Directiva sobre o Retorno, pelo PE, a qual vem substituir o programa de retorno de 2002. Esta directiva estabelece a normalização de um prazo para as partidas e define que a interdição de readmissão passará a ser válida em toda a UE por um período máximo de cinco anos.

A aproximação da UE às causas profundas da imigração e a ajuda no desmantelar das rotas migratórias, com especial ênfase para o tráfico ilegal de imigrantes, são os principais objectivos das relações da União com países terceiros. Desta forma, a assistência a países terceiros é reforçada pela adopção, em 2003, de uma proposta para estabelecer um programa de assistência técnica e financeira aos países terceiros, na área da imigração e asilo. Em 2006 tenta-se, pela primeira vez, uma abordagem conjunta à imigração entre a União e o continente africano (países de origem e de trânsito). Foram também assinados acordos de readmissão com vários países (como Hong-Kong, Macau, Albânia). No entanto, os países terceiros têm sido relutantes em aceitar alguns destes acordos, uma vez que são muito centrados no combate à imigração ilegal, descurando a admissão de estrangeiros (Ramos, 2007, p.7).

Outra área fundamental no desenvolvimento de uma política de imigração compreensiva é a integração dos imigrantes. A integração é um dos aspectos fulcrais da imigração, enquanto processo dinâmico de adaptação e interacção entre o imigrante e a sociedade de acolhimento. Daí que esta não se possa reduzir à oposição entre assimilacionismo e multiculturalismo, enquanto modelos de integração. Actualmente, a cada vez maior diversidade de imigrantes, coloca grandes desafios à abordagem das questões da integração pelos Estados (Pereira, 2009, pp.54-57). Esta matéria tem, por isso, recebido particular atenção por parte da União Europeia.

⁸¹ O chamado “cartão azul” da UE foi adoptado em Março de 2009 pela Council Directive on the Conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (Directiva 2009/50/CE).

⁸² As restantes directivas não foram adoptadas até à data de conclusão deste trabalho.

Assim, em Junho de 2003 a Comissão adoptou um *policy paper*⁸³ (COM (2003) 336 final) sobre imigração, integração e emprego no qual solicita aos Estados-membros que desenvolvam esforços para integrar os imigrantes. Por sua vez, em 2005, o Conselho define também uma agenda comum para a integração dos nacionais de países terceiros (COM (2005) 389 final), sugerindo acção, tanto a um nível nacional como local, e desde então elabora relatórios anuais sobre as migrações e a integração.

Sob os auspícios da presidência francesa, em 2008, foi aprovado o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo (Conselho Europeu, 2008), que entrará em vigor em 2011, e que define princípios comuns que devem orientar a política comum de imigração. O Pacto constituiu um instrumento político que define uma estratégia e não um documento legal. Os princípios fundamentais nele definidos são: (1) a organização da imigração legal segundo as necessidades e a capacidade de acolhimento (a migração legal deve ser resultado da vontade do migrante e do país de acolhimento, para que haja benefícios mútuos); (2) o combate à imigração ilegal e regresso dos imigrantes em situação irregular (maior cooperação entre os Estados-membros, Comissão e países de origem e/ou de trânsito para controlar a migração legal; os imigrantes ilegais devem abandonar os territórios dos Estados-membros; e todos os Estados-membros devem readmitir os seus próprios nacionais que permaneçam ilegalmente no território de outros Estado-membro); (3) o fortalecimento dos controlos fronteiriços (as condições para a concessão de vistos devem contribuir para uma gestão integrada das fronteiras); (4) a melhoria do sistema de asilo (harmonização das disparidades nos procedimentos de admissão de requerentes de asilo, entre os Estados-membros); e (5) o aumento da cooperação com os países de origem (a migração como um dos elementos centrais nas relações externas da UE). Entre as medidas a adoptar destacamos a adopção de políticas de migração laboral que respeitem a legislação comunitária e reforcem a preferência comunitária, o recurso apenas a regularizações caso-a-caso por razões económicas e humanitárias, o convite que é dirigido aos Estados-membros para desenharem sistemas de apoio ao retorno voluntário, a introdução de meios tecnológicos modernos que garantam a operacionalidade da gestão das fronteiras externas, entre

⁸³ Opta-se pelo uso do termo em inglês por a tradução para português não abarcar a totalidade do conceito. O *policy paper* é um documento político estratégico.

muitas outras. Deste modo, o Pacto confere um cunho mais restritivo à política de imigração europeia e reforça o princípio da subsidiariedade neste domínio.

A entrada em vigor, em 2009, do Tratado de Lisboa (União Europeia, 2007), com a abolição da estrutura de pilares, permitirá resolver algumas das incongruências da política de imigração europeia, relativamente à sua configuração institucional e processo decisório, uma vez que o processo de co-decisão e a votação por maioria qualificada passarão a ser os principais instrumentos do processo de *policy* e *decision-making*. Contudo, a entrada em vigor do Pacto da Imigração em 2011 parece ir contra alguns destes princípios, uma vez que reforça o papel dos Estados-membros no desenvolvimento da política de imigração europeia, para além de se inspirar e promover uma narrativa mais securitária. Importa sublinhar que o Pacto enquanto documento político não é *legally binding*⁸⁴, sendo que tem como objectivo definir as linhas para o programa que sucederá a Haia (Carrera e Guild, 2008, p.8).

Em suma, a política de imigração comum parece encontrar-se agora numa encruzilhada. Por um lado, o Tratado de Lisboa facilita a cooperação nas matérias de imigração, auspiciando o desenvolvimento de uma política mais compreensiva. Por outro, o Pacto de Imigração parece apontar no sentido da restrição e exclusão.

3.3 As bases de dados digitais enquanto instrumentos da política de imigração europeia

O desenvolvimento de bases de dados que facilitam a manutenção da área de segurança, liberdade e justiça é importante no controlo interno das migrações irregulares. Numa altura em que as políticas de identificação assumem um papel cada vez mais relevante, sistemas como o SIS, VIS e Eurodac são importantes instrumentos de vigilância e controlo das migrações (Broeders, 2007, p.71).

A criação do “espaço Schengen” (Comissão das Comunidades Europeias, 1985), um território sem fronteiras internas, levou ao reforço das fronteiras externas da União. Para tal, são definidas medidas comuns de controlo, que passam pela verificação da documentação e das condições da viagem, tanto na entrada como na saída de cidadãos nacionais de países terceiros (Comissão das Comunidades

⁸⁴ Opta-se pelo recurso ao termo em inglês por ser o que melhor traduz a noção de obrigatoriedade legal do documento.

Europeias, 1985, arts. 3º a 8º), bem como uma maior cooperação entre as autoridades policiais e aduaneiras dos vários Estados-membros (Comissão das Comunidades Europeias, 1985, arts. 39 a 53). Esta tentativa de controlo da imigração para o espaço europeu traduziu-se na criação da imagem da “Fortaleza Europeia” (Broeders, 2007; Caviedes, 2004), que Broeders caracteriza da seguinte forma: “[t]he image of a Fortress Europe emerged to describe the development of policies aimed at keeping out (bogus) asylum seekers, irregular migrants and ‘unwanted’ immigrants in general” (Broeders, 2007, p.72).

As migrações ilegais desafiam o poder estatal, uma vez que vão contra os princípios definidos pelos Estados. Deste modo, através do reforço dos controlos fronteiriços e da própria mobilidade (através do recurso a sistemas de vigilância) os Estados procuram controlar a mobilidade de pessoas dentro dos seus territórios (Cf. conceito de *ban-opticon*⁸⁵)

Os *managers of unease* defendem que o desenvolvimento dos controlos internos das migrações, a par do desenvolvimento dos sistemas electrónicos de vigilância, permite um maior controlo do “outro”. Apesar do recurso às bases de dados electrónicas pela política de imigração europeia estar ainda a dar os seus primeiros passos (Broeders, 2007, p.73), este tem um papel cada vez mais relevante no controlo interno das migrações.

Deste modo, o desenvolvimento do espaço Schengen traduziu-se na criação de um conjunto de instrumentos de registo e vigilância de grupos. Para além do mais, assistimos a uma crescente utilização destes instrumentos no combate ao terrorismo. Assim, o Acordo de Schengen supõe a criação de um sistema de informação em rede (SIS), cuja principal preocupação parece ser a imigração ilegal (Broeders, 2007, p.80). Por sua vez, o desenvolvimento da política de asilo levou à criação de uma base de dados central, Eurodac, que contém dados biométricos (impressões digitais) de todos os requerentes de asilo, e a qual tem desenvolvido um trabalho significativo na prevenção da migração ilegal. Por último, a União desenvolveu um sistema de informação de vistos (VIS), um instrumento importante da política comum de vistos.

O recurso às novas tecnologias de vigilância e controlo, sugere a dicotomia entre imigração e segurança, de modo especial a sua relação com o terrorismo.

⁸⁵ O *ban-opticon* supõe a adopção de medidas excepcionais que permitam a caracterização e controlo da mobilidade de determinados grupos (Cf. Capítulo I).

Procuraremos analisar de seguida o recurso às três bases de dados desenvolvidas e/ou utilizadas no âmbito da política de imigração (SIS, VIS e Eurodac) e a forma como estas se relacionam com as questões do terrorismo. Só assim poderemos compreender se estas são também instrumento da luta anti-terrorista.

3.3.1 O Sistema de Informação Schengen - SIS I e SIS II

O Sistema de Informação Schengen (SIS) permite às autoridades dos Estados-membros disporem de informação relativamente a certas pessoas e objectos. Em funcionamento desde 26 de Março de 1995, altura em que os controlos fronteiriços internos entre os Estados Schengen foram abolidos, o SIS tem um papel relevante na aplicação das disposições relativas à circulação de pessoas, bem como na cooperação judicial e judiciária em matéria penal (Título VI do Tratado de Maastricht).

O SIS é um sistema de vigilância, cujo principal objectivo é a manutenção da ordem e segurança. Este é um sistema básico, que inclui apenas a informação geral sobre as pessoas/objectos incluídos e ao qual as autoridades não têm acesso geral. Por exemplo, as autoridades responsáveis pela imigração têm apenas acesso aos dados relativos aos imigrantes irregulares (Broeders, 2007, p.79).

De acordo com o artigo 96 da Convenção de Schengen, o sistema inclui informação sobre pessoas a quem é negada a entrada no espaço Schengen, entre outros⁸⁶, sendo que especial atenção recai sobre os imigrantes ilegais. Assim que o sistema encontra um imigrante ilegal é-lhe recusada entrada ou visto, podendo ainda levar à sua expulsão (dependendo da informação constante no sistema).

Concebido inicialmente apenas para dezoito Estados Membros (Decisão do Conselho 2001/886/JAI, p.1) e tendo em conta o significativo alargamento do espaço Schengen e as constantes evoluções tecnológicas no domínio da informação, tornou-se urgente o desenvolvimento de um novo sistema, tecnologicamente mais avançado, o qual permita a ligação entre todos os Estados-membros e que aumente as possibilidades de uso do sistema. Uma nova geração desta base de dados, o SIS II,

⁸⁶ O SIS inclui cinco categorias de pessoas: indivíduos procurados para detenção e extradição (art. 95); nacionais de países terceiros a quem é recusada entrada (art. 96); pessoas desaparecidas ou colocadas sob protecção judicial temporária (art. 97); testemunhas ou outras pessoas convocadas para comparecer em tribunal (art. 98); e, por último, pessoas procuradas para vigilância discreta ou controlos específicos (Balzacq, 2008, p.84).

deverá ser um instrumento flexível e com novas funcionalidades (Broeders, 2007, pp.81-82).

Para além do mais, os eventos de 11 de Setembro criaram novas necessidades que influenciaram o desenvolvimento do novo sistema: “the idea of using the SIS data for other purposes than those initially foreseen and specially for police information purposes in a broad sense, is now widely agreed upon and even follows from the Council Conclusions after the events of 11 September 2001” (Conselho da União Europeia 2002a). Neste contexto, a nova arquitectura do SIS deverá incluir dados biométricos, e o seu acesso deverá ser alargado a outras agências e autoridades (como a Europol e Eurojust). As funções do SIS são, por conseguinte, alargadas à luta anti-terrorista (Balzacq, 2008, pp.85-86).

Em Fevereiro de 2009 o Conselho reuniu-se para avaliar a evolução do SIS II. Constatou-se que a data inicialmente prevista para passagem do SIS I para o SIS II, em Setembro de 2009, era irrealista, uma vez que não se encontravam ainda reunidos todos os requisitos necessários e é reforçada a necessidade de este estar operacional, no médio prazo, em meados de 2010 (Conselho Europeu, 2009). Esta preocupação com a questão do terrorismo vem reforçar a necessidade de um novo sistema mais abrangente (ao nível de tipo e número de dados) e eficaz.

3.3.2 O Sistema de Informação de Vistos - VIS

A política comum de vistos cria uma lista de países cujos nacionais necessitam de visto para entrarem no espaço europeu, sendo que a União celebra, por vezes, acordos com países terceiros que prevêm a isenção de visto para os nacionais desses países atravessarem as fronteiras europeias. O visto é, por isso, um documento importante na gestão das entradas no espaço Schengen, para além de que contém elementos que permitem a identificação do cidadão que o possui. Deste modo, uma base de dados sobre vistos permite o controlo dos movimentos dos nacionais de países terceiros (Guild, 2003, p.344).

O Sistema de Informação de Vistos, VIS, desempenha um papel importante na luta contra a imigração ilegal, uma vez que permite saber, entre outros, se o visto já se encontra caducado. É um sistema de troca de informações sobre vistos entre os Estados-membros.

O VIS foi desenvolvido com o objectivo de melhorar o processo administrativo de emissão de vistos, a cooperação consular, e também de prevenir a imigração ilegal. Importa ainda realçar que a luta anti-terrorista integra as suas preocupações desde o início (Balzacq, 2008, p.89). O VIS inclui dados biométricos (fotografias e impressões digitais) sobre os pedidos de visto, a sua emissão, recusa, anulação e prorrogação. E, contrariamente ao SIS, é uma base de dados acessível não apenas às autoridades competentes na área da imigração, mas também a outras entidades policiais como a Europol.

O VIS é um sistema central ao desenvolvimento da política de imigração, ao mesmo tempo que é um instrumento de vigilância interna dos imigrantes ilegais.

3.3.3 O Eurodac

Uma outra base de dados europeia importante é o Eurodac⁸⁷, um sistema de comparação de impressões digitais de requerentes de asilo. Originalmente pensado apenas para incluir os requerentes de asilo, no seguimento da Convenção de Dublin, foi gradualmente incluindo todos os migrantes ilegais (Broeders, 2007, p.82).

Operacional desde 2003, este sistema é direccionado aos requerentes de asilo nos Estados-membros; contudo, tem desempenhado um papel cada vez mais relevante no combate à imigração ilegal. Uma vez que o sistema do SIS não permitia a inclusão de impressões digitais, os Estados-membros passaram a recorrer ao Eurodac para controlo dos imigrantes ilegais (efeito de *spill-over*). Assim, o sistema inclui três categorias de pessoas: (1) requerentes de asilo; (2) nacionais de países terceiros apreendidos a atravessar ilegalmente a fronteira de um Estado-membro; e (3) nacionais de países terceiros que residam ilegalmente num Estado-membro (Balzacq, 2008, p.87). Há que sublinhar ainda que um grande número dos imigrantes ilegais presentes nos territórios nacionais foi anteriormente requerente de asilo (Broeders, 2007, pp.82-83).

Broeders (2007, p.84) considera que a inclusão dos imigrantes ilegais no sistema do Eurodac contribui para o desenvolvimento da política de expulsão. Contudo, a verdade é que os Estados-membros se mostram relutantes em contribuir com informações para este sistema.

⁸⁷ Eurodac é o acrónimo de “*European Dactylographic system*” (Broeders, 2007, p.82).

No âmbito da estratégia de luta anti-terrorista europeia, o acesso ao Eurodac foi alargado às várias autoridades policiais, com o objectivo de prevenir, detectar e investigar possíveis actos terroristas (Balzacq, 2008, p.88).

3.4 Síntese Conclusiva

A questão das migrações não é apenas matéria do primeiro ou terceiro pilar, deve ser antes abordada através de uma perspectiva *cross-pillar*, permitindo uma análise mais completa e dinâmica. Importa sublinhar que as matérias de imigração surgiram inicialmente numa base intergovernamental em fóruns extra-comunitários, tendo depois sido integradas no pilar da Justiça e Assuntos Internos. Como consequência do seu carácter intergovernamental, não eram inicialmente objecto de controlo legislativo por parte das instituições comunitárias (como o PE e o Tribunal de Justiça Europeu) e tinham processos de *decision* e *policy making* especiais. A sua integração no primeiro pilar procurou ultrapassar algumas dessas limitações, sendo que se mantiveram alguns desses procedimentos especiais (por exemplo, só em 2005 é que as questões da imigração passaram a ser objecto de co-decisão e de maioria qualificada, com excepção da imigração legal).

Uma análise das dinâmicas do *policy making* ao nível da política de imigração europeia permite-nos identificar um padrão de cooperação limitada. Apesar do direito à livre circulação de pessoas dentro da UE se ter desenvolvido consideravelmente, a verdade é que o mesmo demonstra várias fragilidades e contradições, fruto do processo de construção europeu e, consequentemente, dos receios dos Estados-membros. Para além do mais, este receio dos Estados-membros é mais evidente nas questões dos nacionais de países terceiros, uma vez que só mais recentemente é que os Estados se dispuseram a abordar a temática e a tomar medidas.

Não podemos deixar de sublinhar o facto de a política de imigração comum não se aplicar à Dinamarca, de acordo com a cláusula do *opt-out* prevista pelo Tratado de Amesterdão, bem como o facto de o Reino Unido e a Irlanda decidirem o seu envolvimento numa base caso-a-caso (cláusula de *opt-in*). Temos por isso uma política de imigração comum a duas velocidades, a dos Estados-membros que a

integram na sua totalidade e a daqueles que não a integram, ou que apenas o fazem conforme as conveniências.

A imigração, principalmente a imigração ilegal, provoca receios nos Estados-membros relativamente à sua segurança interna. Para além do mais, o terrorismo enquanto problema transnacional que afecta a segurança interna dos Estados é frequentemente identificado com a imigração. Como vimos no primeiro capítulo, o recurso às novas tecnologias permite a categorização e controlo da mobilidade de determinados grupos. Contudo, o recurso aos sistemas de vigilância para controlo da imigração (como o SIS, VIS e Eurodac) coloca grandes desafios à protecção dos direitos humanos e ao próprio desenvolvimento da política de imigração europeia. A atenção não se pode centrar apenas nas fronteiras e nos controlos internos.

O futuro da política de imigração europeia encontra-se agora numa encruzilhada. Por um lado, temos a sua supranacionalização com a adopção do Tratado de Lisboa e conseqüente eliminação da estrutura de pilares; por outro, o Pacto de Imigração parece sugerir um recuo no sentido da intergovernamentalização, uma vez que advoga um maior controlo por parte dos Estados-membros, bem como o reforço da visão securitária. A adopção do próximo programa de cinco anos poderá ditar a direcção a seguir. Mas, é fundamental para o futuro da União o desenvolvimento de uma política de imigração transparente, que respeite os direitos humanos, ao mesmo tempo que lida com as questões da imigração legal, integração e exclusão dos nacionais de países terceiros e ainda com os problemas de discriminação, racismo e xenofobia.

Capítulo IV

A Política de Imigração Europeia à luz da luta anti-terrorista

The strategic political goal remains striking the right balance between improving security of citizens and promoting and protecting fundamental rights of people. It is clear that for the European Union the fight against terrorism and the management of migration flows are the main, current priorities. (...) Fight against terrorism and defence of individual rights should go hand in hand.

"Management of Migration flows" - Speech by EU Commission
VP Frattini (Strasbourg, 27 September 2006)

As matérias de imigração, controlos fronteiriços e criminalidade transnacional andam a par no processo de integração europeia. Eventos como o 11 de Setembro, onde a circulação de pessoas entre fronteiras desempenhou um importante papel na perpetração dos ataques terroristas (Guild, 2003, p.331), reforçam esta relação entre imigração e segurança.

Mas até que ponto é que esta relação não se traduziu numa securitização da política de imigração comum? Ou até mesmo numa instrumentalização da política de imigração ao serviço do combate ao terrorismo?

No sistema internacional pós-11 de Setembro, uma relação equilibrada entre segurança (com o reforço dos controlos fronteiriços, os apertados sistemas de vigilância e controlo) e direitos e liberdades fundamentais (direitos dos imigrantes

legais e ilegais, protecção de dados pessoais) tornou-se um imperativo (Anderson e Apap, 2002, p.8) para o desenvolvimento de políticas compreensivas.

4.1 Securitização da política de imigração europeia

A relação das migrações, neste caso de modo especial da imigração, com as questões de segurança interna, facilita a relação entre as práticas dos profissionais de segurança e o desenvolvimento político da questão da imigração (Huysmans, 2000, p.762). Um discurso exclusivo onde o imigrante é visto como o “outro”, o “estrangeiro”, exclui o imigrante do tecido social (Huysmans, 2000, p.758). São, por isso, necessárias políticas de integração inclusivas, que tenham em conta as questões culturais e identitárias, bem como políticas de imigração respeitadoras dos direitos humanos.

Como vimos anteriormente, as questões da imigração e terrorismo são matérias de justiça e assuntos internos e que inicialmente não estavam previstas no âmbito de acção da União, mas que foram sendo gradualmente integradas no projecto europeu. Huysmans (2000, p.752) fala num efeito de *spill-over* do projecto económico do mercado interno para um projecto de segurança interna. Segundo este autor, as questões da imigração na UE foram integradas num quadro que trata as matérias de segurança consequentes da supressão das fronteiras internas. Huysmans sustenta que este enfoque na segurança no desenvolvimento da política de imigração europeia se traduz na securitização da imigração. Todavia, como vimos inicialmente (Cf. Capítulo I), não basta um maior enfoque na segurança para assistirmos à securitização de uma matéria. É necessário que um conjunto de elementos se encontrem reunidos. Assim, terá de haver uma ameaça existencial (real ou não) que legitime um estado de excepção e o quebrar de regras.

A verdade é que o desenvolvimento da política de imigração europeia andou sempre a par do desenvolvimento da política de luta contra o terrorismo da União, uma vez que são ambas matérias da segurança interna dos Estados. Inicialmente foram desenvolvidas num conjunto de fóruns intergovernamentais, como o Grupo Trevi, o *Ad Hoc Group on Immigration* e o Acordo de Schengen, que tinham como missão a cooperação ao nível do terrorismo, imigração, combate à criminalidade, tráfico de drogas, controlos fronteiriços, entre outros. Huysmans (2000, p.761)

considera que estas redes de profissionais de segurança “produced and distributed internal security knowledge that articulated a continuum between borders, terrorism, crime and migration”. Para além do mais, a própria Convenção de Schengen, de 1990, relaciona a imigração e asilo com o terrorismo, crime transnacional e controlo fronteiriço, ao enquadrar a imigração num quadro institucional que tem como objectivo a protecção da segurança interna.

O *continuum* de segurança⁸⁸ de Bigo (2002) é uma forma de *policy-making* que transfere conotações de segurança das áreas do terrorismo e criminalidade organizada em geral para as migrações. A criação de um *continuum* de segurança que relaciona controlos fronteiriços, terrorismo, crime internacional e migrações cria uma visão que facilita a inter-relação entre estas problemáticas e a livre circulação no espaço europeu. Deste modo, assistimos a uma crescente relação entre a segurança interna e a segurança externa que requer uma acção coordenada.

Com o Tratado da União Europeia (1992) as questões da imigração e do terrorismo foram integradas no pilar intergovernamental da Justiça e Assuntos Internos, onde a unanimidade era a regra. Huysmans (2000, p.770) considera que a integração da imigração no quadro comunitário conduziu indirectamente à securitização da imigração, uma vez que a imigração é integrada num quadro que define e regula as políticas de segurança interna (as políticas de Justiça e Assuntos Internos). Porém, não podemos considerar que exista aqui uma securitização, uma vez que não está presente qualquer ameaça existencial.

O Tratado de Amesterdão (União Europeia, 1997) transfere para o primeiro pilar parte das matérias JAI e cria uma área de liberdade, segurança e justiça. O Tratado integra ainda os Acordos de Schengen no *acquis* comunitário, enquanto anexos ao tratado. Ao abolir as fronteiras internas, o acordo Schengen torna realidade a liberdade de circulação de pessoas no espaço da União; contudo, conforme referido anteriormente, o seu enfoque na imigração ilegal e reforço dos controlos fronteiriços externos leva à criação da imagem da “Fortaleza Europeia” (Broeders, 2007, p.77). Para além do mais, com o objectivo de manutenção do espaço Schengen assistimos

⁸⁸ Segundo Bigo a securitização é resultado de um processo continuado de segurança (o uso diário das tecnologias, as lutas políticas, etc) e não da adopção de medidas excepcionais (Bigo, 2002, p.8).

ao desenvolvimento dos instrumentos de controlo e vigilância para monitorização de grupos específicos.

A criação da área de liberdade, segurança e justiça ganha um novo ímpeto com Tampere. Entre as principais prioridades encontram-se a luta da União contra a criminalidade e a política comum de imigração.

Como vimos anteriormente, no período que antecede o 11 de Setembro de 2001, as matérias de imigração e terrorismo transnacional andam sempre lado a lado, apesar de, na verdade, pouca atenção recair sobre as questões do terrorismo. Apesar de tudo, os acontecimentos de 11 de Setembro aceleram a acção da União em matéria de luta anti-terrorista (Joffé, 2008, p.155), uma vez que criam *momentum* para adopção de medidas relativas a esta matéria.

O 11 de Setembro altera as prioridades da agenda europeia, reforçando a necessidade de um maior enfoque na capacidade de luta anti-terrorista e contra a criminalidade organizada, ao mesmo tempo que reforça a relação entre imigração e segurança. No entanto, rapidamente os decisores políticos generalizaram o perfil do terrorista. Embora os perpetradores dos ataques terroristas de Nova Iorque fossem originários do Médio Oriente e da zona do Golfo e pertencentes a uma minoria fundamentalista, na Europa pouca distinção foi feita entre estes e os imigrantes económicos do Norte de África (Joffé, 2008, p.159) e os restantes imigrantes muçulmanos residentes na Europa.

Joffé (2008, p.159) considera que esta generalização dos imigrantes muçulmanos enquanto terroristas levou à introdução da imigração, e das migrações de forma geral, na agenda securitária, uma vez que os imigrantes passaram a ser considerados como ameaças potenciais para os Estados-membros e para a própria União. Segundo o autor, os imigrantes são assim objecto de políticas securitizadoras. Tal é a tradução de receios da imigração enquanto ameaça à segurança societal (valores identitários, culturais, religiosos, etc).

A percepção de ameaça comum à segurança interna dos Estados traduziu-se numa rápida capacidade de resposta por parte dos Estados-membros. Temos, assim, a imigração enquanto ameaça à segurança política. Deste modo, a necessidade de reforçar a capacidade de resposta da União ao nível da luta anti-terrorista levou à adopção de várias medidas, algumas previstas anteriormente mas que os Estados se

mostravam relutantes em adoptar. No Conselho Extraordinário de 21 de Setembro de 2001 os Estados optaram por uma abordagem inter-disciplinar ao combate ao terrorismo (Lodge, 2002, p.60). Assim, foi adoptado um conjunto de medidas, que abrangiam as várias áreas de actuação da UE, nas áreas da cooperação policial e judiciária, melhoria dos controlos fronteiriços e cooperação e reforço das relações com os EUA. As decisões adoptadas eram aquilo a que Anderson e Apap (2002, p.8) chamaram de “*security package*”, uma vez que as medidas passavam na sua maioria por um reforço da segurança.

Entre as várias medidas destacamos a adopção do mandado de detenção europeu, em 2002, que faz a relação entre o combate à imigração ilegal e o terrorismo (Lodge, 2002, p.49). Para além do mais, como medida de combate ao terrorismo, à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, os Estados apelaram a uma melhor gestão dos controlos das fronteiras internas (Conselho Europeu, 2001b). Lodge (2002, p.58) realça ainda que os Estados “also agreed on the need for co-ordination to re-establish internal EU border controls in the case of terrorist threat of exceptional gravity, a possibility set out in the Schengen agreements”. Assim, num caso de ameaça à segurança interna dos Estados-membros, os controlos fronteiriços internos poderiam ser reactivados.

Na verdade, a ameaça do terrorismo aumentou a pressão para a adopção de instrumentos no âmbito da segurança interna. Nas palavras de António Vitorino (2001), então Comissário JAI, “[a] seguir a um atentado terrorista há uma espécie de sentimento de pânico que leva as pessoas a agir, depois há uma certa acalmia em que as coisas estancam”.

Como Lodge (2002) afirma, seria errado atribuir o desenvolvimento da política de imigração europeia aos ataques terroristas de 11 de Setembro. Estamos perante uma ameaça existencial, neste caso real (apesar de muito exagerada pelos *media*) mas, mais do que à adopção de medidas excepcionais, assistimos a um acelerar na adopção de medidas já previstas. Muitas das medidas adoptadas posteriormente encontravam-se já em cima da mesa de negociações, mas deparavam-se frequentemente com a relutância dos Estados-membros em as adoptarem. O 11 de Setembro e os posteriores ataques de Madrid e Londres aceleraram o desenvolvimento de algumas áreas políticas e acentuaram a necessidade de uma abordagem conjunta às questões da imigração e terrorismo.

A política comum de imigração não é simplesmente produto da gestão dos fluxos migratórios, é condicionada também por factores externos, como o combate ao terrorismo e à criminalidade organizada (Lodge, 2002, p.64). A dicotomia imigração-segurança parece ser realçada e temos como exemplo de controlos restritivos no âmbito da política de imigração a política de coordenação de vistos e os acordos de readmissão de imigrantes ilegais com países terceiros (Huysmans, 2000, p.756).

A visão de que o problema de segurança leva ao desenvolvimento de uma política de segurança (Huysmans, 2000, p.757), torna-se limitativa. A luta contra o terrorismo não se pode limitar ao momento da ameaça e à criação de instrumentos para responder a essa ameaça específica, ela deve ir mais além no sentido da prevenção.

Guild (2003, p.340) frisa que o combate ao terrorismo entre na esfera do excepcionalismo, numa lógica de segurança que não conhece limitações. No entanto, uma interpretação à letra desta perspectiva poderia traduzir-se na criação de um estado constante de excepção que permitiria o quebrar de todas as regras, podendo em última análise levar à anarquia.

4.2 Os instrumentos de controlo e vigilância das migrações enquanto instrumentos securitizadores

As questões de controlo da identidade desempenham um papel cada vez mais central na luta contra a imigração ilegal. A política de imigração europeia tem vindo a desenvolver tecnologias informáticas de vigilância e controlo muito úteis na detecção e identificação de cidadãos (Broeders, 2007, p.87), as quais têm desempenhado um papel importante no combate à imigração ilegal, um dos vectores da política de imigração comum. Contudo, um uso desregulado destes sistemas pode torná-los em instrumentos de exclusão.

Será que a combinação das tecnologias e leitura de dados biométricos cria aquilo que Aus (2003, p.41) considera “the society of perfect surveillance, the fortress without walls par excellence”? A imagem da “Fortaleza Europeia” surgiu para descrever uma política que procura limitar as entradas no espaço europeu, através do reforço dos controlos fronteiriços externos. Na verdade, as bases de dados

desenvolvidas no âmbito da política de imigração europeia facilitam o controlo e vigilância dos cidadãos. Porém, o seu uso desmesurado poderá criar a imagem de uma “Europa Panopticon” (Aus, 2003, p.76), ou seja, uma Europa que controla os seus migrantes com o objectivo de os excluir do seu território.

Com os ataques terroristas de 11 de Setembro os controlos da identidade surgiram como prioridade na agenda internacional, uma vez que permitem a identificação e controlo de um determinado grupo. O recurso às novas tecnologias, como os dados biométricos, tornou-se central na criação da área de liberdade, segurança e justiça, para a gestão dos movimentos migratórios (Aus, 2003, p.4). Guild (2003, p.336) considera que a declaração de “guerra ao terror” de Bush levou à securitização do imigrante; ou seja, o imigrante passou a ser percebido como uma ameaça política e societal. Com o 11 de Setembro o recurso aos sistemas tecnológicos de identificação no âmbito da política de imigração ganhou *momentum* (Aus, 2003, p.29). Dados os constantes desenvolvimentos ao nível das tecnologias da informação, a utilização das novas tecnologias de controlo e vigilância permite traçar perfis que excluem determinados grupos, criando um permanente estado de excepção (Bigo, 2003, p.1). Todavia, a criação de perfis raciais, baseados na etnicidade e convicções religiosas, tem sido controversa (Guild, 2003, p.336).

O recurso aos controlos fronteiriços como forma de combate ao terrorismo foi uma das medidas adoptadas no pós-11 de Setembro e sublinha a relação entre terrorismo, fronteiras e circulação de pessoas (Guild, 2003, p.338). Este enfoque na segurança territorial traduz-se nos apertados requerimentos para concessão de visto e no reforço dos controlos fronteiriços. Para além do mais, a introdução de dados biométricos nos vistos e autorizações de residência para nacionais de países terceiros é já uma realidade (Aus, 2003, p.31). Porém, a União apela a uma utilização coerente dos dados e identificadores biométricos (Conselho Europeu, 2003). As bases de dados europeias como o SIS, VIS e Eurodac recorrem já à leitura destes identificadores. Estes sistemas criam categorias de suspeitos legais e até de Estados suspeitos (através do VIS), de forma a permitir o controlo do maior número de cidadãos.

Será que a luta anti-terrorista transformou os sistemas de informação em instrumentos securitizadores? Balzacq (2008, p.84) considera que a luta contra o terrorismo internacional alterou o SIS enquanto ferramenta de apoio, ao introduzir

novos tipos de dados e ao permitir acesso a um maior número de instituições e agências. Na sequência do Plano de Acção de 2001, o SIS passa a incluir dados com outros propósitos que não só os inicialmente previstos, assim como é atribuído acesso ao seu sistema a agências como a Europol e Eurojust (Conselho da União Europeia, 2004b). Balzacq (2008, pp.85-86) considera portanto que este recurso ao SIS no âmbito da luta anti-terrorista transforma o sistema numa ferramenta de investigação. Podemos inferir que os nacionais de países terceiros não são incluídos neste *continuum* de segurança, uma vez que as agências como a Europol e Eurojust não têm acesso a estes elementos (não está previsto acesso aos elementos do artigo 96, apenas aos restantes); mas, na verdade, as autoridades judiciais nacionais têm acesso à informação sobre os diferentes tipos de pessoas inseridos no SIS (Balzacq, 2008, p.86).

Também Bigo e Guild (2003) consideram os vistos e a política de vistos como ferramentas securitizadoras. O próprio Waever (1995, p.76) sublinha a necessidade de se recorrer por vezes a ferramentas de securitização. O visto permite definir aqueles que *a priori* representam uma ameaça para a UE. A definição de um conjunto de países que necessita de visto para entrar no espaço Schengen trata, segundo Balzacq (2008, pp.88-89), os nacionais desses países como potenciais ameaças. Daí a importância do VIS na manutenção da segurança interna.

O VIS, para além de um sistema importante na política de imigração, é também um instrumento de vigilância interna dos imigrantes, uma vez que permite a detecção e identificação dos imigrantes ilegais nos Estados-membros. Assim, o visto serve como instrumento de controlo da identidade na identificação dos nacionais de países terceiros.

Aus (2003, p.5) defende que a securitização da política de imigração não é resultado dos acontecimentos de 11 de Setembro, mas antes das dinâmicas institucionais internas na implementação dos princípios de liberdade, segurança e justiça. O 11 de Setembro criou, como vimos anteriormente, *momentum* para a aplicação das tecnologias de identificação biométrica.

O Eurodac, base de dados biométrica, concebido inicialmente para a gestão dos requerentes de asilo, foi alargado a todos os cidadãos que transpõem ilegalmente fronteiras e que têm residência ilegal nos Estados-membros. Este *spill-over* ao nível

das funções do Eurodac cria uma relação entre a protecção dos refugiados e os controlos da imigração. Para além do mais, a Comissão pensou também no recurso ao Eurodac para a luta anti-terrorista. Assim, o Eurodac funciona enquanto instrumento de controlo da imigração e de manutenção da área de liberdade, segurança e justiça (Aus, 2003, pp.12-15).

Tudo isto permite-nos compreender a importância da partilha de informações na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo. Sistemas como o SIS, VIS e Eurodac facilitam o acesso das forças de investigação judicial aos registos dos vários Estados-membros, possibilitando a partilha de elementos para prevenir actos de crime ou actos terroristas. Contudo, o recurso a estes sistemas de vigilância e controlo electrónico suscita questões relativamente à liberdade e direitos fundamentais dos indivíduos.

A protecção dos dados pessoais está prevista no artigo 8 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (União Europeia, 2000b). Como Aus (2003, p.39) sublinha, a maioria dos nacionais de países terceiros não consente voluntariamente a recolha dos seus dados biométricos; por isso, até que ponto é esta recolha legítima? Será o argumento da excepção suficiente para justificar violações de direitos humanos básicos? Na era da “sociedade da informação” a protecção dos direitos privados assume um papel cada vez mais importante. Estas são questões cada vez mais pertinentes e que merecem um maior aprofundamento, tal não cabe no âmbito deste trabalho, mas deixamos como sugestão para futuras investigações.

4.3 As construções sociais da imigração pelos cidadãos europeus

Buzan *et al.* (1998, p.25) defendem que para a securitização ocorrer é necessária a aceitação por parte de uma audiência. Esta perspectiva é contestada por Balzacq (2008, p.76) que considera que poderá não haver o consentimento explícito da audiência e haver securitização. Importa, por isso, perceber o impacto do 11 de Setembro e dos ataques bombistas de Madrid e Londres nas construções sociais da imigração e dos imigrantes pelos cidadãos europeus, de acordo com uma abordagem construtivista.

Na actual “sociedade da informação” os *media* desempenham um importante papel na construção das representações/imagens do imigrante. A forma como

abordam a temática pode condicionar a percepção do “outro” e conduzir a práticas de exclusão, discriminação, racismo e xenofobia. A imagem que os *media* passam dos imigrantes enquanto um “problema” deve ser evitada, uma vez que é contra-producente (EUMC, 2002, p.16). O Relatório de 2001 do EUMC (2002, p.24) sublinha mesmo que “there is no denying the fact that the media have also contributed to the growing tension between native and foreign-born sectors of the population, reinforcing insecurity and polarisation”.

O discurso e a linguagem do discurso são elementos essenciais na securitização de uma matéria. Discursos que representam os imigrantes como ameaça à homogeneidade cultural nacional e ao estado de providência contribuem para suscitar reacções nacionalistas, racistas e xenófobas.

A “guerra ao terror” de Bush traduziu-se na construção da imagem do imigrante muçulmano enquanto potencial ameaça, levando àquilo a que muitos chamam de “islamofobia⁸⁹” (Aliboni, 2006; EUMC, 2002). O Relatório de 2001 do EUMC⁹⁰ (2002, p.21) considera o 11 de Setembro como um marco nas relações entre as comunidades maioritárias e as minoritárias, acentuando as tendências positivas, mas também o medo e a rejeição.

As imagens nos *media* do 11 de Setembro agravam o sentimento de xenofobia em relação ao outro. Esta relação entre o terrorismo e a imigração leva à visão do “outro” enquanto ameaça. Aliboni (2006, p.4) frisa que a maioria dos cidadãos europeus sabe que os imigrantes em termos gerais não estão envolvidos no terrorismo, mas que são frequentemente usados como disfarce pelos terroristas. Em 2006 o EUMC publicou um estudo sobre percepções de discriminação e islamofobia (EUMC, 2006) que concluiu que desde os ataques terroristas de 11 de Setembro os muçulmanos se sentem mais excluídos do tecido social dos países de acolhimento.

Em estudos realizados pelo Eurobarómetro, a maioria dos Europeus considera que a principal causa de discriminação nos Estados Membros é a origem étnica

⁸⁹ Nota do autor: o conceito de islamofobia parte da junção das palavras “islamismo” e “xenofobia”. Este conceito traduz a identificação do terrorismo com o islamismo, levando a atitudes de xenofobia contra os grupos islâmicos.

⁹⁰ O EUMC - European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, foi estabelecido em 1997 e tem como objectivo estudar os fenómenos de racismo, xenofobia e anti-semitismo e analisar as suas causas, consequências e efeitos. Em 2007 o Centro deu lugar à Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (European Agency for Fundamental Rights) (Sínteses da Legislação da UE, 2009).

(Comissão Europeia, 2007, 2008a, 2009) e que a mesma pode ser considerada uma desvantagem na sociedade (Comissão Europeia, 2007, p.26). Todavia, os estudos de 2008 concluem que a discriminação está em declínio desde 2006 (Comissão Europeia, 2008a, p.83). Apesar destes resultados, a maioria dos cidadãos considera que pessoas de diferentes origens étnicas são enriquecedoras para as culturas nacionais (Comissão Europeia, 2007, p.26). Contudo, quando inquiridos cidadãos pertencentes a uma minoria étnica ou a uma minoria religiosa, estes sentem-se frequentemente discriminados (Comissão Europeia, 2009, p.117-118). Para além do mais, os mesmos estudos realçam também a importância dos *media* na construção das imagens sociais.

Com o objectivo de saber a opinião dos cidadãos europeus sobre a cooperação judicial entre os Estados-membros na criação de uma área de liberdade, segurança e justiça e, mais especificamente sobre a evolução da política de imigração europeia, o Eurobarómetro conduziu um estudo em 2003 (Comissão Europeia, 2004), no qual concluiu que a maioria dos cidadãos europeus considera que os imigrantes são necessários para o desenvolvimento da economia (Comissão Europeia, 2004, p.16). Quando inquiridos quanto à atribuição de direitos aos imigrantes legais, os cidadãos europeus admitem, em larga, que estes tenham os mesmos direitos que os cidadãos nacionais (Comissão Europeia, 2004, p.20); já oito em cada dez europeus concordam com o reforço dos controlos na entrada de nacionais de países terceiros nos Estados Membros (Comissão Europeia, 2004, p.31). O estudo mostra ainda que os cidadãos europeus acreditam que a cooperação entre os Estados-membros é a melhor forma de prevenir e combater a criminalidade na União. Este estudo permite-nos concluir que com o aumento da criminalidade organizada transnacional a resposta mais eficaz é uma resposta concertada entre todos os Estados-membros. Para além do mais, os cidadãos europeus defendem uma política de imigração comum, ao mesmo tempo que pedem controlos mais restritivos na entrada de nacionais de países terceiros.

Como é evidente, a discriminação com base na origem étnica e também religiosa é ainda preocupante na União Europeia. Eventos como o 11 de Setembro, os ataques de Madrid em 2004 e Londres em 2005, entre outros acontecimentos (por exemplo os distúrbios nos arredores de Paris em 2005, e o assassinato de Theo Van Gogh em 2004), tiveram impacto nas representações sociais dos imigrantes e deram

novo ímpeto ao debate sobre a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento. Contudo, a quase inexistência de estudos no período anterior ao 11 de Setembro não nos permite estabelecer qualquer comparação. Por esse motivo, não é possível a comprovação empírica da aceitação da ameaça por parte da audiência.

4.4 Síntese Conclusiva

Como já referido, a política de imigração e a luta anti-terrorista da União têm-se desenvolvido a par. Ora, os ataques de 11 de Setembro criaram *momentum* para a adopção de muitas medidas já pensadas no âmbito da área de liberdade, segurança e justiça, mas que os Estados teimavam em adoptar. Eventos externos como o 11 de Setembro e os ataques bombistas de Madrid e Londres aceleraram apenas o processo de *decision e policy making* no âmbito JAI, nomeadamente ao nível da política de imigração europeia.

Assim, concluímos que não há uma securitização da política de imigração europeia, como defendido por autores como Joffé (2008), Huysmans (2000) e outros, mas antes um acelerar dos seus desenvolvimentos como consequência destes ataques.

Importa também sublinhar as percepções dos Europeus relativamente à imigração, numa base construtivista, as quais são essenciais no processo de securitização. Embora os ataques terroristas tenham acentuado os sentimentos de xenofobia em relação à comunidade muçulmana, estes não são por si só securitizadores da acção.

A securitização da imigração está para lá de uma instrumentalização da segurança. O recurso às novas tecnologias e o reforço dos controlos fronteiriços foram a resposta ao medo do desconhecido. Os sistemas europeus SIS, VIS e Eurodac, instrumentos da política de imigração europeia, foram no período pós-11 de Setembro colocados ao serviço da luta anti-terrorista. Contudo, estes instrumentos são apenas uma pequena parte visível da política de imigração comum, mais especificamente relacionados com o combate à imigração ilegal, a política de imigração europeia tem outras vertentes, não se reduzindo apenas à luta contra a imigração ilegal. Assim, podemos dizer que temos instrumentos de vigilância e controlo da imigração securitizadores, uma vez que estes passam a ser também

instrumentos da luta anti-terrorista, mas não temos uma instrumentalização da política de imigração europeia.

Em nosso entender a política de imigração europeia não é um instrumento da luta anti-terrorista. Estamos perante duas políticas distintas (a política de imigração e a política de luta contra o terrorismo) que se tocam e complementam nalguns pontos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A União enquanto espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, assegura um espaço de livre circulação interna e desenvolve uma política de imigração comum que se baseia no respeito pelos direitos fundamentais. Para a criação deste espaço de liberdade, segurança e justiça é essencial a criação de dinâmicas de cooperação judicial, que respeitem os direitos humanos e os valores democráticos. Deste modo, a protecção dos indivíduos e das suas liberdades deverá ser central ao desenvolvimento de qualquer política europeia.

O quadro conceptual seguido nesta dissertação, que parte das novas concepções de segurança, permite analisar se existe ou não uma securitização da política de imigração europeia. Definidos os contextos e as situações em que a imigração pode ser percebida enquanto problema de segurança (ameaça à segurança política e segurança societal), a teoria da securitização oferece-nos os elementos que reunidos levam à securitização de uma matéria. Como vimos, quando um assunto é percebido enquanto ameaça, esta é tratada enquanto objecto de segurança que requer medidas excepcionais.

Podemos considerar que a imigração é uma matéria política sensível, na qual os Estados têm relutância em cooperar. Por isso mesmo, a harmonização das políticas de imigração europeias, através da criação de um enquadramento jurídico comum - a política de imigração comum -, tem sido pautada por avanços e recuos. Inicialmente, pelo seu carácter intergovernamental, a política de imigração não era objecto de controlo legislativo (não eram reconhecidas competências ao PE nem ao Tribunal de Justiça Europeu), a Comissão tinha um papel muito reduzido, uma vez que cabia ao Conselho a iniciativa e adopção de medidas nestas matérias, sendo que a necessidade de unanimidade no processo de *decision making* dificultava ainda mais o processo. A integração da política de imigração no primeiro pilar procura resolver algumas destas dificuldades. A política é comunitarizada e os procedimentos são facilitados, apesar de se manterem algumas limitações (tanto ao nível das

competências das instituições comunitárias, como do próprio processo de *decision making*). O Tratado de Lisboa ao eliminar a estrutura de pilares da UE e uniformizar os processos de *decision* e *policy making* parece reforçar a dinâmica supranacionalista da política de imigração. Contudo, o Pacto Europeu de Imigração e Asilo acentua o papel dos Estados-membros na construção desta política. A política de imigração europeia encontra-se actualmente numa encruzilhada, entre manter e reforçar a sua vertente supranacionalista ou enveredar novamente por uma dinâmica mais intergovernamentalista.

A percepção da imigração enquanto problema de segurança (a nível político, societal e até mesmo de segurança humana) sugere a necessidade de uma abordagem à relação imigração-segurança. Para além do mais, o terrorismo transnacional, enquanto ameaça à segurança interna dos Estados, surge frequentemente associado às migrações. O 11 de Setembro, pela sua dimensão e características, parece acentuar esta relação. Na sequência destes ataques terroristas assistimos a um reforço e evolução da cooperação entre os Estados-membros nas matérias de Justiça e Assuntos Internos. O combate ao terrorismo, apesar de estar integrado na Justiça e Assuntos Internos, é uma área transversal a toda a União e, por isso mesmo, os instrumentos adoptados abrangem os três pilares da UE.

O trabalho de pesquisa que aqui desenvolvemos procurou ir no sentido de responder às questões de partida que colocámos logo na introdução e as quais retomamos agora:

1. O desenvolvimento da política de imigração europeia é fruto de movimentos securitários por parte da União?

A análise que efectuámos neste trabalho permite-nos retirar várias elações. Antes de mais, que o desenvolvimento da política de imigração europeia e a luta anti-terrorista andam a par. Isto porque são ambas matérias de Justiça e Assuntos Internos. Apesar da primeira ser principalmente matéria de segurança interna e a segunda de segurança externa, elas inter-relacionam-se. Para além disso, os ataques terroristas de 11 de Setembro acentuam a relação entre a imigração e o terrorismo. Não quer isto, contudo, dizer que tal se traduza de imediato numa securitização da imigração. Na verdade, estes acontecimentos criaram apenas *momentum* para a adopção de medidas com

vista ao combate anti-terrorista, muitas delas relacionadas com a imigração, sendo que muitas destas medidas já tinham sido anteriormente previstas e aguardavam apenas decisão final por parte dos Estados-membros. É interessante ver que, com o 11 de Setembro, Estados tradicionalmente hostis à adopção de determinadas medidas abdicaram prontamente de parte da sua soberania, no sentido de alcançarem compromissos e medidas políticas que permitissem lidar com este problema. Assim, apesar de termos uma ameaça existencial (os ataques terroristas) e até alguns discursos mais securitizadores da imigração, como é o caso do discurso dos EUA que conduz à “guerra ao terror”, não houve um tomar de medidas excepcionais, antes um acelerar da adopção de medidas antes previstas. Deste modo, em nosso entender, não existe uma securitização da política de imigração europeia.

2. A política de imigração comum é um instrumento da luta anti-terrorista europeia?

A política de imigração e o combate ao terrorismo, enquanto matérias de Justiça e Assuntos Internos, são centrais ao desenvolvimento da área de liberdade, segurança e justiça e têm vários pontos em comum. A criação do Espaço Schengen e, de modo especial, a necessidade de maior controlo das fronteiras externas traduziu-se na utilização das novas tecnologias para controlo da mobilidade de determinados grupos, bem como para facilitar a partilha de *intelligence*. Importa aqui sublinhar o recurso às novas tecnologias de controlo e vigilância no pós-11 de Setembro. O receio provocado pelos ataques terroristas facilitou o alargamento dos sistemas de vigilância a esta “nova” problemática. O âmbito de acção de sistemas como o SIS, VIS e Eurodac foi rapidamente alargado para poderem ser instrumentos da luta anti-terrorista. Temos assim o recurso a estes sistemas essenciais no controlo do movimento de pessoas no âmbito da luta anti-terrorista. Contudo, tal não significa que a política de imigração europeia se torna instrumento do combate ao terrorismo, antes que há uma instrumentalização de alguns dos sistemas de vigilância e controlo centrais à política de imigração europeia.

Da nossa investigação consideramos que seria ainda interessante aprofundar algumas questões que não cabem no âmbito deste trabalho, mas que o complementaríamos, como: a eficácia dos controlos fronteiriços, de modo especial no controlo das entradas ilegais; a aplicação da legislação europeia, adoptada ao nível da política de imigração, no âmbito nacional; analisar a relação da política de imigração europeia com as políticas nacionais dos Estados-membros; e aferir a eficácia e vulnerabilidades dos sistemas adoptados por cada Estado-membro para gestão dos seus fluxos migratórios (por exemplo, o sistema de quotas).

A cooperação ao nível europeu no tratamento das questões da imigração, permite a partilha e discussão de ideias entre os vários Estados e *managers of unease*. Mas se cada Estado tem uma imagem diferente do migrante como se conseguirá trabalhar em conjunto a nível europeu? Para que se possa gizar uma política de imigração que englobe os interesses gerais de todos os Estados, é impreterível que se encontre uma definição comum de migrante. Só assim se poderão ultrapassar obstáculos como as cláusulas de *opt-in* e *-out* do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca no Tratado de Amesterdão (que permite a estes Estados a não adopção das medidas do terceiro pilar adoptadas pelo Tratado da União Europeia) e construir uma política de imigração europeia verdadeiramente compreensiva.

A estrutura de pilares da União torna-se confusa e até mesmo antagónica. Matérias como a política de imigração europeia e, de modo especial, a luta anti-terrorista encontram-se divididas entre os vários pilares, com procedimento muito diferentes e envolvendo várias instituições. Estas são matérias muito complexas e que requerem um quadro institucional coerente. Deste modo, o Tratado de Lisboa e a abolição dos pilares parecem trazer uma nova esperança à evolução da política de imigração europeia, uma vez que os procedimentos legislativos são clarificados. Muito embora o Tratado contemple ainda cláusulas de *opt-out* relativamente às matérias JAI, para a Irlanda, Reino Unido e Dinamarca, apesar de revistas e mais alargadas.

Vivemos num mundo globalizado onde as novas tecnologias permitem eliminar as barreiras físicas. Também no espaço europeu a liberdade de circulação é já uma realidade, o que facilita as trocas e transacções, bem como a mobilidade dos cidadãos. Parece, assim, contraditório assistir ao mesmo tempo a restrições na definição da política de imigração (como algumas das medidas previstas pelo Pacto

Europeu de Imigração e Asilo). A UE vive agora uma nova fase com o Tratado de Lisboa, é por isso a altura ideal para se reflectir sobre o passado, presente e futuro da política de imigração comum.

O desafio que se coloca é o de desconectar os assuntos migratórios da segurança, para que os migrantes vejam reconhecidas as suas liberdades e garantias e não sejam objecto de políticas discriminatórias *a priori*. Importa desenvolver medidas de combate ao terrorismo que procurem lidar com as suas causas e sejam respeitadoras dos direitos humanos. Neste sentido, são necessárias políticas de integração e não de exclusão ou de apenas tolerância. Apesar da influência da UE no que concerne à integração ser ainda bastante limitada, o seu papel no desenvolvimento de políticas anti-discriminatórias e de integração social deverá ser cada vez mais relevante.

BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS

Comissão das Comunidades Europeias (1985) **Acervo de Schengen - Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns**. JO L 239, 22.09.2000, pp.19-62.

Comissão das Comunidades Europeias (1985) **Commission Communication transmitted to the Council on 7 March 1985, Guidelines for a Community Policy on Immigration**, COM (85) 48 final. Bruxelas, 7 Março.

Comissão Europeia (1994) **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies**, COM (94) 23 final. Bruxelas, 23 Fevereiro.

Comissão Europeia (2000) **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política da comunidade em matéria de imigração**, COM (2000) 757 final. Bruxelas, 22 Novembro.

Comissão Europeia (2003) **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativa à imigração, à integração e ao emprego**, COM (2003) 336 final. Bruxelas, 3 Junho.

Comissão Europeia (2005a) **Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Comum para a Integração. Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia**, COM (2005) 389 final. Bruxelas, 1 Setembro.

Comissão Europeia (2005b) **Comunicação da Comissão. Plano de Acção sobre a Migração Legal**, COM (2005) 669 final. Bruxelas, 21 Dezembro.

Comunidade Económica Europeia (CEE) (1957) **Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia**. <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index.htm> [consultado a 25.05.2008]

Comunidade Económica Europeia (CEE) (1986) **Acto Único Europeu**. JO L 169, 29.07.1986.

União Europeia (1992) **Tratado da União Europeia**. JO C 191, 29.07.1992.

União Europeia (1997) **Tratado de Amesterdão**. JO C 340, 10.11.1997.

União Europeia (2000a) **Tratado de Nice**. JO C 80, 10.03.2000.

União Europeia (2000b) **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. JO C 364, 18.12.2000.

União Europeia (2007) **Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007**. JO C 306, 17.12.2007.

DOCUMENTOS OFICIAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Comissão das Comunidades Europeias (1986) Informal Meeting of the Ministers responsible for immigration, counter-terrorism and drugs. **Bulletin of the European Communities** 10. London, pp.75-78.

Comissão Europeia (2004) Justice and Home Affairs. **Flash Eurobarometer** 155.

Comissão Europeia (2006) Revised Action Plan on Terrorism. **Commission Staff Working Document**.

Comissão Europeia (2007) Discrimination in the European Union. **Special Eurobarometer** 263.

Comissão Europeia (2008a) Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes. **Special Eurobarometer** 296.

Comissão Europeia (2008b) Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens. **Eurostat - Statistics in Focus** 98.

Comissão Europeia (2009) Discrimination in the EU in 2009. **Special Eurobarometer** 317.

Conselho das Comunidades Europeias (1968) **Regulamento (CEE) N° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade** (JO L 257, 19.10.68, pp.2-12).

Conselho das Comunidades Europeias (1976) **Resolução do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa a um programa de acção a favor dos trabalhadores migrantes e dos membros da sua família** (JO C 034, 14.02.76, pp.2-3).

Conselho Europeu (1999) **Conclusões da Presidência - Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999.** http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p9.htm [consultado a 30.06.09].

Conselho Europeu (2001a) **Luta Contra o Terrorismo Conclusões**, 12019/01 (Presse 327), 20 de Setembro.

Conselho Europeu (2001b) **Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001.** http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/concl-bx1.p1.pdf [consultado a 30.06.09].

Conselho Europeu (2001c) **Conclusões da Presidência - Conselho Europeu de Laeken, 14 e 15 de Dezembro de 2001.** http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/68833.pdf [consultado a 15.06.09].

Conselho Europeu (2002) **Conselho Europeu de Sevilha, 21 e 22 de Junho de 2002, Conclusões da Presidência.** http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/72656.pdf [consultado a 15.06.09].

Conselho Europeu (2003) **Conselho Europeu de Salónica, 19 e 20 de Junho de 2003, Conclusões da Presidência.** http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/76287.pdf [consultado a 23.11.2009].

Conselho Europeu (2004a) **Declaração sobre a luta contra o terrorismo.** Bruxelas, 25 Março. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/79644.pdf [consultado a 15.06.09].

Conselho Europeu (2004b) Programa de Haia - Reforçar a Liberdade, a Segurança e a Justiça na União Europeia. In: **Conselho Europeu de Bruxelas, 4 e 5 de Novembro de 2004, Conclusões da Presidência.** http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/82547.pdf [consultado a 25.08.2009].

Conselho Europeu (2008) **European Pact on Immigration and Asylum.** Bruxelas, 24 Setembro. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> [consultado a 15.10.2009].

Conselho da União Europeia (1994a) **Resolução do Conselho de 20 Junho de 1994 relativa às restrições à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados Membros a fim de aí obterem emprego** (JO C 274, 19.09.1996, pp.3-6).

Conselho da União Europeia (1994b) **Resolução do Conselho de 30 Novembro de 1994 relativa às restrições à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados Membros a fim de aí exercerem uma actividade profissional independente** (JO C 274, 19.09.1996, pp.7-9).

Conselho da União Europeia (1994c) **Recomendação do Conselho de 30 Novembro de 1994 relativa a um modelo de acordo bilateral de readmissão entre um Estado-membro e um país terceiro** (JO C 274, 19.09.1996, pp.20-24).

Conselho da União Europeia (1994d) **Recomendação do Conselho de 30 Novembro 1994 relativa à adopção de um documento de viagem normalizado para a expulsão de nacionais de países terceiros** (JO C 274, 19.09.1996, pp.18-19).

Conselho da União Europeia (1994e) **Resolução do Conselho de 30 Novembro 1994 relativa à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros a fim de aí estudarem** (JO C 274, 19.09.1996, pp.10-12).

Conselho da União Europeia (1999) **Decisão 1999/C 26/06 do Conselho de 3 de Dezembro de 1998 que confere poderes à Europol para tratar das infracções cometidas, ou susceptíveis de serem cometidas, no âmbito de actividades de terrorismo que atentem contra a vida, a integridade física, a liberdade das pessoas e os bens** (JO C 26, 30.01.1999, p.22).

Conselho da União Europeia (2001a) **Special Council Meeting General Affairs 11795/01** (Presse 318). Bruxelas, 12 Setembro.

Conselho da União Europeia (2001b) **Decisão 2001/886/JAI do Conselho de 6 de Dezembro de 2001 relativa ao desenvolvimento da segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II)** (JO L 328, 13.12.2001, pp.1-3).

Conselho da União Europeia (2002a) **Access by the EUROPOL to the Schengen Information System SIS**. Bruxelas, 8 Fevereiro.

Conselho da União Europeia (2002b) **Decisão 2002/187/JAI do Conselho de 28 de Fevereiro de 2002 relativa à criação da Eurojust a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade** (JO L 63, 6.03.2002, pp.1-13).

Conselho da União Europeia (2002c) **Posição Comum 2002/402/PESC do Conselho, de 27 de Maio de 2002, relativa a medidas restritivas contra Osama bin Laden, os membros da organização Al-Qaida e os Talibã, bem como contra outros indivíduos, grupos, empresas e entidades a eles associados e que revoga as Posições Comuns 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC e 2001/771/PESC** (JO L 139, 29.05.2002, pp.4-5).

Conselho da União Europeia (2002d) **Decisão-Quadro 2002/465/JAI do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa às equipas de investigação conjuntas** (JO L 162, 20.06.2002, pp.1-3).

Conselho da União Europeia (2002e) **Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa à luta contra o terrorismo** (JO L 164, 22.06.2002, pp.3-7).

Conselho da União Europeia (2002f) **Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho de 13 de Junho de 2002 relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros** (JO L 190, 18.07.2002, pp.1-20).

Conselho da União Europeia (2003a) **Decisão 2003/516/CE do Conselho de 6 de Junho de 2003 relativa à assinatura dos acordos entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição e auxílio judiciário mútuo em matéria penal** (JO L 181, 19.07.2003, pp.25-26).

Conselho da União Europeia (2003b) **Decisão 2003/516/CE do Conselho, de 6 de Junho de 2003, relativa à assinatura dos Acordos entre a União Europeia e os Estados Unidos da América sobre extradição e auxílio judiciário mútuo em matéria penal** (JO L 181, 19.07.2003, pp.25-26).

Conselho da União Europeia (2003c) **Directiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar** (JO L 251, 03.10.2003, pp.12-18).

Conselho da União Europeia (2003d) **Directiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de Novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração** (JO L 16, 23.01.2004, pp.44-53).

Conselho da União Europeia (2004a) **Regulamento (CE) Nº 871/2004 do Conselho de 29 de Abril de 2004 relativo à introdução de novas funções no Sistema de Informação de Schengen, incluindo o combate ao terrorismo** (JO L 162, 30.04.2004, pp.29-31).

Conselho da União Europeia (2004b) **Comunicado de Imprensa, Reunião Extraordinária do Conselho Justiça e Assuntos Internos 11116/05** (Presse 187). Bruxelas, 13 Julho.

Conselho da União Europeia (2004c) **Directiva 2004/114/CE do Conselho de 13 de Dezembro de 2004 relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudo, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado** (JO L 375, 23.12.2004, pp.12-18).

Conselho da União Europeia (2005) **Estratégia Antiterrorista da União Europeia**, JAI 423. Bruxelas, 30 Novembro.

Conselho da União Europeia (2008) **EU Counter-terrorism Strategy - discussion paper**, JAI 658. Bruxelas, 19 Novembro.

Conselho da União Europeia (2009a) **Conclusões do Conselho sobre o Sistema de Informação Schengen (SIS)**. In: **2927 Reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos**, 6877/09 (Presse 51). Bruxelas, 26 e 27 Fevereiro. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/51&format=HTML&aged=0&language=PT&guiLanguage=en> [consultado a 15.10.2009].

Conselho da União Europeia (2009b) **Directiva 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado** (JO L 155, 18.06.2009, pp.17-29).

Parlamento Europeu (1988) **Conclusions of the Presidency - European Council, Rhodes 2 and 3 December 1988**. **European Parliament Activities** Special Edition.

Parlamento Europeu (2006a) **Resolução do Parlamento Europeu sobre a dimensão externa da luta contra o terrorismo internacional**. 2006/2032(INI).

Parlamento Europeu (2006b) **Draft Report on the external dimension of the fight against international terrorism**. **Committee on Foreign Affairs**. 18 Setembro.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2001) **Directiva 2001/97/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de Dezembro de 2001 que altera a Directiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais** (JO L 344, 28.12.2001, pp.76-81).

Europa Glossário (2009) <http://europa.eu/scadplus/glossary/>.

Frontex (2009) <http://www.frontex.europa.eu/>.

Sínteses da Legislação da UE (2008) http://europa.eu/legislation_summaries/.

Tribunal de Justiça Europeu (2009) http://europa.eu/institutions/inst/justice/index_pt.htm.

FONTES SECUNDÁRIAS

Adams, F.B. (2006) Crossing Borders: International Migration and National Security. **International Security** 31(1), pp.165-199.

Aiken, N.T. (2009) The (Re)Construction of a Culture of Human Rights: Transitional Justice and Human Security. **Human Security Journal** 8, pp.10-16. http://www.peacecenter.sciences-po.fr/journal/issue8/hsj_vol8.pdf [consultado a 01.12.2009].

Aliboni, R. (1991) **European Security across the Mediterranean**. <http://aei.pitt.edu/446/01/chai02e.html> [consultado a 28.12.2008].

Aliboni, R. (2006) The EU, Islamophobia and Immigration. **Conflict in Focus** 11, pp.2-4. http://www.iai.it/pdf/mediterraneo/ConflictinFocus/infocus_11.pdf [consultado a 02.01.2010].

Anderson, M. e Apap, J. (2002) Changing conceptions of security and their implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation. **CEPS Policy Brief** 26.

Apap, J. e Carrera, S. (2003) Towards a Proactive Immigration Policy for the EU? **CEPS Working Document** 198.

Apap, J. ed. (2004) **Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement**. Brussels, Edward Elgar Publishing Ltd.

Archer, C. (2001) **The European Union: Structure and Process**. London, Continuum International Publishing Group.

Aubarell, G. e Aragall, X. (2005) Immigration and the Euro Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends. **EuroMeSCopaper** 47. Lisbon: EuroMeSCo Secretariat at the IEEI. http://euromesco.net/media/euromesco_paper_47.pdf [consultado a 28.12.2008].

Aus, J. P. (2003) Supranational Governance in an 'Area of Freedom, Security and Justice': Eurodac and the Politics of Biometric Control. **Working Paper** 72. University of Sussex: Sussex European Institute. <http://www.sussex.ac.uk/sei/documents/wp72.pdf> [consultado a 21.12.2009].

Balzacq, T. (2008) The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies. **Journal of Common Market Studies** 46(1), pp.75-100.

Balzacq, T. e Carrera, S. (2005a) The EU's Fight against International Terrorism: Security Problems, Insecure Solutions. **CEPS Policy Brief** 80.

Balzacq, T. e Carrera, S. (2005b) Migration, Borders and Asylum - Trends and Vulnerabilities in EU Policy. **CEPS Policy Brief**, Brussels. <http://www.ceps.be/book/migration-borders-asylum-trends-and-vulnerabilities-eu-policy> [consultado a 04.11.2009].

Balzacq, T. e Carrera, S. (2006) The Development of JHA: Policy Recommendations. In Balzacq, T. e Carrera, S. ed. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future**. Hampshire, Ashgate, pp.291-295.

Balzacq, T. e Carrera, S. (2006) The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice. In Balzacq, T. e Carrera, S. ed. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future**. Hampshire, Ashgate, pp.1-32.

Balzacq, T. *et al.* (2006) The Treaty of Prüm and EC Treaty: Two Competing Models for EU Internal Security. In Balzacq, T. e Carrera, S. ed. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future**. Hampshire, Ashgate, pp.115-136.

Becker, F. (2009) O que é o Construtivismo? **Desenvolvimento e Aprendizagem sob o Enfoque da Psicologia II**. UFRGS-PEAD 2009/1. http://livrosdamara.pbworks.com/f/oquee_construtivismo.pdf [consultado a 12.12.2009].

Bertozzi, S. (2007) Legal Migration - Time for Europe to Play its Hand. **CEPS Working Document** 257, February 2007.

Bigo, D. (2002) Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. **Alternatives: Global, Local, Political** 27, pp.63-92. http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3225/is_1_27/ai_n28906099/pg_1?tag=artBody;col1 [consultado a 09.11.2008].

Bigo, D. (2003) **Consequences of September 11th on the Immigration and Foreign Policies in Europe**. Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Bigo, D. (2005) Les Politiques antiterroristes après les attentats de Mars 2002. Un progress dans la collaboration? Un perspective Européen. In: Houben, M. *et al.* ed. **Readings in European Security** 3, Brussels & London, CEPS and IISS, pp. 44-54.

Bigo, D. (2006a) Security, Exception, Ban and Surveillance. In: David Lyon, **Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond**. Devan: Willan Publishing, pp.46-69.

Bigo, D. (2006b) Internal and External Aspects of Security. In: Ellner, A. ed. **European Security** 15(4), pp.385-404.

Bigo, D. (2006c) **Globalized (In)Security: the Field and the Ban-opticon**. <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf> [consultado a 01.12.2009].

Bigo, D. e Guild, E. (2003) La mise à l'écart des étrangers: le visa Schengen. **Cultures and Conflicts**, pp.9-50.

Bossong, R. (2008) The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Government. **Journal of Common Market Studies** 46(1), pp.27-48.

Broeders, D. (2007) The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants. **International Sociology** 22 (1), pp.71-92.

Brouwer, E. (2006) Data Surveillance and Border Control in the EU: Balancing Efficiency and Legal Protection. In Balzacq, T. e Carrera, S. ed. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future**. Hampshire, Ashgate, pp.137-154.

Bunyan, T. (1993) Trevi, Europol and the European State. **Statewatching the new Europe**, pp.1-15.

Bunyan, T. (s.d.) EU Anti-terrorism action plan: 'operation measures'. **Statewatch post 11.9.01 analysis** 7. <http://www.statewatch.org/analyses/no-7-anal7.pdf> [consultado a 05.11.2009].

Bures, O. (s.d.) EU Counter-terrorism Policy After 9/11: A Paper Tiger?. **Terrorism and Political Violence**, Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hyatt Regency Chicago and the Sheraton Chicago Hotel and Towers, Chicago, IL. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/1/0/8/2/pages210820/p210820-1.php [consultado a 07.10.2009].

Buzan, B. (1997) Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict** 31(1), pp.5-28. <http://www.metu.edu.tr/~utuba/buzan.pdf> [consultado a 23.11.2009].

Buzan, B. *et al.* (1998) **Security - A New Framework for Analysis**. London, Lynne Rienner Publishers.

Campos, J.M. e Campos, J.L.M. (2007) **Manual de Direito Comunitário - O Sistema Institucional; A Ordem Jurídica; O Ordenamento Económico da União Europeia**. Coimbra, Coimbra Editora.

Carrera, S. e Guild, E. (2008) The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs Europeanisation? Security vs Rights? **CEPS Policy Brief** 170, September.

Caviedes, A. (2004) The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe? **Journal of European Public Policy** 11(2), pp.289-310.

Chipman, J. (1992) The Future of Strategic Studies: Beyond Grand Strategy. **Survival** 34(1), pp.109-131.

Collett, E. (2008) Conversations across Cultures: making integration work in a changing Europe. **Migration and Integration - Background Paper for European Year of Intercultural Dialogue**. www.dialogue2008.eu [consultado a 15.06.08].

Council of Europe (1977) European Convention on the Suppression of Terrorism. **European Treaty Series** 90, Strasbourg.

Cunha, C. (2009) **As dinâmicas da Cooperação Policial e Judiciária no âmbito da política anti-terrorista comunitária no pós 11 de Setembro de 2001**. Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa.

de Vries, G. (2006) **The European Union and the fight against terrorism**. Presentation at the Seminar of the Centre for European Reform in Brussels, 19 January.

Delpech, T. (2002) International Terrorism and Europe. **Chaillot Papers** 56.

den Boer, M. (1995) Moving Between Bogus and Bona Fide: The Policing of Inclusion and Exclusion in Europe. In: Miles, R. e Thränhardt, D. eds. **Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion**. London, Pinter Publishers Ltd, pp.92-111.

den Boer, M. (2003) 9/11 and the Europeanisation of Anti-terrorism Policy: A Critical Assessment. **Policy Papers** 6. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper6_02.pdf [consultado a 05.09.2009].

Dorff, R. H. (1994) A Commentary on Security Studies for the 1990s as a Model Curriculum Core. **International Studies Notes** 91(3), pp.23-31.

Duke, S. (2002) CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link. **European Foreign Affairs Review** 7, pp.153-169.

Edwards, G. e Meyer, C.O. (2008) Introduction: Charting a Contested Transformation. **Journal of Common Market Studies** 46(1), pp.1-25.

Egeberg, M. (2001) How Federal? The organizational dimension of integration in the EU (and elsewhere). **Journal of European Public Policy** 8(5), pp.728-746.

Eriksen, E.O. (2003) Integration and the Quest for Consensus - On the micro-foundation of supranationalism. In: Eriksen, E.O. e Joerges, C. e Neyer, J. eds.

European Governance and the Quest for Democratisation. Oslo, ARENA, pp.170-232.

Errera, P. (2005) Three Circles of Threat. **Survival** 47(1), 71-88.

ESPON - European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (2009) <http://www.espon.eu/>

EUMC (2002) **Diversity and Equality for Europe - Annual Report 2001.** Vienna. http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/ar01/AR_2001-EN.pdf [consultado a 02.01.2010].

EUMC (2006) **Perceptions of Discrimination and Islamophobia - Voices from members of Muslim communities in the European Union.** Viena. http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/muslim/Perceptions_EN.pdf [consultado a 03.01.2010].

Evans, G. (2006) Respondendo ao Terrorismo: Uma Abordagem Global. In: AA.VV; **Terrorismo e Relações Internacionais - Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais.** Lisboa, Gradiva, pp.37-52.

Fernandes, A.J. (1995) **Introdução à Ciência Política.** Porto, Porto Editora.

Guild, E. (2003) International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001. **European Foreign Affairs Review** 8, pp.331-346.

Haftendorn, H. (1991) The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. **International Studies Quarterly** 35(1), pp.3-17.

Hayes, B. (s.d.) EU Anti-terrorism action plan: legislative measures in justice and home affairs policy. **Statewatch post 11.9.01 analysis** 6. <http://www.statewatch.org/news/2001/oct/analy6.pdf> [consultado a 15.10.2009].

Heisbourg, F. (2002) The War against Terrorism and the Transformation of the World Order: A European View. In: Houben, M. *et al.* ed. **Readings in European Security** 1, Brussels & London, CEPS and IISS, pp.113-134.

Hettne, B. e Abiri, E. (1998) The Securitization of Cross-Border Migration: Sweden in the Era of Globalization. In: Poku, N. & Graham, D.T. ed. **Redefining Security. Population Movements and National Security.** Westport, Connecticut, London, Praeger, pp.187-199.

Hill, C. (2002) 11 September 2001: Perspectives from International Relations. **International Relations** 16 (2), pp.257-262.

Hobbing, P. (2006) Integrated Border Management at the EU level. In: Balzacq, T. e Carrera, S. ed. **Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future.** Hampshire, Ashgate, pp.155-181.

House of Lords (2005) **After Madrid: The EU's Response to Terrorism.** Select Committee on European Union. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/>

[ldselect/lducom/53/53.pdf](#) [consultado a 04.10.2009].

Huysmans, J. (2000) The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies** 38(5), pp.751-777.

Huysmans, J. (2006) **The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU**. New York, Routledge.

Joffé, G. (2008) The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb. **Journal of Common Market Studies** 46(1), pp.147-171.

Keohane, D. (2008) The Absent Friend: EU Foreign Policy and Counter-Terrorism. **Journal of Common Market Studies** 46(1), pp.125-146.

Keohane, R.O. e Nye, J.S. (2000) Globalization: What's new? What's not? (And so what?). **Foreign Policy** 118, pp.104-119.

Kephart, J.L. (2006) Immigration and Terrorism: Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel. **The Quarterly Journal**. Fall 2006, pp.55-97.

Khosrokhavar, F. (2006) O Terrorismo na Europa. In: AA.VV. **Terrorismo e Relações Internacionais - Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais**. Lisboa, Gradiva, pp.71-89.

Kleinschmidt, H. (2006) **Migration, Regional Integration, and Human Security: The Formation and Maintenance of Transnational Spaces**. Hampshire, Ashgate Publishing Limited.

Lahav, G. (2004) **Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders**. Cambridge, Cambridge University Press.

Lodge, J. (2002) Sustaining Freedom, Security and Justice - from Terrorism to Immigration. **Liverpool Law Review** 24, pp.41-71.

Miller, M.J. (1998) International Migration and Global Security. In: Poku, N. e Graham, D.T. ed. **Redefining Security. Population Movements and National Security**. Westport, Connecticut, London, Praeger, pp.11-27.

Nye, J. (1989) The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges. **Adelphi Paper** 235. London, IISS.

Pereira, M.J. (2009) **Imigração, Cidadania e Integração - Uma Análise das Políticas Públicas em Portugal na Viragem para o Século XXI**. Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa.

Perotti, A. (2003) **Apologia do Intercultural**. Coleção Educação Intercultural, nº7. Lisboa, Secretariado Entreculturas, Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Educação.

Pierson, P. (1996) The Path to European Integration: a historical institutionalist analysis. **Comparative Political Studies** 29(2), pp. 123-163.

Pimentel, C.C. (2007) **A Securitização Europeia da Imigração Ilegal na Fronteira Marrocos-Espanha**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Poku, N. e Graham, D. T. (1998) Redefining Security for a New Millenium. In: Poku, N. e Graham, D.T. ed. **Redefining Security. Population Movements and National Security**. Westport, Connecticut, London, Praeger, pp.1-13.

Ramos, L. (2007) Espaço de Liberdade, Segurança e de Justiça. Panorama Actual e Implicações. **Reportagem CIEDJ**. http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/web/documentos/ciejd/2007/20070108_%20reportagem_lilia_ramos.pdf [consultado a 08.12.2009].

Sousa, A.J. (2005) **A Criminalidade Transnacional na União Europeia: Um Ministério Público Europeu?** Coimbra, Almedina.

Teixeira, N.S. (2003) A UE e o 11 de Setembro. **JANUS Anuário de Relações Externas**, pp.128-129. <http://www.ipri.pt/investigadores/biblio.php?idi=9> [consultado a 25.09.2009].

Uçarer, E.M. (2002) Justice and Home Affairs in the aftermath of September 11: Opportunities and Challenges. **EUSA Review** 15(2). <http://aei.pitt.edu/72/01/UcarerEssay.pdf> [consultado a 15.09.2009].

Uçarer, E.M. (2003) Justice and Home Affairs. In: Cini, M. ed. **European Union Politics**. Oxford, Oxford University Press, pp.294-311.

UNDP. 1994. "Human Development Report 1994". New York: Oxford University Press. http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf [consultado a 01.12.2009].

United Nations (1998) Recommendations on Statistics of International Migration - Revision 1. **Statistical Paper Series M** 58(1). New York, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division.

van Selm, J. (2002) Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin. In: Lavenex, S. e Uçarer, E.M. ed. **Migration and Externalities of European Integration**. Oxford, Lexington Books, pp.143-160.

van Selm, J. (2005) Immigration and Regional Security. In: Guild, E. e Van Selm, J. ed. **International Migration and Security. Opportunities and Challenges**. London and New York, Routledge, pp.11-25.

Vitorino, A. (2001) **The European Policy Centre**. 27 September http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/terrorism/press_cuttings/vitorino_epc_en.htm [consultado a 30.04.2009].

Waever, O. (1995) Securitization and De-Securitization. In: Lipschutz, R.D. ed. **On Security**. New York, Columbia University Press.

Waever, O. *et al.* (1993) **Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe**. New York, St. Martin's Press.

Walt, S. M. (1991) The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly** 35(2), pp.211-239.

Walthelm, B. (s.d.) **Immigration and Asylum Policies in Great Britain and Germany after September 11: An Assessment of Policy Change in the Course of Anti-Terrorism Legislation.** <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/>

[disciplines/politics/researchgroups/epru/publishing/documents/EPRUDiss.pdf](http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/disciplines/politics/researchgroups/epru/publishing/documents/EPRUDiss.pdf)
[consultado a 16.09.2009].

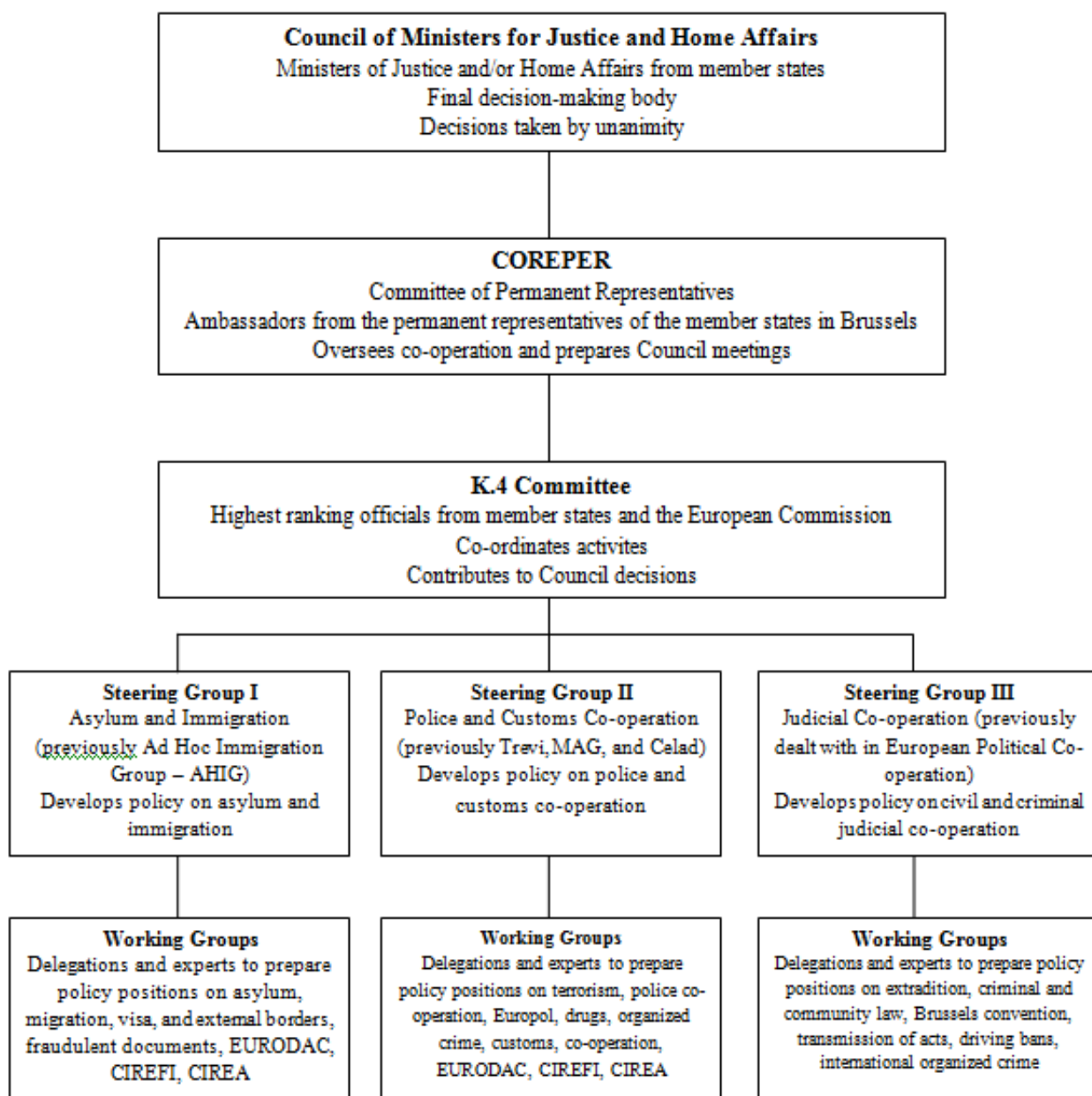
Weiner, M. (1992) Security, Stability, and International Migration. **International Security** 17(3), pp.91-126.

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO I - **Figura 1. Processo de *decision making* no terceiro pilar após Maastricht**
- ANEXO II - **Figura 2. Procedimento de Cooperação entre o Conselho e o Parlamento Europeu (instituído pelo art. 265º CE)**
- ANEXO III - **Figura 3. Processo de Co-decisão**
- ANEXO IV - **Figura 4. Estrutura do Grupo TREVI**
- ANEXO V - **Figura 5. Estrutura do Comité Coordenador K4**

ANEXO I

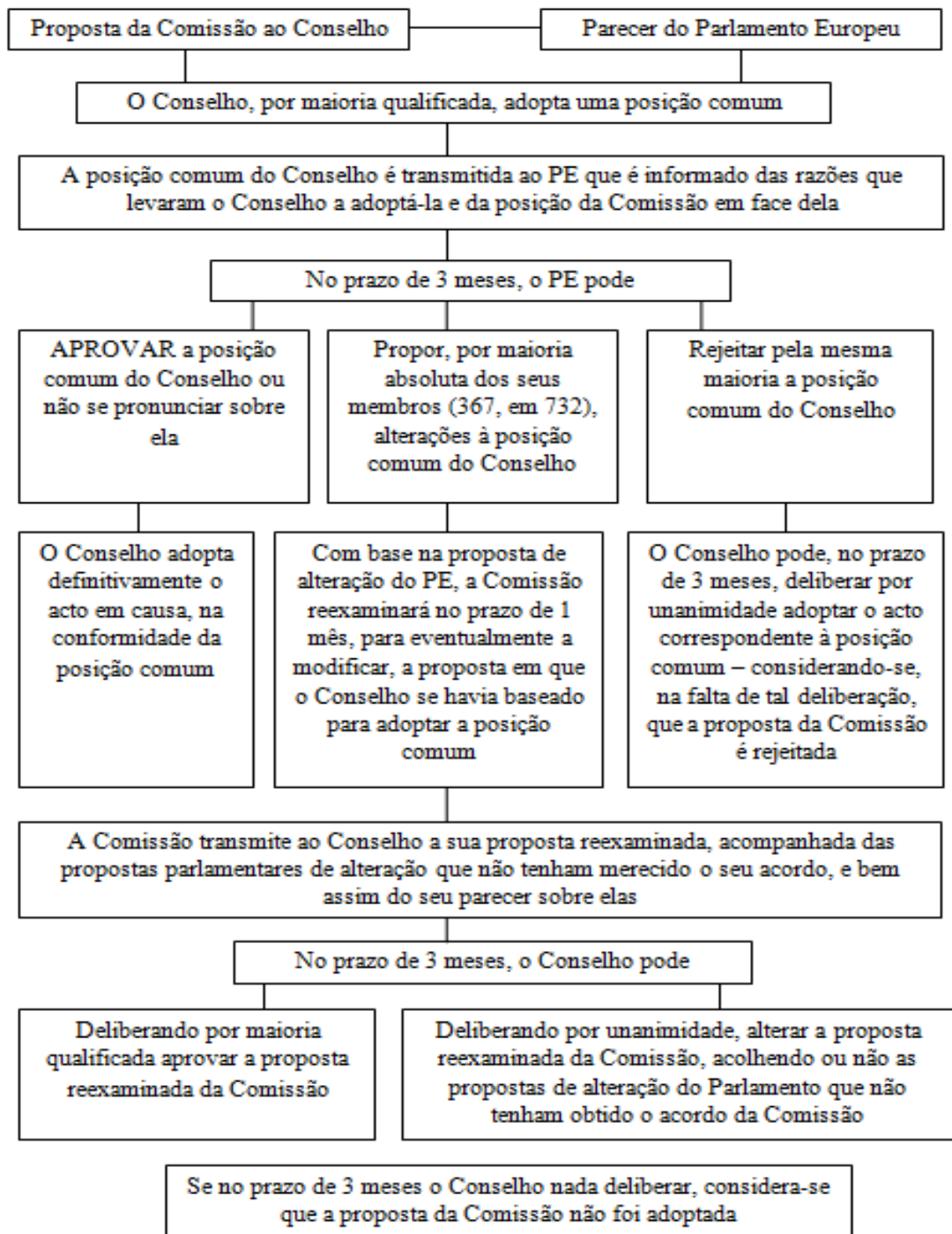
Figura 1. Processo de *decision making* no terceiro pilar após Maastricht



FONTE: Uçarer, 2003, p.300

ANEXO II

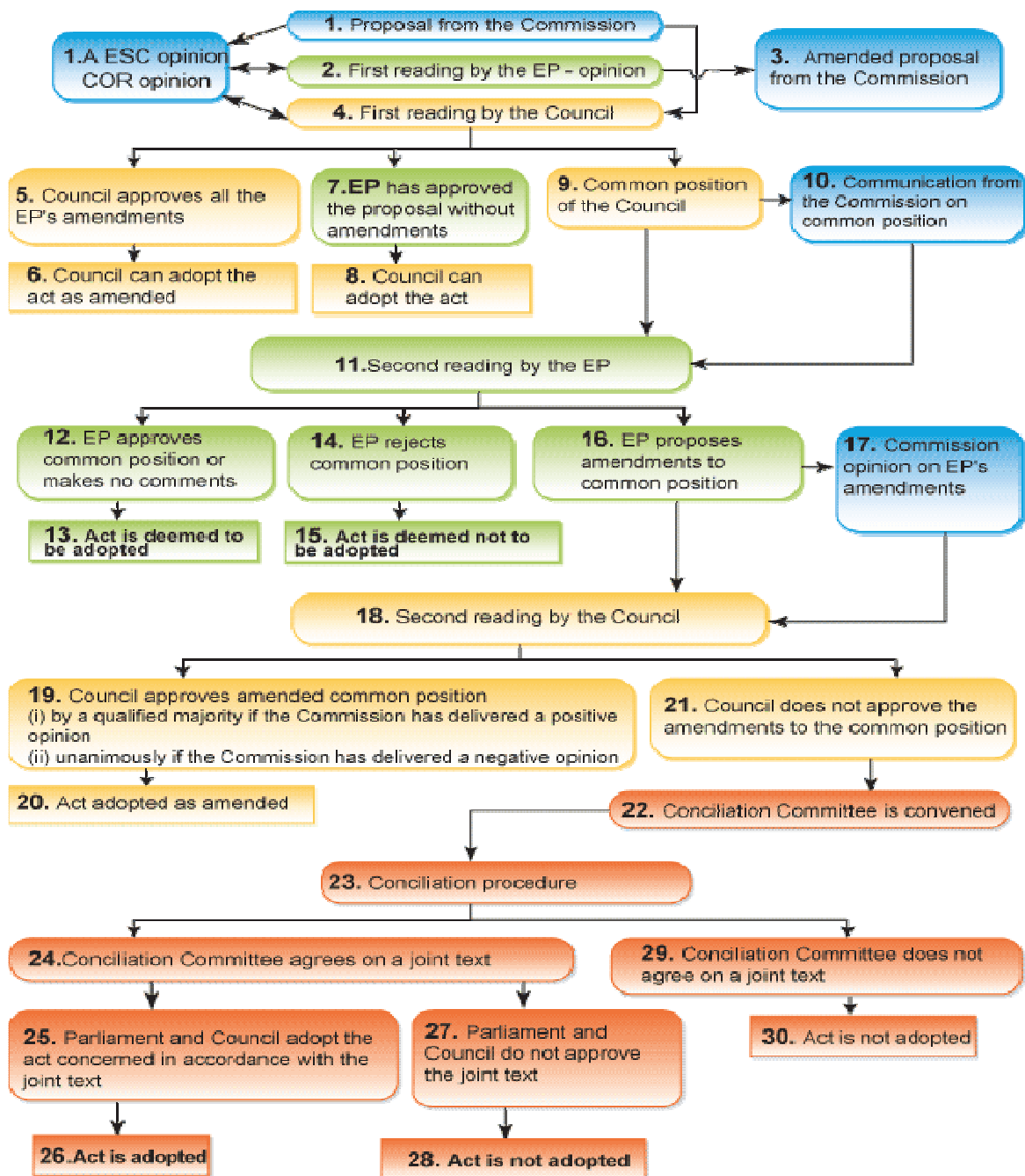
Figura 2. Procedimento de Cooperação entre o Conselho e o Parlamento Europeu (instituído pelo art. 265º CE)



FONTE: Campos & Campos, 2007, p.218

ANEXO III

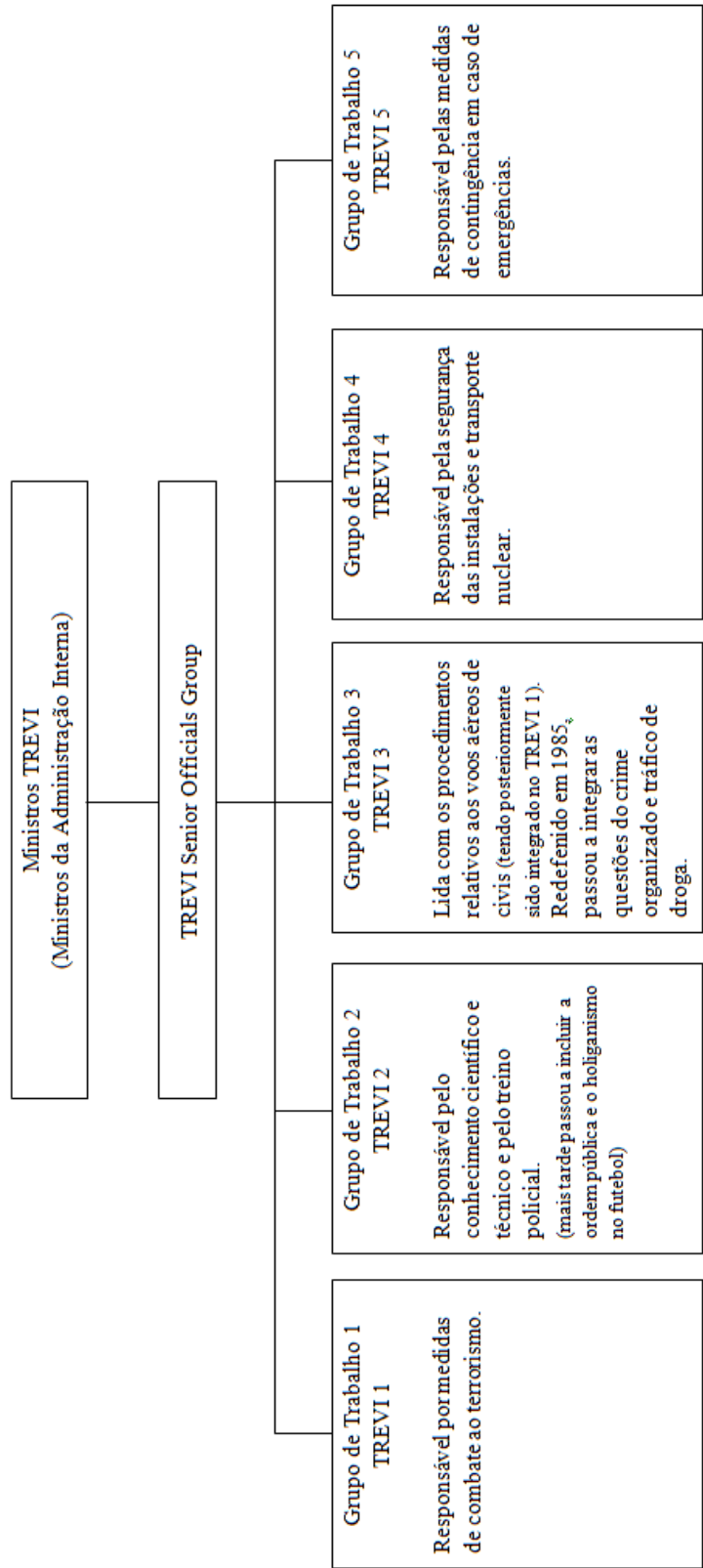
Figura 3. Processo de Co-decisão



FONTE: Sítio oficial da Comissão Europeia

ANEXO IV

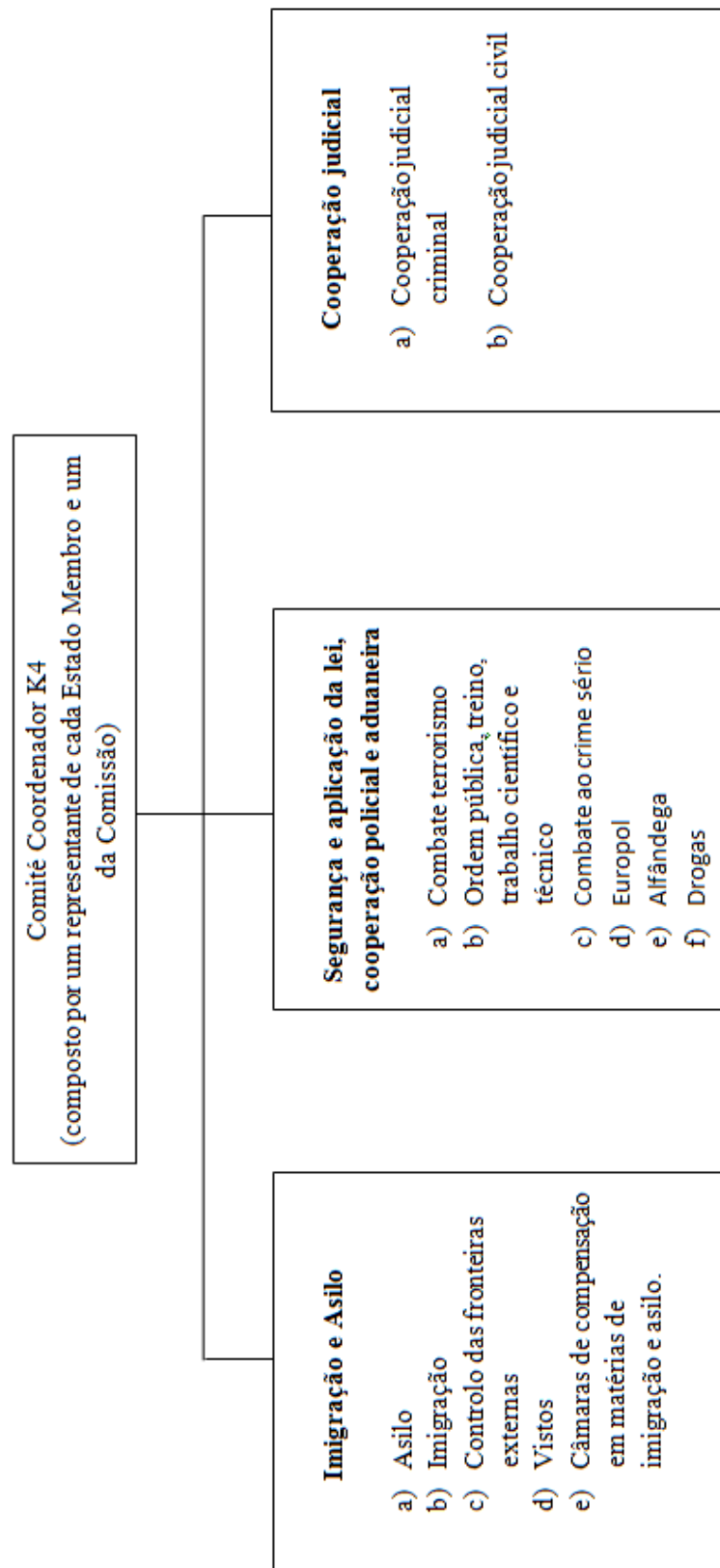
Figura 4. Estrutura do Grupo TREVI



NB: Apenas dois dos cinco grupos de trabalho originais foram "activados": TREVI 1 e 2. Os grupos TREVI 3, 4 e 5 nunca se reuniram; tendo o grupo TREVI 3 sofrido alterações mais tarde.

ANEXO V

Figura 5. Estrutura do Comité Coordenador K4



FONTE: Elaboração do autor, com base na descrição em Bunyan 1993:9.

