

CONGRESSO DO OBSERVARE

Os Desafios da União Europeia: Segurança e Mobilidade

Constança Urbano de Sousa

FCG, 19 de maio de 2017

Antes de mais, gostaria de cumprimentar todos os presentes, na pessoa do Professor Luís Moita, a quem agradeço o honroso convite para proferir umas palavras nesta sessão de encerramento do III Congresso Internacional do OBSERVARE.

É para mim um enorme prazer regressar à Fundação Calouste Gulbenkian com quem colaborei durante vários anos, e no âmbito de uma iniciativa do OBSERVARE, unidade de que eu era investigadora até ser investida nestas funções de Ministra da Administração Interna.

O gosto em estar aqui é, portanto, redobrado, tanto mais que estamos a encerrar um congresso internacional que permitiu uma reflexão científica e aprofundada em torno dos grandes temas da era da globalização, como a mobilidade das pessoas que colocam enormes desafios a uma concessão clássica de soberania nacional.

Gostaria de partilhar convosco algumas reflexões em torno daqueles que considero ser os grandes desafios que se colocam hoje à União Europeia e à sua construção como um espaço sem fronteiras internas, um espaço supranacional de liberdade, de segurança e de justiça.

A criação de um espaço europeu de liberdade (ou seja, de livre circulação de pessoas sem fronteiras internas), mas que garanta condições de segurança e de acesso à justiça é um objetivo

supranacional ambicioso, mas também de difícil concretização, pois é o que se encontra numa profunda tensão com uma conceção clássica de soberania nacional.

Isto porque a abolição de controlos nas fronteiras internas, o chamado Espaço Schengen, implica necessariamente uma europeização dos domínios da segurança interna ou do acesso das pessoas ao território, materializado no controlo de fronteiras ou nas políticas de vistos, de imigração e asilo.

Por outro lado, a dimensão externa da segurança interna assume vital importância, pois no mundo global os grandes fenómenos de criminalidade transnacional, como o terrorismo, os grandes tráficos internacionais de pessoas, droga e armas ou a cibercriminalidade operam num espaço que não conhece fronteiras nacionais e exige respostas que em larga medida colocam em crise o princípio da territorialidade da atuação dos Estados em matéria de prevenção e repressão do crime.

A crescente mobilidade das pessoas e a natureza transnacional das ameaças à segurança interna exigem uma resposta que em muito ultrapassa a fronteira nacional e a abolição de muitos obstáculos decorrentes do princípio da territorialidade, inerente a uma conceção clássica dos poderes estaduais.

Isto porque estas são matérias que ainda são encaradas pelos Estados como o último reduto da soberania nacional.

Esta tensão entre mais Europa e mais Estado é bem evidente na forma como a União Europeia e os seus Estados-Membros têm gerido as migrações no mundo global em que vivemos.

Tendo em consideração a abrangência e complexidade deste tema, vou-me focar em 3 aspetos:

- 1- A mobilidade das pessoas na era da globalização.
- 2- A forma como a Europa tem reagido ao maior fluxo migratório da sua história recente, nomeadamente a crise dos refugiados.
- 3- E por fim, como esta crise está a colocar em causa o Espaço Schengen, cuja manutenção é um dos maiores desafios do projeto europeu.

1. Globalização e mobilidade de pessoas

O aumento significativo da mobilidade das pessoas através das fronteiras nacionais é uma consequência visível da crescente interdependência das economias e do desenvolvimento dos meios de transporte e de comunicação que caracterizam o processo de globalização.

Embora os movimentos migratórios se tenham tornado mais complexos, diversificados e intensos, continuam a ser objeto de uma lógica predominantemente nacional, baseada na existência de fronteiras. Ou seja, em relação aos movimentos de pessoas através das fronteiras nacionais não se assistiu ao mesmo movimento de liberalização e de abolição de fronteiras, que caracteriza a

globalização no que ao comércio internacional ou aos fluxos de capitais diz respeito.

Os fluxos migratórios continuam a ser regulados ao nível nacional, numa lógica mais ou menos restritiva de contenção e de defesa da fronteira nacional, permanecendo a sua regulação como o “*último bastião da soberania*” do Estado-nação, para usar as palavras de Catherine Dauvergne.

A existência de uma regulação praticamente nacional dos fenómenos imigratórios e a natureza profundamente transnacional dos mesmos é, assim, uma das grandes contradições da era da globalização!

Mesmo a União Europeia, que assegura uma ampla mobilidade das pessoas no interior do seu espaço, não escapa a esta lógica através das suas políticas de controlo de fronteiras, vistos e imigração.

Por outro lado, a mobilidade das pessoas passou a ser encarada como um ativo tanto mais valioso quanto maiores forem as restrições à circulação de pessoas no mundo globalizado. E passou a ser um produto transacionável, seja pelos Estados, através da criação de programas de mobilidade para certa categoria de imigrantes, seja ilegalmente pelas redes de imigração clandestina.

A realidade é que a intensificação e diversificação dos fluxos migratórios, bem como uma certa perceção da opinião pública de que fluxos desregulados constituem uma ameaça à segurança do

Estado, relançou o debate em torno das migrações e do controlo de fronteiras, tanto ao nível nacional, como europeu.

E este debate, nem sempre esclarecido, encontrou na crise dos refugiados um terreno fértil e está a contagiar um dos princípios estruturantes da União Europeia, que é o da livre circulação de pessoas num espaço sem fronteiras internas.

2. A resposta da UE à crise dos refugiados.

E aqui entro no segundo ponto da minha reflexão. Antes da atual crise dos refugiados, já a Europa era fortemente interpelada pela “crise dos migrantes no Mediterrâneo”. Com efeito, desde 2000, milhares de pessoas perderam a vida ao tentar chegar à Europa pelo Mediterrâneo, ao mesmo tempo que o fluxo de refugiados e imigrantes cresceu exponencialmente, colocando sob pressão os sistemas de asilo da europa e o controlo de fronteiras.

Se, em 2014, entraram pela Rota do Mediterrâneo cerca de 280.000 pessoas, em 2015 entraram mais de 1 milhão de pessoas pelo Mediterrâneo e Mar Egeu. Por outro lado, registou-se um aumento exponencial de pedidos de asilo, sobretudo de refugiados sírios, mas também da Eritreia, Afeganistão, Iraque e Irão.

Perante a incapacidade de uma resposta coordenada ao nível europeu, vários Estados-Membros da UE começaram a fechar fronteiras e a repor controlos. Primeiro a Hungria, depois a Alemanha, a Áustria, a Holanda, a Eslovénia e a Suécia.

Os números parecem esmagadores, mas temos que ver este fenómeno global em perspetiva, para perceber que à Europa apenas chega uma percentagem relativamente reduzida de refugiados

Vejamos apenas os números relativos aos refugiados provocados pelo conflito na Síria.

Hoje existem cerca de 5 milhões de refugiados sírios, ou seja, nacionais sírios que conseguiram sair do território para escapar à guerra ou ao terrorismo do Daesh. Mas a maioria encontra-se em países como a Turquia, com cerca de 3 milhões de refugiados registados, o Líbano com cerca de 1,2 milhões de refugiados ou a Jordânia, que acolhe mais de 650.000 refugiados sírios.

Em toda a UE, com uma população de mais de 500 milhões de habitantes, existe hoje cerca de 1 milhão de refugiados sírios. Se pensarmos que um país pequeno como o Líbano, com cerca de 4,5 milhões de habitantes, acolhe 1,2 milhões de refugiados sírios, vendo em poucos anos a sua população crescer 25%, podemos facilmente concluir quem é que tem o maior fardo com a responsabilidade de proteger estes refugiados.

Por outro lado, mesmo na Europa não existe uma repartição equilibrada das responsabilidades de proteção dos refugiados sírios, já que apenas dois países acolhem 60% deles: Alemanha e Sérvia. Cerca de 30% repartem-se pela Suécia, Áustria, Hungria, Dinamarca e Países Baixos. Todos os outros Estados europeus acolhem apenas cerca de 10%.

Esta é uma tragédia humanitária que urge uma resposta solidária à escala global, e não podemos pretender que os países limítrofes do

conflito sírio, ou que apenas alguns Estados europeus, assumam sozinhos a responsabilidade de proteção internacional destas pessoas.

Mas perante esta tragédia, como é que a Europa tem reagido a esta crise, que já está a colocar em causa os valores em que se funda, como o da solidariedade, e um dos seus pilares estruturantes, como o da livre circulação de pessoas num espaço sem fronteiras internas?

Após Abril de 2015, perante a evidência do fracasso das suas políticas de controlo de fluxos migratórios e no rescaldo do trágico acidente que vitimou 800 pessoas ao largo da Líbia foi adotada a Agenda Europeia para as Migrações.

Neste âmbito foram reforçadas as operações de controlo de fronteiras da FRONTEX, bem como as suas competências. Foi lançada a operação militar **EUNAVFOR – MED- Sophia** no Mediterrâneo Central para dismantelar as redes de tráfico de imigrantes no Mediterrâneo Central, sem que até ao momento tenha logrado uma redução dos fluxos organizados por este tipo de redes. O Acordo UE-Turquia permitiu reduzir os fluxos através do Mar Egeu.

No campo da solidariedade e do acolhimento, a União Europeia adotou duas medidas, sendo a sua dimensão numérica pouco mais que simbólica.

(1) A Reinstalação no prazo de 2 anos de 20.000 refugiados a partir de países terceiros.

(2) A Recolocação no prazo de 2 anos de 160.000 requerentes sírios e eritreus que tenham entrado na IT e GR a partir de setembro de 2015 e entrem até setembro de 2017. Nunca serão recolocados estes 160.000 refugiados, pois a verdade é que na Grécia apenas existem, hoje, pouco mais de 20.000 refugiados elegíveis e à Itália chegam sobretudo imigrantes em situação ilegal, que não são refugiados na aceção da Convenção de Genebra, nem qualificam como beneficiários de proteção internacional numa conceção mais ampla da que decorre da Convenção de Genebra.

Mesmo estas medidas de solidariedade, apesar de numericamente simbólicas, têm tido uma enorme dificuldade de implementação. Desde logo, alguns Estados-Membros recusam-se a receber refugiados através da recolocação, como a Polónia ou a Hungria. Por outro lado, a implementação no terreno do procedimento de recolocação é demasiado lenta, burocrática e desadequada à emergência da situação. Mesmo aqueles Estados que, como Portugal, não são país de destino destes fluxos mas manifestaram disponibilidade imediata para receber um número muito significativo de refugiados, têm tido dificuldades em acolher, para além de registar movimentos secundários.

Em qualquer caso, não nos podemos esquecer do forte compromisso que a Europa tem com o asilo e a proteção de refugiados. O asilo é um direito fundamental consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE e a proteção de refugiados é um dever moral e civilizacional dos europeus.

Por isso, considero que já há muito tempo que a União Europeia deveria ter acionado o mecanismo europeu da proteção temporária, um instrumento jurídico criado em 2001 e que teria permitido não só criar uma via legal e segura para os refugiados, mas também a sua distribuição equitativa pelos Estados-Membros.

Por outro lado, perante a profunda recessão demográfica em que a Europa vive, a imigração pode dar um contributo importante para assegurar o seu desenvolvimento económico no âmbito da sua Estratégia 2020.

A entrada destes refugiados, também pode ser assim encarada como uma oportunidade, desde que naturalmente exista um forte investimento nas políticas de integração, para minorar os conflitos sociais que daí possam advir.

No entanto, a crise de refugiados, a que se somou o crescimento da ameaça terrorista, está a colocar à prova o processo de integração baseado na solidariedade e na confiança mútua. Isto porque a criação de um espaço de liberdade e de segurança pressupõe necessariamente confiança mútua, essencial a uma cooperação aprofundada nestes domínios.

Mas em vez de mais Europa, assiste-se a um regressar às fronteiras nacionais, materializada na sucessiva reintrodução de controlos nas fronteiras internas, seja para fazer face ao fluxo de pessoas, seja para fazer face as ameaças que hoje decorrem do terrorismo global. E isto coloca em crise um dos pilares da construção europeia: o espaço Schengen, concebido como um espaço comum sem fronteiras internas.

E aqui entro na terceiro ponto da minha intervenção, que se prende com a necessidade de preservação do espaço Schengen, que é o corolário do mercado interno e o mais ambicioso objetivo do projeto europeu, hoje materializado no objetivo da construção da União Europeia como um espaço de liberdade, segurança e justiça.

3- Mais Europa para a manutenção do espaço Schengen

É certo que o Espaço Schengen, este espaço transnacional sem fronteiras entre os Estados, constitui um enorme desafio devido à sua complexidade e geometria variável.

A sua construção deparou-se sempre com uma dificuldade intrínseca, que foi a da sua compatibilização com uma noção tradicional de soberania territorial.

Isto porque a abolição de controlos nas fronteiras internas implica necessariamente a europeização das fronteiras externas, que passam a ser comuns, bem como das políticas de acesso de estrangeiros a este território comum.

Todavia, o princípio tradicional da soberania territorial conduziu a que as políticas migratórias tenham permanecido predominantemente nacionais e a fronteira externa tenha sido sempre considerada como uma fronteira nacional, controlada pelos Estados, embora no interesse dos outros.

Por outro lado, a preservação da soberania territorial também dificultou o desenvolvimento de um maior grau de integração no domínio da segurança interna, que continua a ser da responsabilidade de cada Estado-Membro.

Em especial, o aumento exponencial da chegada de refugiados e imigrantes em situação ilegal à Europa revelou a desadequação das regras europeias para organizar e gerir estes fluxos, o que conduziu à procura de soluções nacionais.

Em vez de coordenação e gestão conjunta, vários Estados Membros reintroduziram controlos nas suas fronteiras, outros ergueram muros e outros ainda recusaram a recolocação, negando uma solução europeia.

Sob pena de podermos enveredar por um processo de desintegração, é essencial à Europa a manutenção do espaço Schengen, por tudo aquilo que ele representa em termos de cidadania europeia e pelo seu impacto no funcionamento do mercado interno.

Assim, a manutenção deste espaço de liberdade, segurança e justiça exige mais Europa e mais confiança mútua, pelo que é essencial que a União Europeia seja dotada de instrumentos que lhe permitam assegurar o controlo da sua fronteira externa ou garantir a sua segurança interna, em benefício de todos.

Por fim, também a gestão dos fluxos migratórios exige mais Europa e não menos Europa. A médio e longo prazo, se a Europa quiser

gerir proactivamente estes fluxos tem de investir de forma séria em políticas que combatam as suas causas remotas, que são sempre as mesmas ao longo da história da humanidade: conflitos, insegurança, miséria.

Tendo em consideração os desafios demográficos que a Europa enfrenta, uma gestão proactiva da imigração legal, aliada a políticas que permitam influenciar as causas remotas dos fluxos migratórios, deve ser encarada como uma oportunidade, desde que acompanhada de um maior investimento nas políticas de integração, de forma a manter a necessária coesão e paz social.

Muito Obrigada