

Seminário – Pensar a Segurança e Defesa Europeia
A UE como espaço de liberdade, segurança e justiça

IUM

9 de maio de 2018

Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar todos os presentes e agradecer ao Vice-almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro e na sua pessoa ao Instituto Universitário Militar, o convite para estar aqui presente. Estou com muito gosto, pois é sempre um prazer regressar ao IUM, a quem felicito por esta iniciativa que assinala o dia da Europa.

O tema deste painel é muito atual, sobretudo num momento em que a crise dos refugiados ou ameaças globais, como o terrorismo, colocam em perigo a coesão europeia e um dos seus objetivos políticos mais relevantes: a sua construção como um espaço sem fronteiras internas, um espaço supranacional de liberdade, de segurança e de justiça, que teve como seu antecessor o Espaço Schengen.

Nos termos do artigo 3.º do Tratado sobre a União Europeia, um dos objetivos políticos mais relevantes da União é *“proporcionar aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”*.

A criação de um espaço sem fronteiras internas, do chamado espaço Schengen, é o corolário do processo de integração económica, da criação do mercado interno, onde a livre circulação das pessoas, dos serviços das mercadorias é assegurada.

A sua integração na UE é, no entanto, complexa e de geometria muito variável. Por um lado, a este espaço supranacional de liberdade e segurança pertencem Estados Schengen que não são membros da UE, como a Noruega, a Suíça, o Lichtenstein e a Islândia. Por outro lado, existem Estados-Membros da UE que não estão vinculados ao espaço de liberdade, segurança e justiça, como política comunitária e supranacional. É o caso da Dinamarca, que tem um opt out genérico, embora todas as medidas da UE que constituam desenvolvimento do acervo de Schengen, ao qual está vinculada de forma intergovernamental, possam criar para este país obrigações de direito internacional público e não de direito da UE. A Irlanda e o Reino Unido têm um opt out, com possibilidade de opting in caso a caso, nas medidas que lhes interessem e que em regra relevam do domínio da segurança.

Em qualquer caso, a criação de uma União Europeia como um espaço de liberdade, segurança e justiça é um objetivo supranacional ambicioso, mas também de difícil concretização, pois é aqui que mais se faz sentir uma profunda tensão entre a natureza supranacional deste objetivo e uma conceção clássica de soberania nacional.

Isto porque a abolição de controlos nas fronteiras internas, 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. E estas são matérias que ainda são encaradas pelos Estados como o último reduto da soberania nacional.

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 chamada crise dos refugiados de 2015 e a sucessão de ataques terroristas de natureza jihadista tornaram evidente a tensão que existe no binómio “mais europa – mais estado”, colocando em causa o chamado Espaço Schengen, cuja manutenção é porventura um dos maiores desafios do projeto europeu.

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

Vejam os a questão das migrações, onde esta tensão é mais saliente.

O aumento significativo da mobilidade das pessoas através das fronteiras nacionais é uma consequência visível da globalização e as migrações são um fenómeno transnacional por natureza, embora ocorra através de fronteiras nacionais. Mas a sua regulação continua a ser predominantemente nacional, assente numa lógica mais ou menos restritiva de contenção e de defesa da fronteira nacional.

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 intensificação e diversificação dos fluxos migratórios, bem como uma certa perceção da opinião pública de que fluxos desregulados constituem uma ameaça à integridade territorial e 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.

É um facto, que embora as migrações internacionais através do Mediterrâneo sejam um fenómeno endémico com décadas, a partir de 2015 assistiu-se a um aumento brutal dos fluxos, com cerca de 1,8 milhões de pessoas a tentar entrar ilegalmente, sobretudo na Grécia e na Itália. Também o número de requerentes de asilo, sobretudo de sírios, aumentou exponencialmente na Europa, para mais de 1 milhão em 2016.

Concomitantemente o número de mortes no Mediterrâneo também aumentou brutalmente, fazendo desta fronteira a mais letal do Mundo. De mais de 3000 mortes em 2014, passámos para mais de 5.000 em 2016, embora se tenha reduzido em 2017 para níveis de 2014. Para termos uma noção da dimensão deste drama, na fronteira entre o México e os Estados Unidos, a segunda mais letal do mundo, morrem entre 300 a 400 imigrantes por ano.

Estes 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, pois a falta de vias legais e seguras, empurra-os para as redes de imigração clandestina, que fazem do desespero um negócio hediondo, mas milionário.

O mesmo se diga em relação à imigração, ou seja, à entrada e permanência daqueles estrangeiros que não são perseguidos nem originários de países em guerra e por isso com um direito à proteção ao abrigo do direito de asilo, mas que procuram na Europa melhores condições de vida ou a reunificação familiar com os membros da sua família já a residir neste Continente.

A partir de 2015 registou-se o maior número de imigrantes ao nível mundial, contabilizando-se hoje mais de 250 milhões de migrantes internacionais, na sua maioria na Ásia e na Europa, que também são as duas primeiras regiões de origem destes migrantes, Mas em termos relativos tal representa apenas 3,5 % da população mundial. Na Europa, de acordo com a COM, vivem cerca de 20 milhões de estrangeiros – nacionais de países terceiros -, ou seja, cerca de 4,1% da sua população, embora a maioria (cerca de 76%)

se concentre em apenas 5 EM (DE, UK, IT, ES e FR). Na Europa, em termos absolutos o país de destino do maior número de imigrantes é a Alemanha, com cerca de 12 milhões de imigrantes, mas tal representa apenas uma percentagem reduzida da sua população, se comparado com o Luxemburgo, com 47% de população estrangeira (onde se incluem os nacionais de outros EM), os Emiratos Árabes Unidos, com 88%, o Qatar, com 75% ou os Kuwait com 73%.

O número dos refugiados sírios na Europa também parece, em termos absolutos, esmagador. Mas a sua esmagadora maioria não está na Europa, mas em países como a Turquia (com mais de 3 milhões), o Líbano (com cerca de 1 milhão) ou a Jordânia (com cerca de 600.000). Na Europa, 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, que em 2011 tinha cerca 4,5 milhões de habitantes, acolhe cerca 1 milhão de refugiados sírios, vendo em poucos anos a sua população crescer cerca de 25%, podemos facilmente concluir quem é que tem o maior fardo com a responsabilidade de proteger estes refugiados.

Mas mesmo na Europa, não existe uma repartição equilibrada das responsabilidades de proteção dos refugiados sírios, já que apenas dois países acolhem cerca de 64%: Alemanha e Suécia.

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, que está no coração do espaço de liberdade, segurança e justiça?

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, o Conselho Europeu de 23 de Abril de 2015, deu luz verde a uma série de medidas, concretizadas pela Comissão no âmbito da Agenda Europeia para as Migrações.

- Reforçou as operações de controlo de fronteiras da FRONTEX, reforçou a FRONTEX através da sua transformação numa Agência Europeia de Guardas de Fronteiras – uma FRONTEX com mais poderes sobre os EM quanto ao controlo de fronteiras e ao retorno de imigrantes em situação irregular;
- Lançou a operação militar **EUNAVFORMED Sophia** no Mediterrâneo Central para dismantelar as redes de tráfico de imigrantes no Mediterrâneo Central.
- Celebrou com a Turquia um acordo, que permitiu uma redução significativa dos fluxos no Mar Egeu, mas que se adaptou rapidamente, desviando-se para a fronteira entre a Líbia e a Itália, e mesmo com um aumento da rota que liga Marrocos a Espanha.

- No campo da solidariedade e do acolhimento de refugiados, adotou duas medidas simbólicas, a reinstalação de 20.000 refugiados a partir de países terceiros e a recolocação de refugiados a partir da Grécia e Itália, que ficou muito além dos 160.000 inicialmente previstos.

Toda esta crise também evidenciou a falta de solidariedade europeia e de medidas efetivas ao nível europeu. Por um lado, alguns Estados-Membros, como a Polónia e a Hungria, recusam-se a receber refugiados, apesar de a proteção dos refugiados, o asilo, ser um forte compromisso europeu e ser um dever, não só jurídico, mas civilizacional e moral da Europa. Isto está a colocar à prova o processo de integração europeia, baseado nos princípios da solidariedade, da confiança mútua e da proteção de direitos fundamentais.

Por outro lado, para fazer face à ameaça terrorista e também aos fluxos migratórios, vários Estados Membros reintroduziram controlos nas fronteiras internas, de forma cada vez menos temporária.

É certo que o Espaço Schengen é devido à sua complexidade e geometria variável um enorme desafio. E a sua construção deparou-se sempre com uma dificuldade intrínseca de assegurar a sua compatibilidade com a noção tradicional de soberania territorial.

Com efeito, o princípio tradicional da soberania territorial conduziu a que as políticas migratórias tenham permanecido predominantemente nacionais e a fronteira externa tenha sido

sempre encarada como uma fronteira nacional, controlada pelos Estados de acordo com regras comuns e no interesse dos outros.

O regresso às fronteiras nacionais está colocar em crise um dos princípios estruturante do espaço de liberdade, segurança e justiça: a sua conceção como espaço comum sem fronteiras internas.

E aqui entro na parte final da minha intervenção, que se prende com a necessidade de preservação do espaço Schengen, que é o mais ambicioso objetivo do projeto europeu.

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.

Mas a manutenção deste espaço 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, como por exemplo a criação da chamada Guarda de Fronteiras Europeia, que no fundo é uma FRONTEX plus, uma agência de coordenação com competências reforçadas em matéria de cooperação entre os Estados Membros quanto à gestão do controlo operacional das fronteiras externas e à execução da política de retorno de imigrantes em situação irregular. A nova Agência vai, sem dúvida, poder responder com mais eficácia aos desafios que se colocam ao controlo de fronteiras em

caso de afluxo maciço e tornar o Espaço Schengen mais resiliente. Tanto o controlo de fronteiras como a gestão dos fluxos migratórios exigem mais Europa e não menos Europa.

Mas a gestão de fluxos migratórios não se resume a uma questão de controlo de fronteiras, que é uma velha receita da Europa.

As operações de resgate e salvamento são essenciais e são uma obrigação legal e moral, mas não impedem as organizações criminosas de continuarem o seu negócio lucrativo, nem são aptas a combater as suas causas remotas. O reforço de operações de retorno de imigrantes em situação ilegal enfrenta vários obstáculos de ordem operacional e legal.

A maioria das pessoas que chega através da rota do Mediterrâneo, como sírios, eritreus, afegãos, nigerianos ou somalis têm necessidade de proteção e não podem ser expulsos, de acordo com o princípio do non refoulement. Outros estão indocumentados e a sua expulsão só é possível com a colaboração dos seus países de origem, que muitas vezes não têm qualquer interesse. Muitos destes jovens contribuem para sustentar as suas famílias nos países de origem e para a paz social, constituindo as suas remessas um importante elemento do PIB de muitos Países.

A cooperação com países de origem e de trânsito é essencial, mas tem sido demasiado centrada em dar apoio a estes países para eles reforçarem as suas capacidades para gerir fluxos e controlar as suas fronteiras ou para executarem acordos de readmissão que facilitem o retorno de imigrantes em situação ilegal. E esta é uma “velha política” da UE no domínio da dimensão externa da sua

política de imigração e asilo: transferir o ónus do controlo da imigração ou da proteção de refugiados para estes países. Até agora este tipo de medidas foi incapaz de parar o fluxo.

Ou seja, reforçar controlos nas fronteiras ou lutar contra as redes criminosas de auxílio á imigração ilegal são medidas necessárias mas não vão impedir os fluxos migratórios, enquanto existir um fosso nos níveis de desenvolvimento dos países, enquanto imigrantes tiverem uma perspetiva razoável de ter na Europa melhores condições de vida, enquanto os refugiados não tiverem vias legais para entrar na Europa.

Por tudo isto, a Europa necessita de gerir melhor a imigração em vez de tentar combatê-la, e isto também é essencial para a preservação do Espaço Schengen.

Num mundo globalizado e a sofrer um forte declínio demográfico, a Europa vai continuar a receber imigrantes e a imigração desempenha e desempenhará um importante papel para a sua estratégia de crescimento e emprego e para a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

De acordo com um relatório da Comissão Europeia de 2015 (COM (2015) 240) sem imigração a população ativa na UE sofrerá uma redução de 17,5 milhões de pessoas na próxima década. Um estudo alemão, de 2015, estimava que só a Alemanha necessita de acolher por ano mais de 500.000 imigrantes, se quiser manter a sustentabilidade da sua economia e o seu sistema social.

É por isso necessário reconhecer o contributo positivo da imigração e assegurar canais de imigração legais e seguros, que são também a forma mais eficaz de combater a imigração ilegal, que se transformou num negócio para as organizações criminosas tanto mais lucrativo, quanto maior for a barreira entre pull factors (como as possibilidades de emprego numa europa envelhecida) e os push factors (como a miséria ou a insegurança).

Como disse António Guterres “não podemos impedir as pessoas de fugir para salvar as suas vidas. Vão vir. A escolha que temos é saber como vamos organizar a sua vinda e o quão humana será esta organização”.

Para evitar ou minorar conflitos sociais causados pelos elementos de heterogeneidade originados pelos fluxos migratórios e pela mudança de paradigma das nossas sociedades cada vez mais racial, cultural ou religiosamente heterogéneas ou multiculturais e preparar as sociedades de acolhimento para esta mudança é necessário investir muito mais na integração, de forma a manter a coesão social ou evitar fenómenos de radicalização, que alimentam o terrorismo.

Por último, como não é viável que a Europa receba todos os refugiados do Mundo ou todos aqueles que têm uma expectativa legítima de melhorar as suas condições de vida, a gestão proactiva dos fluxos migratórios tem de ser obrigatoriamente acompanhada de políticas que combatam de forma séria as causas remotas da imigração forçada ou voluntária e que são sempre as mesmas ao longo da história da humanidade: perseguição, conflitos, falta de Estado de Direito, insegurança, má governação, miséria. Isto

requer uma mudança nas políticas externas e um compromisso genuíno para prevenir e resolver conflitos, políticas de ajuda ao desenvolvimento mais eficazes, incluindo um reforço do nexo entre desenvolvimento e migrações, bem como mudanças nas suas políticas internas, como a política agrícola ou comercial comum, de forma a permitir aos outros países reais possibilidades de desenvolvimento que garantam às suas populações melhores condições de vida.

Para concluir e estas são as minhas últimas palavras, a suspensão do Espaço Schengen não é a solução para a gestão dos fluxos migratórios ou para a solução de outros problemas que a Europa enfrenta, como o terrorismo. Não evitará que as pessoas entrem, legal ou ilegalmente. Além do mais, tem um impacto económico negativo no desenvolvimento económico dos estados europeus e coloca em causa o próprio projeto europeu de construção de uma Europa dos cidadãos.

A liberdade de circulação de pessoas num espaço sem fronteiras internas é uma conquista da Europa e talvez aquele elemento que mais a aproxima dos cidadãos europeus, pois é um elemento integrante da cidadania europeia que alimenta o sentimento de pertença a um espaço supranacional.

Apenas uma abordagem global, que atue sobre as causas remotas destes fenómenos pode ser eficaz.

Sem isto, esta crise do Espaço Schengen irá perdurar no tempo e pode ter um impacto desastroso no processo de integração europeia, um processo que se deveria basear nos valores da solidariedade, equidade, Estado de Direito e proteção dos Direitos Fundamentais.