



2.4 • A dimensão externa da segurança interna

A DIMENSÃO EXTERNA DA POLÍTICA DE MIGRAÇÃO

NO MUNDO GLOBALIZADO DE HOJE, o tema das migrações assume uma importância fundamental, com impactos significativos nos países de destino, como também nos países de origem e de trânsito de migrantes. Pelos desafios que este fenómeno a todos apresenta, as políticas destinadas a regular os fluxos migratórios estão hoje, mais do que nunca, na agenda política nacional e internacional.

Com efeito, contrariamente à realidade de há vinte anos, a abordagem sobre a mobilidade das pessoas faz-se de um modo integrado, articulado com outras políticas, tais como o comércio, a cooperação para o desenvolvimento, os direitos humanos ou a segurança. Por outro lado, esta nova abordagem, comumente designada como abordagem global das migrações, traduz o abandono da ideia da política de imigração como uma política, exclusivamente, interna.

É, pois, nesta perspetiva multidimensional que a União Europeia reconhece hoje a necessidade de uma gestão interna dos fluxos migratórios¹ assente em normas comuns na gestão migratória, mas também no diálogo e na cooperação com países terceiros e instituições internacionais, enquanto parceiros essenciais na busca de soluções para uma política de migração e de gestão de fronteiras eficaz. Remonta ao Conselho Europeu de Tampere, de 1999, uma das primeiras declarações dos Estados-membros da União sobre a necessidade de se estabelecerem parcerias com os países de origem e de trânsito para se gerir as migrações. Esta intenção foi repetida no Conselho Europeu de Sevilha de 2002, onde se decidiu que em todos os futuros acordos de cooperação, de associação ou acordos equivalentes fosse incluída uma cláusula relativa à gestão conjunta dos fluxos migratórios, bem como à readmissão obrigatória em caso de imigração ilegal. Desde então, em cada Conselho Europeu onde as migrações estejam na agenda é clara a importância dada à dimensão externa das migrações. Desde 1999, foi programada uma substancial assistência comunitária direta e indireta, de apoio a países terceiros nas suas iniciativas de abordagem das questões da migração legal e ilegal. Os programas adotados, na área da gestão das fronteiras, da luta contra a migração ilegal e da gestão das migrações, visavam o reforço da capacidade de gestão dos fluxos migratórios por parte de países terceiros.

Um marco na adoção da abordagem global das migrações foi a comunicação “Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros”, de 2002, na qual a Comissão apresentou uma abordagem mais abrangente, preconizando um diálogo com países terceiros que não se limitasse à abordagem da migração ilegal e das readmissões, mas a inclusão de outras matérias como a análise das causas profundas das migrações, a instituição de políticas de prevenção

da migração ilegal pelos países de origem e a facilitação do regresso e readmissão dos migrantes legais e a integração dos migrantes legais.

Dimensão externa do espaço de

liberdade, de segurança e de justiça

– Parcerias para a Mobilidade

Em 2005, a Comissão Europeia apresentou uma proposta estruturada, que designou como Migração e Desenvolvimento: algumas orientações concretas, com vista a uma abordagem que abrangesse aspetos relacionados com o desenvolvimento dos países de origem. As orientações, que levaram posteriormente à adoção de programas concretos pelos Estados-membros financiados pelo orçamento comunitário, visavam, particularmente, a melhoria das condições de remessas de fundos, dado que estes fluxos podem contribuir para realizar os objetivos de desenvolvimento dos países de origem dos migrantes; o apoio aos países de origem, na identificação de membros das diásporas interessados em contribuir para o desenvolvimento dos seus países; o apoio a programas de migração circular e circulação de cérebros, para promover a transferência de competências para os países em desenvolvimento.

Ainda em 2005, a Comissão apresentou a estratégia em relação à dimensão externa do espaço de liberdade, de segurança e de justiça, cujo objetivo era demonstrar como a dimensão externa da Justiça e Assuntos Internos contribui para o estabelecimento de um espaço interno de liberdade, de segurança e de justiça, promovendo simultaneamente os objetivos políticos das relações externas da União Europeia, nomeadamente a partilha e a promoção dos valores de liberdade, de segurança e de justiça em países terceiros.

Pela primeira vez, um documento estratégico da Comunidade abordou as migrações, interligando-a com questões de outra natureza, como a promoção dos direitos humanos em países terceiros, o reforço das instituições e a boa governação, o apoio aos países terceiros na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

Subsequentemente, foram incentivadas políticas migratórias assentes nas ideias de “migração circular” e de “parceria para a mobilidade” que promoviam o estabelecimento de canais de imigração legal sem descuidar a vertente do desenvolvimento dos países de origem. Foi neste contexto, por exemplo, que as autoridades competentes de Portugal (IEFP e SEF) e da Ucrânia (Centro do Trabalho), com o apoio de organizações internacionais (Banco Mundial e OIM) desenvolveram o Projeto de Migração Circular de Trabalhadores Temporários entre Portugal e a Ucrânia. Em coerência com os objetivos definidos pela política europeia e nacional, o projeto estabeleceu pro-

Mário Luís Magalhães Pedro

cedimentos específicos para a contratação de trabalhadores sazonais ucranianos por empregadores portugueses. Contemplava ainda um mecanismo facilitador de envio de remessas para o país de origem. Finalmente, previa que, terminado o trabalho sazonal, o trabalhador regressasse à Ucrânia ficando numa posição privilegiada caso pretendesse voltar a trabalhar em Portugal.

Paralelamente, a Comissão trabalhava no desenvolvimento da ideia de Imigração Circular e Parcerias para a Mobilidade assente na ideia de promover a cooperação com países terceiros interessados em trabalhar juntamente com um ou mais Estados-membros.

A última Presidência Portuguesa do Conselho deu um forte impulso à implementação das primeiras parcerias, o que veio a ser conseguido, já em 2008, com a assinatura das declarações conjuntas de parceria com a Moldávia e Cabo Verde. Refletindo a ideia que subjaz à criação deste instrumento de parceria, os objetivos de uma e de outra são diferentes. Enquanto a parceria com a Moldávia assentava na questão da migração e desenvolvimento, com especial ênfase na reintegração dos emigrantes, a de Cabo Verde baseava-se no reforço da capacidade para gerir as suas fronteiras, melhorar a segurança dos seus documentos de identidade e de viagem e a facilitação na emissão de vistos de curta duração.

Abordagem Global para as Migrações e Mobilidade

A Abordagem Global da Migração (AGM) foi definida pela primeira vez pelo Conselho Europeu em dezembro de 2005 e aprofundada nos anos subsequentes, constituindo o quadro para a cooperação da UE com países terceiros na área da migração e asilo.

A AGM abrange toda a agenda migratória, incluindo a migração legal e irregular, o combate ao tráfico de seres humanos e o tráfico de migrantes, o reforço da proteção dos refugiados, o reforço dos direitos dos migrantes e beneficia dos laços positivos entre migração e desenvolvimento.

Neste contexto, passando a integrar a vertente do desenvolvimento, a chamada Abordagem Global para as Migrações e Mobilidade (AGMM), renovada em 2011, é atualmente implementada conjuntamente pela Comissão e pelo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), focando-se em quatro prioridades principais:

- fortalecer os sistemas internacionais de proteção e a dimensão externa da migração e asilo;
- melhorar a organização da migração legal e facilitar a mobilidade;
- fortalecer as sinergias entre migração e desenvolvimento;
- prevenir e reduzir a migração irregular de maneira eficiente, porém humanitária.

Processos regionais de diálogo

No quadro da AGMM, desenvolveram-se processos regionais de diálogo com vista à facilitação da identificação e implementação de ações concretas. O Processo de Rabat foi lançado na I Conferência Ministerial Euro-Africana sobre Migração e Desenvolvimento, em julho de 2006, em Rabat. Destina-se a reforçar o diálogo e a cooperação entre os países de origem, trânsito e destino na rota de migração da África Ocidental.

No contexto deste diálogo regional, o atual programa de trabalho, adotado em Marraquexe, a 2 de maio de 2018, apoia-se nos seguintes vetores:

- Vantagens da migração em termos de desenvolvimento, abordando as causas profundas da migração irregular e o fenómeno das pessoas deslocadas;
- Migração legal e mobilidade;
- Proteção e asilo;
- Prevenir e combater a migração irregular, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos;
- Retorno, readmissão e reintegração.

Este processo regional é mandatado, como outros mecanismos, para monitorar a implementação das ações concretas incluídas no Plano Conjunto de La Valetta, e tem permitido criar um diálogo mais progressivo com os parceiros africanos, nomeadamente nas áreas de retorno e readmissão. A rede SEAHORSE Atlântico é um bom exemplo desta cooperação. Permite o intercâmbio de informações entre as autoridades, a fim de prevenir a migração irregular e a criminalidade transnacional. Portugal, através do SEF, faz parte do Comité de Pilotagem do Processo de Rabat. É composto atualmente por 5 países europeus + 5 africanos (Burkina Faso, Guiné Equatorial, Mali, Marrocos, Senegal, Bélgica, Espanha, França, Itália e Portugal), a Comissão Europeia e a CEDAO. O Processo de Cartum constitui um processo de diálogo regional paralelo. Tendo sido criado na primeira Conferência ministerial da iniciativa da rota de migração União Europeia – Corno de África (Processo de Cartum), em Roma, a 28 de novembro de 2014, tem como finalidade estabelecer um diálogo sobre migração e mobilidade desenvolvendo a cooperação e implementando projetos concretos em duas fases:

- Fase I: luta contra o tráfico de pessoas e a migração clandestina;
- Fase II: expansão para outras áreas em consonância com a Abordagem Global sobre Migração e Mobilidade da UE, nomeadamente migração legal, migração irregular, migração e desenvolvimento e proteção internacional.

Desde 2005, foram financiados cerca de 300 projetos relacionados com a migração em países terceiros através de vários instrumentos financeiros temáticos e geográficos que totalizaram 800 milhões de euros. Estes projetos incluem iniciativas conjuntas entre a Comissão Europeia e as agências das Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) ou o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM), que se ocupam de um vasto conjunto de matérias no âmbito da migração internacional.

Política Europeia de Vizinhança

Enquanto parte integrante da AGMM, desenvolvida e implementada no quadro das relações externas, a União Europeia estabeleceu uma Política Europeia de Vizinhança (2004) com o objetivo de apoiar e promover a estabilidade e prosperidade nos países vizinhos.

Tendo em consideração as convulsões ocorridas nos países vizinhos, e em particular a crise dos refugiados, a Política Europeia de Vizinhança foi revista em 2015. Na área das migrações definiu-se como prioridade a intensificação da cooperação sendo definidas como prioritárias:

- O apoio no acolhimento de refugiados e de pessoas deslocadas dentro do seu próprio país;
- o apoio aos países vizinhos na luta contra as causas da imigração e das deslocamentos forçados;
- o apoio à migração circular.

A implementação da política europeia de vizinhança beneficia de um fortíssimo apoio financeiro do orçamento da União, que ascende, para o período 2014-2020, a 15 mil milhões de euros. Numa primeira fase, as propostas centraram-se na vizinhança da UE e Tunísia, Marrocos e Egito. As parcerias para a mobilidade constituem um quadro sólido para o diálogo e a cooperação entre a UE e os países terceiros. Têm como principal objetivo facilitar e organizar a migração legal, criar medidas eficazes e humanas para abordar a migração ilegal e estabelecer etapas concretas para reforçar os benefícios da migração em termos de desenvolvimento. Também incluem a celebração de acordos de facilitação de vistos e de readmissão. Numa segunda fase, a prioridade da UE no Sul foi dada à Parceria Estratégica UE/África para a migração, mobilidade e emprego. Por sua vez, à região oriental foi atribuído o Processo de Praga. Finalmente, não poderia deixar de ser abordada a forma como a dimensão externa tem vindo a refletir-se em matéria de controlo das fronteiras externas dos Estados-membros e a importância crescente que vem assumindo, em particular desde a chamada “crise migratória”.

Em 2004, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia, FRONTEX, tinha por missão não só facilitar a cooperação operacional entre os Estados-membros e países terceiros como também celebrar acordos de trabalho com autoridades de países terceiros. Até 2011 foram concluídos acordos de trabalho com a Ucrânia, os EUA, a Federação Russa, a antiga república jugoslava da Macedónia, a Sérvia, o Montenegro, a Moldávia, a Geórgia, Cabo Verde, o Canadá, a Bósnia-Herzegovina, a Bielorrússia e a Albânia.

Acompanhando a evolução da abordagem global e a pressão dos fluxos migratórios provenientes do sul do Mediterrâneo, a alteração ao regulamento da agência em 2011 trouxe uma revisão profunda do normativo sobre a cooperação com países terceiros.

Mantendo as competências originárias, a agência podia agora destacar os seus agentes de ligação para países terceiros, integrados nas redes de cooperação locais ou regionais dos Estados-membros. No âmbito da política de relações externas

da União, a agência teve autorização para receber, numa base de reciprocidade, agentes de ligação enviados por esses países terceiros durante um período de tempo limitado. Os agentes de ligação da agência devem criar e manter contactos com as autoridades competentes do país terceiro onde se encontram destacados com vista a contribuir para a prevenção e luta contra a imigração ilegal e para o regresso de migrantes ilegais. Atualmente a agência tem oficiais de ligação destacados no Níger, na Sérvia e na Turquia. Paralelamente é dada à agência a possibilidade de beneficiar de financiamento para lançar e financiar projetos de assistência técnica nos países terceiros.

Em 2016, os Estados-membros instituíram a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. O reforço da dimensão externa da atividade da agência foi notável e em coerência com a abordagem global para as migrações. A cooperação com países terceiros, em especial os países vizinhos e os países de origem e/ou de trânsito de imigração ilegal, é um dos elementos do novo conceito introduzido num diploma legal de gestão europeia integrada das fronteiras.

A agência criada (que sucedeu à Frontex) ficou expressamente mandatada para prestar assistência técnica e operacional aos Estados-membros e a países terceiros no contexto da cooperação técnica e operacional entre eles. Assistência que se pretende que inclua as atividades operacionais nas fronteiras, o retorno, a formação e as operações de busca e salvamento.

Em termos operacionais, criou-se a possibilidade de destacamento de guardas de fronteira dos Estados-membros para Estados terceiros vizinhos. Tal destacamento, por envolver o exercício de poderes executivos, ficou dependente da conclusão de acordos complementares. Só no dia 5 de outubro de 2018 o primeiro destes acordos, que permite que os guardas de fronteira dos Estados-membros tomem decisões no território de um país terceiro, foi assinado pela Comissão e pela Albânia, estando em fase de conclusão os acordos com a Macedónia do Norte e com a Sérvia. Em setembro de 2018, a Comissão apresentou uma nova proposta de Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Na continuação do desenvolvimento da dimensão externa, a possibilidade de estabelecimento deste tipo de acordos é agora alargada a outros, que não os países terceiros vizinhos. E em complementaridade, é agora possível alargar o conteúdo dos acordos à matéria de retorno, possibilitando a assistência às atividades de retorno de países terceiros, no âmbito das quais é efetuado o regresso de um número de pessoas a partir desse país terceiro para outro país terceiro, proposta que, apresentada em 2016, não teve, então, acolhimento. É fácil de concluir que, em matéria de controlo de fronteiras, a integração da dimensão externa foi notável. ■

Notas

¹ Através do Tratado de Amesterdão de 1999, a União Europeia veio definir as políticas de fronteiras, vistos, asilo e imigração dos seus Estados-membros.