

Portugal enquanto Fronteira da UE – imigrações ilegais e tráfico de pessoas

Luis Tomé, PhD

Universidade Autónoma de Lisboa, Departamento de Relações Internacionais
Coordenador Científico do OBSERVARE-Observatório de Relações Exteriores
Director Adjunto da *Janus.net*, *e-journal of international relations*

Após ter aderido à Comunidade Económica Europeia em 1986, Portugal assumiu-se como Estado-membro fundador da União Europeia e também do Espaço de Livre Circulação Europeu. Localizado no extremo Ocidental da Europa sobre o Atlântico e à entrada do Mediterrâneo, no eixo das rotas de três continentes – Europa, América e África -, Portugal tem uma posição estratégica crucial enquanto fronteira exterior da UE. Justificar esta importância constitui, assim, o primeiro objectivo deste texto, visto também à luz da proposta portuguesa de Extensão da Plataforma Continental e da Estratégia da UE para a Área do Atlântico.

Em segundo lugar, de entre os muitos riscos e dilemas com que nos defrontamos nas fronteiras nacionais e europeias, pretende-se avaliar aqui o fenómeno particular e complexo dos fluxos migratórios ilegais e enquadrar Portugal nos mais recentes esforços europeus de combate à imigração ilegal e de aperfeiçoamento da governação Schengen. Por ter uma ligação estreita e relações complexas com a intensificação das pressões migratórias para o espaço europeu destacaremos, por fim, o tráfico de seres humanos, discutindo a real dimensão e os contornos deste fenómeno em Portugal.

1. A centralidade geopolítica de Portugal enquanto fronteira exterior da UE

Portugal está localizado no Sudoeste da Europa, na Península Ibérica, tendo uma única fronteira terrestre, com Espanha. Possui uma superfície terrestre modesta (com 92 212 km²) mas como se estende no Atlântico desde o Continente até aos arquipélagos dos Açores e da Madeira está inscrito num triângulo de aproximadamente 1000 milhas náuticas¹ e possui jurisdição sobre uma extensíssima área marítima da ordem dos 1 720 560 km², incluindo águas interiores, mar territorial (MT) e Zona Económica Exclusiva (ZEE), perfazendo cerca de 18,7 vezes o território nacional. Está também próximo do Mediterrâneo, já que o sul de Portugal continental

¹ Uma milha náutica equivale a 1852 metros.

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

está apenas a cerca de 110 milhas náuticas de distância do Estreito de Gibraltar (GERE, 2009: 61). Por isso, Portugal possui uma das maiores áreas de águas jurisdicionais do mundo, à frente de países como a Índia ou a China e, se exceptuarmos as zonas marítimas dos territórios ultramarinos da França e do Reino Unido, é o país com a maior superfície de águas jurisdicionais da UE, e o segundo maior espaço marítimo da Europa, logo atrás da Noruega. Esta realidade geoestratégica é reforçada pela jurisdição aeronáutica que Portugal exerce nas chamadas Regiões de Informação de Voo (FIR) de Lisboa e de Santa Maria com uma extensão de, respectivamente, 683.683 km² e 5.126.635 Km². A zona de responsabilidade de busca e salvamento (SRR - *Search Rescue Region*) atribuída ao Estado Português é ainda mais extensa, exercida numa área que totaliza cerca de 6 milhões de km², correspondendo a cerca de 63 vezes a superfície do território nacional, sendo considerada a segunda maior do mundo apenas superada pela SRR canadiana, e com uma área equivalente à da Europa Ocidental (Ferreira, 2011).

Estes factos justificam *per se* a centralidade euro-atlântica de Portugal e a sua elevada taxa de maritimidade, atributo que confere ao país uma vasta Zona Económica Exclusiva (ZEE) de 1.700.000 km², configurada numa espaço marítimo interterritorial (Duarte, 2011; EMA, 2011). Mas a já considerável dimensão do "mar português" pode aumentar para mais do dobro se for bem sucedido o processo de Extensão da Plataforma Continental (EPC)² submetido, em maio de 2009, junto da Comissão dos Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas. Caso esta reivindicação seja atendida, Portugal não só terá assegurada a continuidade do seu território entre o continente e as regiões autónomas da Madeira e dos Açores - até agora caracterizado pela sua descontinuidade - como verá a sua ZEE estender-se das 200 para as 350 milhas náuticas e o seu solo soberano aumentado em 2 108 837 km², o que a somar à área actual, projecta o território nacional português para uma área de 3 769 293 km², isto é, uma área equivalente a seis vezes o solo soberano espanhol ou quarenta vezes a dimensão do território português emerso (Silva, 2012; ver também EMEPC-Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental).

Sendo certo que a aprovação do Tratado de Lisboa tornou claro que a UE passou a deter a jurisdição sobre a gestão dos recursos marinhos dos Estados-membros (EM),

² A plataforma consiste no leito e subsolo das áreas submarinas que se estendem além do Mar Territorial e até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas de costa. Adicionalmente, a CNUDM criou a possibilidade de estender a plataforma até às 350 milhas náuticas a contar das linhas de base ou da linha que une pontos situados a 100 milhas náuticas da isobatimétrica dos 2500 metros, conforme o que for mais favorável (GERE, 2009: 63; ver também Silva, 2012).

TOMÉ, Luis (2014) “Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE” in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

o alargamento da Plataforma Continental representa um enorme potencial económico e estratégico na tripla valência de fonte de riqueza, reserva de recursos energéticos e via privilegiada de comunicação e abastecimento. Mas tal acarreta também responsabilidades acrescidas para Portugal que, previsivelmente, terá mais de 97% do seu solo soberano coberto pelo mar, com pendor especial nos esforços de vigilância, fiscalização, actuação de polícia e execução de actos de Estado (Silva, 2012; Arsénio, 2012). Conforme reconhece o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, assumindo o mar como “activo estratégico”, «*A delimitação da plataforma continental configura um território de referência do País, indissociável da sua dimensão marítima acrescida, que consagra a Portugal direitos soberanos na exploração e aproveitamento no elevado potencial dos seus recursos, bem como responsabilidades e desafios num espaço que renova a sua centralidade geoestratégica*» (CEDN, 2013: 43-44).

Também a UE tem intensificado as acções e as actividades nos seus espaços marítimos, através de diversas iniciativas promovidas quer pela Comissão quer por alguns EM. É disso exemplo o lançamento pela Comissão Europeia da Estratégia Marítima da UE para a área do Atlântico, no final de 2011, que impulsionou a criação de um fórum do atlântico desenvolvido em torno de seminários temáticos a realizar nos cinco EM que integram a estratégia (Portugal, Espanha, França, Irlanda e Reino Unido), tendo em vista contribuir para a definição de acções e projectos prioritários a incluir no plano de acção dessa Estratégia. Portugal, no intuito de contribuir para a liderança europeia em temáticas relacionadas com a utilização do mar profundo, organizou o primeiro seminário do fórum sob o tema “Recursos naturais costeiros e do mar profundo”, que decorreu, em setembro de 2012, na cidade de Horta, nos Açores. A chamada Política Marítima Integrada (PMI) teve, entretanto, outros desenvolvimentos relevantes, como a adopção da “Declaração de Limassol” na conferência ministerial, em outubro de 2012, na qual participaram todos os Ministros da UE responsáveis pela PMI, da Croácia e do Espaço Económico Europeu e que constitui um contributo para uma Agenda Marinha e Marítima Europeia e para o desenvolvimento da “economia azul”, no contexto da estratégia europeia para o crescimento e emprego (Europa 2020). De destacar ainda a finalização do projecto *BlueMassMed* (2010-2012), que promove a partilha de informação entre 47 agências envolvidas na actividade da vigilância marítima e autoridade do Estado no mar, em 6 EM costeiros do Mediterrâneo e aproximações Atlânticas (Portugal, Espanha, França, Itália, Grécia e Malta); a criação do CISE (*Common Information Sharing Environment*)

TOMÉ, Luis (2014) “Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE” in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

que integra a informação dos sistemas de vigilância marítima, de controlo do tráfego marítimo e actividade da pesca e de monitorização do meio marinho; ou o lançamento do projeto *Transboundary Planning in the European Atlantic*, que visa o ordenamento do espaço marítimo na área do Atlântico, tendo sido desenvolvido pelos cinco EM da frente atlântica.

Entretanto, quatro EM, entre os quais Portugal, submeteram o “*Estratégia da UE para a área do Atlântico - Contributo conjunto da França, Espanha, Portugal e Irlanda*” (UE, s/d: 3), considerando que “o ADN” da área do Atlântico da UE³ requer uma nova dimensão de cooperação territorial que utilize quer o quadro organizacional atualmente existente quer a experiência adquirida na implementação de projectos da UE (Arsénio, 2012: 80-81). O mesmo documento alerta para as diferentes percepções que devem ser tidas em consideração nesta área, tais como a necessidade de cooperação intercontinental e transnacional no âmbito de questões transfronteiriças nas regiões costeiras e no oceano profundo e ultra-profundo, os interesses das minorias culturais e as regiões geograficamente confinadas ou subespaços específicos (UE, s/d: 3) como a Macaronésia, região formada pelos arquipélagos dos Açores, Madeira e Canárias. Por outro lado, este documento aponta para o estabelecimento de um quadro geral de segurança e defesa, no sentido de promover uma maior presença e mais sistemática nas águas atlânticas, incluindo mais meios para enfrentar riscos e ameaças que vão desde o terrorismo e a pirataria ao tráfico ilegal de seres humanos, armas e estupefacientes. Em 13 de Maio de 2013, a Comissão Europeia adoptou um Plano de Acção para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica (EC, 2013a), dando seguimento à Estratégia para o Atlântico adoptada em 2011 e que tem por objectivo mostrar como os Estados-Membros do Atlântico, as suas regiões e a Comissão podem contribuir para o crescimento sustentável nas regiões costeiras e impulsionar a “economia azul”. Nas palavras de Maria Damanaki, Comissária Europeia responsável pelos Assuntos Marítimos e Pescas, «*The Atlantic plays an important role in Europe's history and identity. Our Maritime Strategy for the Atlantic will explore its immense potential for the future sustainable development of Europe. Together with our five Atlantic Members States, we will exploit the common challenges and opportunities the Atlantic offers us.*» (cit. in EC, 2013b).

³ Algumas das características distintivas únicas que podem ser consideradas como o ADN da área do Atlântico da UE são: dimensão intercontinental, especificidades regionais, oceano ultra-profundo e regiões ultraperiféricas (UE, s.d: 5).

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

Independentemente dos desenvolvimentos da Política Marítima Integrada e da Estratégia da UE para o Atlântico e do resultado da sua pretensão de Extensão da Plataforma Continental, Portugal constitui uma fronteira exterior da UE crucial fruto da sua posição geoestratégica no extremo Ocidental do Continente Europeu e no eixo das rotas marítimas e aéreas que ligam três continentes - Europa, África e América -, o Norte e o Sul do Atlântico e este Oceano ao Mediterrâneo. Somando à localização a vastidão do seu território imerso, percebe-se a extraordinária importância de Portugal para as Linhas de Comunicação Marítimas (SLOC) europeias expressa, por exemplo, no facto de 53% do comércio externo da UE passar por águas sob jurisdição portuguesa (EMA, 2011). Nestas circunstâncias, Portugal tem responsabilidades sensíveis numa vasta área de jurisdição que importa proteger e vigiar de forma a salvaguardar os interesses nacionais e europeus.

2. Portugal no contexto do Espaço Schengen e dos fluxos migratórios ilegais

Justificada a centralidade geopolítica de Portugal enquanto fronteira exterior da UE, importa sublinhar que a essa condição acresce ser um Estado-membro fundador do espaço de livre circulação europeu. Esse espaço foi concretizado com a assinatura, em 1991, do Acordo de Adesão à Convenção de Aplicação do Acordo Schengen e tem vindo a ser aprofundado mediante a aplicação das disposições do chamado "Acervo Schengen" (constituído pelo Acordo Schengen, pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, pelos Protocolos de Adesão e pelas Decisões adoptadas pelo Conselho da UE). Portugal tem, portanto, participado "por dentro" e activamente na evolução e definição do que é hoje o Espaço Schengen, tendo cabido à Presidência portuguesa da UE, no segundo semestre de 2007, a condução do alargamento desse Espaço a nove novos EMs⁴. Por conseguinte, tanto a condição de fronteira da UE como a inserção no Espaço Schengen, favorecendo e facilitando a circulação de pessoas numa Europa sem fronteiras, a que se somam os acordos particulares com os restantes membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), do Brasil a Angola, acarretam para Portugal desafios suplementares e uma atenção especial aos fluxos que cruzam as suas fronteiras nacionais e as da UE.

À intensificação das interacções regionais e inter-regionais tem correspondido o aumento dos fluxos migratórios internacionais que, a par das persistentes

⁴ Letónia, Lituânia, Estónia, República Checa, Polónia, Eslováquia, Hungria, Eslovénia e Malta, aderindo ao Espaço Schengen em 21 de Dezembro de 2007.

desigualdades políticas e económicas entre a UE e outras regiões e do acréscimo das pressões migratórias sentidas no espaço europeu na sequência da "Primavera Árabe", levaram a que fosse dada crescente atenção pela União e seus EM ao fenómeno migratório. Atendendo a que a pressão migratória potencia a imigração ilegal para o espaço europeu, bem como às sucessivas tragédias junto às costas europeias do Mediterrâneo (como o naufrágio de Lampedusa), as prioridades têm sido o combate à imigração ilegal, o auxílio às vítimas migrantes e a reforma do sistema de Governação de Shengen.

No combate à imigração ilegal, e além da adopção da Estratégia da UE para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos que detalharemos mais adiante, destaca-se a adopção de um roteiro denominado "Acção da UE em matéria de pressões migratórias – Uma resposta estratégica"⁵. Portugal tem vindo a apoiar os esforços para lutar eficazmente contra a imigração ilegal, privilegiando a adopção de medidas que conduzam a soluções duradouras e de longo prazo. Neste contexto, Portugal apoiou a adopção daquele roteiro para combate à imigração ilegal por considerar que ele é um documento conciso e concreto, assente numa abordagem multidisciplinar e num calendário realista, defendendo como prioritária a cooperação com a FRONTEX, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) e com os países terceiros, bem como os diálogos sobre migração, mobilidade e segurança com os países do Sul do Mediterrâneo (MNE, 2013: 108).

Também no domínio de esforços no combate à imigração ilegal, recentemente, merecem referência as negociações de Directiva relativas a condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal (Directiva "sazonais") e no quadro de transferências dentro das empresas (Directiva "transferidos")⁶, as quais Portugal apoia na generalidade; a adopção de uma nova Abordagem Global das Migrações e da Mobilidade (AGMM)⁷; e a adopção do Relatório

⁵ Conselho JAI de 26/27 Abril de 2012. Esta Estratégia estabelece uma lista de medidas a adoptar em seis domínios prioritários: reforço da cooperação com países terceiros de trânsito e de origem; gestão reforçada nas fronteiras externas; prevenção da imigração ilegal através da fronteira greco-turca; melhor combate ao abuso dos canais de imigração legal; prevenção do abuso do direito de livre circulação de nacionais de países terceiros; e reforço da gestão das migrações, incluindo a cooperação nas práticas de retorno.

⁶ A primeira estabelece um procedimento rápido para a admissão de trabalhadores sazonais nacionais de países terceiros e a segunda visa eliminar as dificuldades sentidas pelas empresas com sede fora da UE que deslocam o seu pessoal (nacionais de países terceiros) entre as sucursais e os diferentes Estados-membros, criando um procedimento simplificado e condições mais atrativas para obtenção de títulos de residência.

⁷ Estabelecendo um quadro abrangente para gerir a migração e mobilidade com países terceiros, em coordenação com a política externa da União, reforçando a importância das Parcerias para a Mobilidade e introduzido um conceito novo de Agenda Comum sobre Migração e Mobilidade, que permitirá acordar

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

Intercalar sobre a aplicação do Plano de Acção relativo a Menores Não Acompanhados (2010-2014) – Portugal, embora não seja especialmente afectado pela chegada de menores não acompanhados, continua a reconhecer a importância desta questão e a necessidade de uma resposta global, ao nível da União, que conjugue medidas de prevenção, de protecção e de assistência ao retorno, baseada no superior interesse da criança (MNE, 2013: 106-123).

Quanto à cooperação policial e aduaneira, além das iniciativas decorrentes da Estratégia de Segurança Interna e do Ciclo Político da UE para a criminalidade internacional grave e organizada⁸, cabe destacar a adopção de uma Estratégia para a futura cooperação no domínio da aplicação da lei em matéria aduaneira, onde se preconiza uma abordagem integrada para uma cooperação eficaz de todas as autoridades aduaneiras no combate à criminalidade⁹. Bem como a aprovação¹⁰ de uma orientação geral relativa à proposta de Directiva sobre a utilização de dados relativos aos passageiros de transportes aéreos no contexto da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave (Directiva PNR), salientando-se dois aspectos relevantes do compromisso alcançado: o primeiro respeita à possibilidade (e não obrigatoriedade) de os EM aplicarem a Directiva aos voos intracomunitários - os EM podem aplicá-la ou a todos os voos ou apenas a voos seleccionados, posição que mereceu o voto favorável de Portugal; o segundo refere-se ao período de retenção dos dados, tendo o Conselho optado por permitir a existência de um prazo de retenção inicial de 2 anos, em que os dados estão inteiramente acessíveis, seguido de um

recomendações comuns, objectivos e compromissos, sem implicar a negociação de acordos de facilitação de vistos e de readmissão.

⁸ Por exemplo, no âmbito do Comité Permanente de Segurança Interna (COSI), o Trio da Presidência (Polónia, Dinamarca e Chipre) definiu um Programa de Trabalho do COSI para vigorar até ao final de 2013, procurando retomar os motivos que presidiram à criação do COSI, no sentido de facilitar, promover e fortalecer a cooperação operacional entre autoridades de segurança interna dos EM, avaliar a eficiência da cooperação operacional e identificar possíveis lacunas, adotando recomendações concretas para suprir essas falhas e ajudando a assegurar a consistência das ações da Europol, Eurojust e Frontex, bem como, de outros organismos relevantes da UE. O citado Programa de Trabalho assenta em dez projectos: □ Implementação do Ciclo Político da União Europeia; □ Monitorização, apoio e coordenação do desenvolvimento e implementação da Estratégia de Segurança Interna; □ Interação entre os aspetos externos e internos da segurança da União Europeia; □ Mecanismo de coordenação para as operações conjuntas; □ Coordenação entre Agências europeias da área da Justiça e Assuntos Internos; □ Reforço da proteção das fronteiras externas e combate à migração ilegal; □ Pacto Europeu de Combate ao Tráfico Internacional de Drogas; □ Pacto Europeu de Drogas Sintéticas; □ Combate ao tráfico de armas ;e □ Cláusula de Solidariedade.

⁹ Adoptada pelo Conselho JAI de 6/7 Dezembro de 2012, aponta os seguintes principais objectivos estratégicos e operacionais: Melhorar a cooperação institucional com outras autoridades, instâncias e organizações internacionais (não pertencentes à UE) responsáveis pela aplicação da lei; Intensificar a cooperação operacional entre as autoridades aduaneiras, incluindo as autoridades de países terceiros que lidam com questões aduaneiras; e Assegurar a gestão eficaz das informações para fins de aplicação da lei.

¹⁰ Conselho JAI de Abril de 2012.

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como frontera exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

período de 3 anos em que os mesmos dados serão "mascarados" (ou despersonalizados) e só em casos muito específicos é que poderão ficar inteiramente acessíveis - nesta questão, Portugal teria preferido um prazo inicial de 180 dias, dentro do período total de retenção de 5 anos (MNE, 2013: 140).

Já na sequência do naufrágio de Lampedusa - ilha italiana a 113 km da costa africana e junto à qual perderam a vida cerca de 360 imigrantes africanos, em 3 de Outubro -, a Comissão anunciou a intenção de propor aos EM uma grande operação de segurança e resgate no Mediterrâneo, de Chipre a Espanha, a fim de melhorar o acompanhamento e identificação de embarcações e o salvamento de migrantes, operação que seria liderada pela FRONTEX, a agência europeia responsável pela vigilância das fronteiras, tirando também partido da nova tecnologia de partilha de informação com o sistema EUROSUR (CE, 2013c).

Em matéria de asilo, o Sistema Comum Europeu de Asilo foi aprovado pelo Parlamento Europeu em Junho de 2013, dando luz verde ao sistema para ser implementado em todos os EM¹¹. O objectivo deste sistema comum é assegurar tratamento justo e condigno a todos os que procuram asilo na Europa, onde quer que cheguem. Contudo, persiste a ausência de consenso para alterar o chamado Acordo de Dublin: a esmagadora maioria dos países da UE têm recusado a pretensão de EM do Sul, sobretudo da Itália, Grécia e Espanha, de modificarem as regras que determinam que o pedido de concessão de asilo seja apresentado no país de entrada e que seja este a assegurar o alojamento dos requerentes. No contexto da tragédia de Lampedusa, a Comissária Europeia Cecília Malmström volta a pressionar os EMs: «*Member States have to do more to help refugees and asylum seekers. These people are the most vulnerable and they have already gone through horrible events. It is unacceptable that they have to risk their lives in order to receive protection. Member States have to be more active in resettling refugees to the EU, in order to prevent these deadly crossings. I have made it clear to all Ministers that these are European issues that require European answers.... Let's make sure that what happened in Lampedusa will be a wakeup call to increase solidarity and mutual support and to prevent similar tragedies in the future*» (ibid.).

¹¹ Desde 1999 que a União Europeia, incentivada pela Comissão, tem procurado dotar-se de um sistema comum de asilo, mas as negociações nunca permitiram o consenso. Para desbloquear o processo, em 2010, a Comissária Cecília Malmström apresentou propostas legislativas que têm estado na base das negociações desde então.

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

O aumento da pressão migratória de nacionais de países terceiros rumo ao espaço europeu suscitou também o debate sobre a necessidade de aperfeiçoar o sistema de governação de Schengen, cujo objectivo é o de permitir uma resposta mais harmonizada e eficaz aos desafios de contenção de fluxos migratórios ilegais. Assim, foi já dado um passo importante ao ter sido incumbido o Comité Misto (que engloba a nível ministerial os EM e os países associados a Schengen) de dar as orientações políticas que se mostrem necessárias para assegurar o adequado funcionamento do espaço de livre circulação de pessoas. No âmbito do Conselho, foram também alcançados consensos relativamente às propostas de Regulamento respeitantes ao novo Mecanismo de Avaliação Schengen e sobre a reposição temporária de controlos nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais.

No que concerne à cooperação com países terceiros, recentemente, destaca-se a conclusão de uma *Mobility Partnership* com Marrocos e o empenho para alcançar o mesmo com a Tunísia e outros países do Norte de África.

Das múltiplas rotas existentes de penetração no espaço europeu, e cujo significado e fluxo está em permanente mutação, a FRONTEX salienta as seguintes principais por terra e por mar: *Western Mediterranean route; Central Mediterranean Route; Eastern Mediterranean route; Eastern Land Borders route; Western Balkans route; Western African route; Circular route from Greece and Albania; Apulia and Calabria* (FRONTEX Migratory Routes Map). A mesma agência europeia salienta que «*The single biggest entry route for migrants into the EU is via international airports: most of those who currently reside in the EU illegally, originally entered in possession of valid travel documents and a visa whose validity period they have since overstayed*» (ibid.). Quanto a tendências e situação actual, um relatório recente de análise de risco da FRONTEX reporta que «*Overall irregular migration was at a reduced level during the first three months of 2013...During Q1 2013 all FRAN and EDF-RAN indicators decreased compared to the previous reporting period... There were fewer detections of illegal stay than ever before, which is consistent with long-term declines ... There were fewer detections of illegal border-crossing than ever before... The drop was limited mostly to sea borders...At the external land border, detections of illegal border-crossing actually increased compared with the previous quarter. Most of the major routes of irregular migration reported low levels of detections, but there were increased detections on the Western Balkans route*» (FRONTEX FRAN Quarterly 1, 2013).

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

No respeitante concretamente a Portugal, segundo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), em 2012 foram controladas nas fronteiras 11.782.284 pessoas, das quais 9.710.754 nas fronteiras áreas e 2.071.530 nas fronteiras marítimas, valores que correspondem ao controlo de 68.000 voos e de 33.811 embarcações (SEF, 2013). Registaram-se 1.246 recusas de entrada em Portugal, o que traduz uma redução de 30,66% face ao ano anterior, confirmando a tendência decrescente assinalada desde 2004. Em termos de nacionalidades mais relevantes, destacam-se o Brasil, Angola, Mali, Senegal e Nigéria (ibid.). No domínio do afastamento, registaram-se 6.549 notificações para abandono voluntário (-1,49% face ao ano anterior) e instaurados 2.306 processos de afastamento coercivo (-7,24% do que no ano 2011). Foram afastados 625 cidadãos estrangeiros em razão da irregularidade em território nacional ou no cumprimento de penas acessórias de expulsão e detectadas ainda 1.567 medidas cautelares (-8,84% do que em 2011). No ano de referência, registou-se um acréscimo da utilização da figura da readmissão totalizando 527 pedidos (+14,81) e foram 753 os beneficiários do programa de apoio ao retorno voluntário (+26,77%), cerca de 86% dos quais de nacionalidade brasileira. Só em 2012 foram instaurados 34.307 processos de contra ordenação, 35,70% dos quais por permanência irregular em território nacional, 5,46% por falta de declaração de entrada e 1,26% pelo exercício de actividade profissional não autorizada (ibid.).

No mesmo ano, verificou-se também um acréscimo (+8,73%) do número de pedidos de asilo em Portugal. Foram concedidos 14 estatutos de refugiado e 95 autorizações de residência por razões humanitárias, maioritariamente a nacionais de países africanos. Foi ainda concedido o direito de residência a 20 vítimas de crimes de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e lenocínio.

Enquanto Ponto Focal de Contacto Nacional da FRONTEX, o SEF garantiu, em 2012, a participação portuguesa em treze operações de controlo de fronteiras externas da União Europeia, o mesmo número que no ano anterior (ibid.). No respeitante aos fluxos migratórios irregulares para Portugal, de acordo com o citado *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo* (SEF, 2013), evidenciam-se os oriundos da América Latina, em particular do Brasil, secundados pelos provenientes de África. Na área da investigação criminal, assinala-se o predomínio da criminalidade relacionada com o uso de documento falso/falsificado, casamento de conveniência e auxílio à imigração ilegal, tendo o SEF concluído a investigação de 371 processos-crime. Dos 464 arguidos constituídos, prevalecem por nacionalidade a portuguesa, sendo de relevar ainda as brasileira, guineense (Bissau) e cabo-verdiana. Em 2012, foram registadas 631 detecções de utilização fraudulenta de documentos de viagem, identificação e

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

residência, representando um acréscimo de 5,9% face ao ano anterior e contrariando a tendência assinalada nos anos precedentes (ibid.).

Estes dados revelam que, apesar da sua posição geoestratégica, o fenómeno da imigração ilegal em Portugal não atinge a proporção que tem noutros parceiros europeus, nomeadamente da orla do Mediterrâneo. De qualquer modo, tem alguma expressão e merece a devida atenção e acompanhamento das autoridades portuguesas em articulação quer com os parceiros europeus quer com os países de origem, aqui destacando os do Espaço Schengen, do Mediterrâneo e da CPLP.

Evidentemente, a intensificação dos fluxos migratórios para o espaço europeu potencia o "negócio" do tráfico de seres humanos. Também a este respeito, os dados oficiais apontam para um fenómeno residual em Portugal. Ainda assim, um estudo recente constata não só que a dimensão do tráfico de pessoas é superior ao que é sugerido pelas estatísticas oficiais como também Portugal é um país de trânsito, destino e origem (Neves e Pedra, 2012). Daí que se justifique particularizar os contornos do tráfico de seres humanos em Portugal.

3. Tráfico de Pessoas

Por ter uma ligação estreita e relações complexas com as migrações internacionais, o tráfico de pessoas ganhou uma nova relevância com a intensificação das pressões migratórias para o espaço europeu, fenómeno reconhecido pela UE e seus EMs como expressa a Estratégia da UE para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos 2012-2016. Apresentada pela Comissão em Junho de 2012, esta Estratégia tem por objectivos gerais a prevenção, a protecção e o apoio às vítimas, bem como o combate aos responsáveis por aquele tipo de conduta ilícita, identificando cinco prioridades: Detectar, proteger e assistir as vítimas do tráfico; Reforçar a prevenção do tráfico de seres humanos; Reforçar a acção penal contra os traficantes; Aumentar a coordenação e a cooperação entre os principais intervenientes e a coerência das políticas; e Conhecer melhor os novos problemas relacionados com todas as formas de tráficos de seres humanos e dar-lhes uma resposta eficaz. Para o efeito, a estratégia engloba 40 novas medidas, que deverão completar a legislação já adoptada, designadamente a Directiva 2011/36/UE, instrumento que adopta uma visão abrangente e integrada, centrada nos direitos humanos e nas vítimas do tráfico (MNE, 2013: 138). Entretanto, o Conselho JAI (Justiça e Assuntos Internos) instou os EM, as agências da UE e a própria Comissão a adoptarem as medidas tidas por essenciais na

TOMÉ, Luis (2014) “Portugal as EU External Border / Portugal como frontera exterior de la UE” in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

luta contra o tráfico de pessoas, bem como ao reforço da dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos em linha com aquela Estratégia quanto à Prioridade D (aumentar a coordenação e a cooperação entre os principais intervenientes e a coerência das políticas).

Portugal reconhece e assume a criminalidade organizada transnacional e os tráficos de pessoas como riscos e ameaças ao ambiente de segurança global e à segurança nacional, afirmando, a este respeito, o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional que «*a posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição lhe impõem particulares responsabilidades*» (CEDN, 2013: 15-16). A verdade é que o conhecimento sobre as dimensões e os contornos do tráfico de pessoas em Portugal é limitado, em resultado da inexistência de uma investigação sistemática sobre o fenómeno e de um défice de coordenação e troca de informação entre os vários agentes que intervêm neste âmbito (Neves e Pedra, 2012: 23).

Tendo em conta as estatísticas oficiais, em Portugal, a dimensão deste tráfico é muito reduzida, com cerca de 80 casos sinalizados em média anualmente; Portugal é país essencialmente de destino, embora exista uma tendência crescente como país de origem; a maioria das vítimas são provenientes de países de expressão portuguesa, Brasil e Moçambique em especial, e do espaço europeu, particularmente da Roménia; o tráfico visa, essencialmente, a exploração sexual e a exploração laboral, apresentando estes dois tipos de exploração sensivelmente o mesmo número de vítimas; e a maioria das vítimas são mulheres (60%) mas há um número crescente de homens em resultado da expansão do tráfico para exploração laboral (ibid.: 24).

Contudo, o estudo “A Proteção dos Direitos Humanos e as Vítimas de tráfico de Pessoas - Rotas, Métodos, Tipos de Tráfico e Setores de Atividade em Portugal” do (Neves e Pedra, 2012) estima que o número de vítimas traficadas anualmente tendo Portugal como destino, trânsito e origem é de 250 a 270, ou seja, mais do triplo dos dados oficiais. Confirma um predomínio geral das vítimas do sexo feminino ainda mais expressivo (80%) do que os dados oficiais, embora no tráfico para exploração laboral sejam mais as vítimas do sexo masculino, representando quase 60%. A maioria das vítimas (70%) são provenientes de regiões fora da Europa, com especial relevo para África (44%), América do Sul (13%) e Ásia (13%), sendo de 17 nacionalidades diferentes, com predomínio para as Nigerianas (28%), as Brasileiras, as Ganesas, as Romenas, as Portuguesas (9%) e as Tailandesas. Os fluxos intrarregionais representam 30% das vítimas (ibid.: 56-75). Quanto ao perfil dos traficantes, a maioria

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como frontera exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

são homens, representando 80% do total, tendo os angariadores a mesma nacionalidade das vítimas enquanto os exploradores são de uma nacionalidade distinta, com excepção de alguns grupos específicos como chineses e nigerianos (ibid.: 81-92).

A investigação comprova que Portugal é um país de origem, destino e trânsito de tráfico de seres humanos de vítimas provenientes de diferentes continentes – África, com peso maioritário, Europa, América Latina e, crescentemente, da Ásia. Portugal está integrado nas principais rotas europeias, embora de forma parcial, sendo mais evidente no caso das rotas inter-regionais do que no das rotas intrarregionais, designadamente norte de África-sul da Europa, América do Sul-Europa, Ásia-Europa e em diferentes rotas intra-europeias, mesmo que não seja ponto central das mesmas. Em termos do número de vítimas, a relevância das rotas directas é igual à das rotas indirectas. As rotas directas com maior número de vítimas são as de Nigéria-Portugal, Portugal-Espanha, Tailândia-Portugal, Bulgária-Portugal, Brasil-Portugal e Gana-Portugal. Nas rotas indirectas (foram distinguidas rotas com 1 país de trânsito, com 2 e com 3 ou mais) predominam as rotas com um país de trânsito (51%), que em 68% dos casos é a Espanha, mas as rotas mais complexas, com 3 ou mais países de trânsito, também têm expressão significativa representando 33%. Espanha é o país de trânsito predominante nas rotas que têm como destino Portugal. Foi igualmente identificada uma correlação entre o tipo de rotas e o tipo de exploração, na medida em que no caso da exploração sexual predominam rotas indirectas, que traduzem o facto de a vítima ser explorada em diferentes países, sequencialmente, enquanto na exploração laboral predominam as rotas directas. Tal sugere que tanto as redes de traficantes como a lógica operacional do tráfico para exploração sexual e para exploração laboral sejam diferentes (ibid: 45-55).

Os dados deste estudo do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais sugerem vários aspectos novos relativamente ao quadro oficial: a existência de um importante fluxo de vítimas nigerianas, fundamentalmente mulheres para exploração sexual, confirmando que em Portugal também se verifica o fenómeno que está identificado em várias zonas da Europa; a relevância crescente de vítimas asiáticas, neste caso Tailandesas e Nepalesas; a existência de vítimas espanholas e de um tráfico transfronteiriço de maior expressão do que previamente sinalizado, em ambos os sentidos; um número de rotas e um nível de complexidade superior às referenciadas oficialmente.

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como frontera exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

Particularmente inovador é a demonstração de Portugal como país de trânsito: entre 2002 e 2011, o estudo identifica quase uma centena de vítimas de tráfico que identificaram Portugal como país de trânsito. A maioria das vítimas sinalizadas (88%) indica a Ucrânia como o último país de residência ou de trânsito antes da entrada em Portugal, a que se seguem outros países do Leste Europeu. A Ucrânia é também o destino final dominante das vítimas que transitaram por Portugal (60%), enquanto 23% indicam como país de destino final países da Europa Ocidental, nomeadamente Espanha, Itália e Áustria, o que é consistente com as rotas identificadas do sul da Europa, aqui com excepção da Áustria. A Rússia e Bielorrússia em conjunto representam quase 1/5 do destino das vítimas que transitaram por Portugal (ibid.: 52).

As vítimas de tráfico, contrariamente à percepção dominante na opinião pública, nem sempre entram de modo ilegal no país e nem estão em situação irregular. A questão do tráfico não deve ser confundida com o problema mais abrangente da imigração ilegal, embora exista uma clara área de sobreposição quando os imigrantes irregulares são objecto de tráfico. Esta questão é comprovada pelo elevado número de vítimas da amostra naquela investigação que estão em situação regular em Portugal (41%), até ligeiramente superior ao número de pessoas que estão em situação irregular – em cerca de 1/5 dos casos não foi possível aferir o estatuto legal da vítima. Algumas vítimas que entram legalmente no país são cidadãos comunitários, com liberdade de circulação no espaço europeu. Existem também vítimas portuguesas nas mesmas circunstâncias de liberdade de circulação. Por outro lado, nos casos de exploração laboral existe um elevado número de vítimas contratadas através de agências de emprego e que obtiveram vistos de trabalho, encontrando-se em situação regular (ibid.: 102).

Paradigmático, aquela investigação conclui ainda que a maioria das vítimas não teve qualquer apoio após ter saído da situação de tráfico, e das que receberam apoio, ¾ foi prestado por ONGs, surgindo numa posição residual (14% dos casos) o apoio prestado pelo Estado português (ibid.: 101-102).

Considerações finais

Tanto a migração ilegal como o tráfico de pessoas são fenómenos de relativa menor dimensão e gravidade em Portugal comparativamente a outros parceiros europeus, designadamente na orla do Mediterrâneo. Porém, é inquietante o facto de estudos independentes identificarem um número de vítimas bastante superior aos dados

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

oficiais e também mais rotas e mais complexas, revelando como o conhecimento dos contornos do tráfico de seres humanos em Portugal é limitado. Tal como é perturbador que só um escasso número de vítimas de tráfico tenha apoio do Estado português.

Mesmo não sendo ponto central e embora de forma parcial, Portugal está integrado nas rotas europeias de imigração ilegal e de tráfico de pessoas, sendo mais evidente no caso das rotas inter-regionais do que no das rotas intrarregionais. Também por isto, a condição de fronteira exterior da UE - exercendo jurisdição numa vasto espaço aéreo e marítimo no cruzamento de várias rotas principais inter-continentais - e a inserção no Espaço Schengen (favorecendo e facilitando a circulação de pessoas numa Europa sem fronteiras) acarretam para Portugal desafios suplementares e uma responsabilidade acrescida face aos fluxos que cruzam as fronteiras nacionais e as da UE. Sobretudo, sabendo-se que a intensificação dos fluxos migratórios para o espaço europeu potencia a imigração ilegal e, similarmente, o tráfico de pessoas.

Portugal tem procurado estar à altura das suas responsabilidades, participando activamente no aperfeiçoamento do sistema Schengen e apoiando os esforços europeus de combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, privilegiando a adopção de medidas que conduzam a soluções duradouras e de longo prazo, incluindo os recentemente adoptados Roteiro da UE em matéria de Pressões Migratórias ou a Estratégia da UE para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos, defendendo como prioritária a cooperação com a FRONTEX e o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), bem como os diálogos sobre migração, mobilidade e segurança com países terceiros.

Ainda assim, e tal como os restantes parceiros da UE, Portugal tem de fazer mais e melhor para combater as redes de migração ilegal e de tráfico de pessoas, evitar tragédias como a de Lampedusa e apoiar devidamente as vítimas dos criminosos. Designadamente, Portugal deve conhecer melhor estes fenómenos e reconhecer-se como país de origem, destino e trânsito de tráfico de pessoas, não escamoteando esforços rumo à definição de políticas públicas mais eficazes e de acções mais consistentes que permitam prevenir e combater os fluxos migratórios ilegais e o tráfico de pessoas nos níveis nacional e europeu e na cooperação com países terceiros. Inevitavelmente, isso passa pela efectiva implementação prática das medidas preconizadas na Estratégia da UE para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos, por um novo acordo quanto ao Sistema Comum Europeu de Asilo e pela contribuição para o reforço dos mecanismos de segurança e resgate no Mediterrâneo. A crescente consciencialização europeia da dimensão e da gravidade destes fenómenos confere, a

TOMÉ, Luis (2014) “Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE” in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

este respeito, um contexto de oportunidade a que Portugal, tal como os outros EM da UE, não pode nem deve ficar indiferente.

Referências

ARSÉNIO, Luís (2012). *A Segurança no Mar Português e no “Oceano Moreno”. Desafios e opções estratégicas*. Dissertação de Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas novas Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Doutor Luís Tomé. Universidade Autónoma de Lisboa, Setembro de 2012.

CEDN (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Portugal, Resolução de Conselho de Ministros nº 19/2013, de 5 de abril. Diário da República nº 67, 1.ª Série.

DUARTE, António Rebelo (2011) – “As Fronteiras Marítimas, a Segurança Marítima e a Cooperação Internacional”, in *Maria Scientia, Revista Científica Electrónica*, N.º 1, novembro 2011: 2-34.

EC-European Commission (2013a). *Action Plan for a Maritime Strategy in the Atlantic area Delivering smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 13.5.2013, COM (2013) 279 final. Url: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0279:FIN:EN:PDF>, acedido em 2 outubro 2013.

EC-European Commission (2013b). *European Commission unveils maritime strategy for the Atlantic*. Press Release, 13 May 2013. Url: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-420_en.htm, acedido em 14 outubro 2013.

EC-European Commission (2013c). *Commissioner Malmström's intervention on Lampedusa during the Home Affairs Council press conference*. Luxembourg, 8 October 2013. European Commission - MEMO/13/864, 08/10/2013. Url: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-864_en.htm?locale=EN, acedido em 9 outubro 2013.

EMA - Estado-Maior da Armada, Portugal (2011). *Folheto doutrinário: Defesa militar e apoio à política externa*. Lisboa: EMA, url: http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/Documents/Defesa_militar_e_apoio_politica_externa.pdf, acedido em 5 outubro 2013.

EMEPC - Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental. Url: <http://www.emepc.pt/>, acedido em 10 de outubro 2013.

FERREIRA, João José Brandão (2011). “Os Espaços Estratégicos de Interesse para Portugal (Partes I e II)” in *Revista Militar*, números 2509 e 2511: 213-270 e 431-447, respectivamente.

FRONTEX (2013). *Frontex Risk Analysis Network (FRAN) Quarterly Q1. January-March 2013*. Url: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2013.pdf, acedido em 5 outubro 2013.

FRONTEX *Migratory routes map*. Url: <http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>, acedido em 3 outubro 2013.

GERE - Comissão Cultural da Marinha, Portugal (2009). “Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal” in *Cadernos Navais*, N.º 31, outubro – dezembro 2009. Url: http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/Cadernos_Navais_31.pdf, acedido em 2 de outubro 2013.

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal (2013). *Portugal na União Europeia 2012*. Lisboa: MNE - Direcção-Geral dos Assuntos Europeus. Url:

TOMÉ, Luis (2014) "Portugal as EU External Border / Portugal como fronteira exterior de la UE" in *Journal on EU External Borders*, nº 2, 2013/14. Melilla: FHIMADES.

https://infoeuropa.eurocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000054824&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA, acedido em 6 de outubro de 2013.

NEVES, Miguel Santos e PEDRA, Cláudia (Coords.) (2012). *A Proteção dos Direitos Humanos e as Vítimas de tráfico de Pessoas - Rotas, Métodos, Tipos de Tráfico e Setores de Atividade em Portugal*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI), Outubro 2012.

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Portugal (2013). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo – 2012*. Lisboa: SEF, Gabinete de Estudos, Planeamento e Formação, Maio 2013

SILVA, Jaime C. Ferreira (2012) – *A Plataforma Continental Portuguesa: Análise do Processo de Transformação do Potencial Estratégico em Poder Nacional*. Dissertação de Mestrado em Estratégia. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

União Europeia (s/d.). *Estratégia da UE para a área do Atlântico - Contributo conjunto da França, Espanha, Portugal e Irlanda*. Comissão Europeia, url: <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/system/files/Contribuição%20Comum%20Estratégia%20do%20Atlântico%20FINAL%20PT.pdf>, acedido em 1 de outubro de 2013.