



## 2.13 • A dimensão externa da segurança interna

### A FRONTEX E AS AGENDAS DE MIGRAÇÃO E DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

**Luís Guerra**

EM SETEMBRO DE 2015, o grupo Visegrad, reunido em Praga, deixou algumas críticas à atuação da União Europeia (UE) em relação à crise migratória. Em declaração conjunta, o grupo salientou o seu esforço para sinalizar junto da UE a necessidade de agir sobre as causas-raiz dos fluxos migratórios e lamentou os poucos progressos na resolução da crise que afetava, em especial, o Sudeste e o Sul da UE, levando à construção de vedações e ao encerramento de postos fronteiriços.

#### A Frontex antes e depois de 2016

A Frontex foi criada pelo regulamento do Conselho da União Europeia 2007/2004, de 26 de outubro de 2004, com a designação oficial de Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, tendo como principal objetivo garantir o cumprimento das normas europeias relativas ao controlo das fronteiras externas da União e assegurar a cooperação entre as autoridades nacionais dos Estados-membros (EM) responsáveis pela vigilância e proteção das fronteiras.<sup>1</sup>

A entrada em vigor do Regulamento n.º 2016/1624, no dia 7 de outubro de 2016, viria a estender o mandato desta agência da União Europeia (UE) de forma muito relevante, impulsionando a Agência para a inclusão da componente marítima da proteção das fronteiras externas da UE (Frontex, 2016), reagindo claramente à perceção de que uma parte substancial dos migrantes que procuram entrar na Europa o fazem atravessando o Mediterrâneo.

O regulamento estrutura ainda o sistema de gestão europeia integrada das fronteiras, com base no modelo de controlo de acesso a quatro níveis, que inclui: 1) medidas em países terceiros, nomeadamente no âmbito da política comum de vistos; 2) medidas com os países terceiros vizinhos; 3) medidas de controlo nas fronteiras externas; e (4) análise de risco e medidas no âmbito do Espaço Schengen e em matéria de regresso (UE, 2016, p. 2).

À Frontex passou a caber a definição da estratégia para o sistema de gestão integrada das fronteiras da UE, a supervisão da eficácia do funcionamento do controlo nas fronteiras externas, a prestação de assistência técnica e operacional aos EM através de operações conjuntas e de intervenções rápidas nas fronteiras, a garantia da execução de medidas em situações que exijam ação urgente nas fronteiras externas, a prestação de assistência técnica e operacional em apoio de operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar, bem como a organização, coordenação e condução das operações e intervenções de regresso (UE, 2016, p. 2).

Por outro lado, o novo Regulamento, para além de substancialmente mais denso e complexo, atribui à Agência competências de caráter executivo, não apenas no plano da coordenação de operações conjuntas de controlo de fronteiras e por solicitação dos EM, mas também para a intervenção direta junto dos EM que, após avaliação de vulnerabilidade (artigo 13, do Regulamento), se considere não estarem a cumprir com as recomendações que lhes são feitas para melhorar o controlo das fronteiras (artigo 13, n.º 6, do Regulamento).

“  
A aparição de espaços  
macroseguritários de tipo  
supraestatal (...) fez das  
seguranças nacionais  
uma questão multilateral.”

No limite, o Regulamento prevê que um EM que não tome as medidas necessárias para corrigir as insuficiências detetadas na avaliação de vulnerabilidades e que seja confrontado com “desafios específicos e desproporcionados na fronteira externa” e que não solicite apoio à Agência ou não tome as medidas necessárias para executar as ações indispensáveis a garantir esse apoio, após elaborado um plano de ação que deve ser objeto de concordância com o EM no prazo de três dias, possa ser sujeito a intervenção da Frontex, inclusivamente, com recurso à reserva de reação rápida (UE, 2016, pp. 23-24). Cautelosamente, o mecanismo de intervenção urgente é acionado em *ultima ratio* pelos órgãos políticos da UE, envolvendo a Frontex, a Comissão, o Conselho e o Parlamento.

Não obstante essas cautelas, o EM que se encontre em qualquer das situações previstas é obrigado a cooperar com a Frontex na execução das medidas

decididas pelo Conselho, suscitando-se algumas questões relativas à harmonia desta norma com o artigo 72, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que estabelece a primazia da soberania nacional dos EM nas matérias relativas à segurança e justiça. Este aspeto particular mereceu a atenção do Parlamento Europeu quando apreciou a proposta da Comissão, sendo emitidas sugestões de alteração (Parlamento Europeu, 2016). Por outro lado, o artigo 77.º do TFUE confere competência aos órgãos legislativos da UE para regular em matéria de controlo de pessoas e para a constituição de um sistema integrado de controlo de fronteiras externas, mas tal não se confunde com uma intervenção que tem características coercivas.

#### Agendas Europeias de Migração e de Segurança

O conjunto de medidas incluídas no “Roteiro de Bratislava” indicam uma crescente aproximação entre as questões das migrações e asilo e as questões relacionadas da segurança comum na UE. A Agenda Europeia de Migração é, juntamente com a Agenda Europeia de Segurança, ambas de 2015, a chave para compreender o conjunto de problemas que a comunidade política reconheceu como relevantes, impulsionando a decisão de fortalecer os instrumentos comunitários de proteção das fronteiras externas.

Invocando a Declaração do Conselho Europeu, de 23 de abril de 2015, e a subsequente Resolução 2015/2660 (RSP) do Parlamento Europeu relativa à tragédia no Mediterrâneo e às políticas europeias de migração e asilo, a AEM define quatro níveis de ação para uma política de migração da UE, que classifica de “justa, sólida e realista”: 1) reduzir os incentivos à migração irregular; 2) gerir as fronteiras – salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas; 3) proteger a Europa com uma política comum de asilo sólida; e 4) criar uma nova política de migração legal.

No dia 14 de setembro de 2016, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, no discurso sobre o Estado da União, referiu que “a tolerância não pode comprometer a nossa segurança. Temos de conhecer melhor quem atravessa as nossas fronteiras. É por isso que iremos defendê-las recorrendo à nova Guarda Costeira e de Fronteiras europeia. Vamos defender as nossas fronteiras e impor controlos rigorosos a todas as pessoas que as atravessem” (Comissão Europeia, 2016).

A 7 de outubro do mesmo ano entraria em vigor um novo Regulamento da Frontex revogando o regulamento do Conselho n.º 2007/2004 que havia criado esta agência da União Europeia (UE). O novo diploma alterou a designação oficial do órgão, de Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, para Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, estendendo o respetivo mandato e atribuindo-lhe competências de natureza executiva.

O novo Regulamento da Frontex é produzido durante uma crise transnacional com graves impactos na solidez da União Europeia. Apesar de serem sistematicamente referenciados os direitos fundamentais de todos os cidadãos e de se reconhecer de forma ampla a crise humanitária que se abateu sobre toda a região MENA, a prioridade da política europeia em matéria de migrações está alinhada com a sua política de segurança procurando garantir a sustentabilidade dos diversos sistemas nacionais e a coesão do projeto europeu.

O “Roteiro de Bratislava” (Consillium, 2016) sintetiza e clarifica essas preocupações, definindo em relação à migração e fronteiras externas os seguintes objetivos:

1. Nunca permitir que voltem a ocorrer os fluxos descontrolados do ano passado e reduzir ainda mais o número de migrantes irregulares;
2. Assegurar o pleno controlo das (...) fronteiras externas e regressar a Schengen;
3. Alargar o consenso da UE sobre a política de migração a longo prazo e aplicar os princípios da responsabilidade e da solidariedade.

Para concretização destes objetivos, os 27 propuseram, entre outras medidas, a produção de plena capacidade de reação rápida da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que já havia sido criada; a realização de pactos em matéria de migração para a cooperação; e o diálogo com países terceiros que conduzam à redução dos fluxos de migração ilegal e ao aumento das taxas de regresso. Em relação à segurança interna e externa, foi definido como objetivo “fazer tudo o que for necessário para ajudar os EM a garantirem a segurança interna e a lutarem contra o terrorismo”, propondo as seguintes medidas:

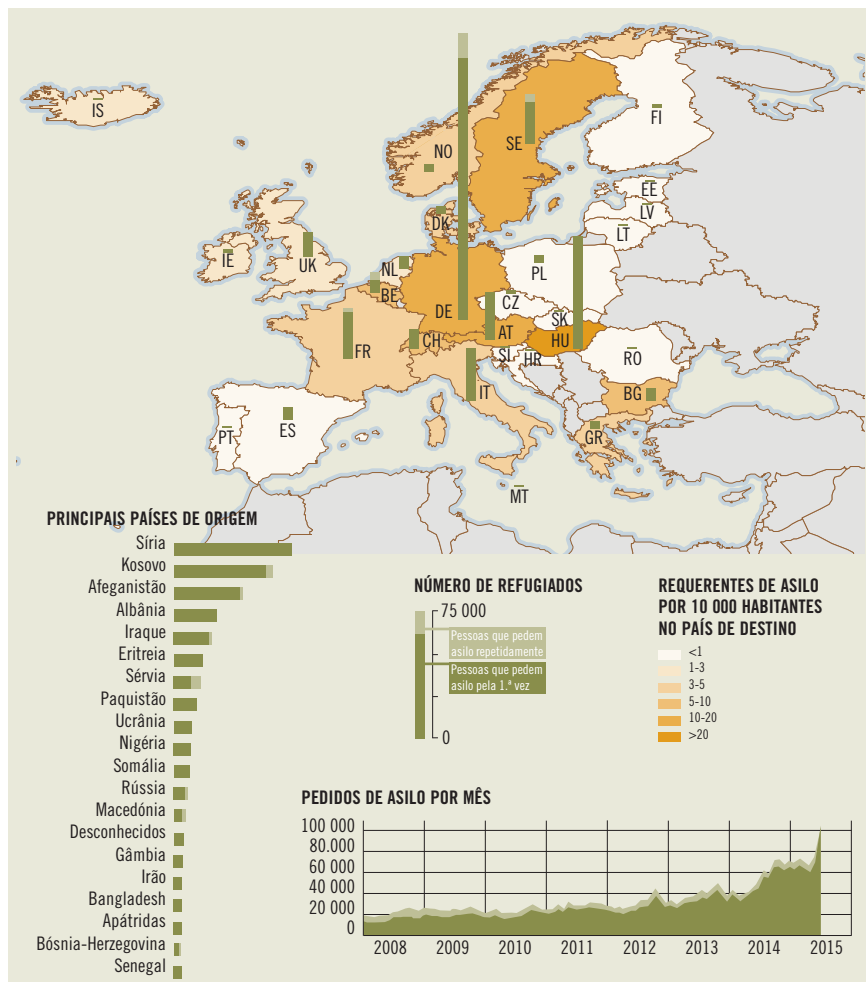
- a) Intensificar a cooperação e o intercâmbio de informações entre os serviços de segurança dos EM;
- b) Adotar as medidas necessárias para garantir que todas as pessoas, incluindo os nacionais dos EM da UE, que atravessam as fronteiras externas da União, serão controladas através do confronto com as bases de dados pertinentes que deverão estar interligadas;
- c) Iniciar a criação de um sistema de informação e de autorização de viagem (ETIAS), a fim de permitir a realização antecipada de controlos e, caso seja necessário, recusar a entrada de viajantes isentos da obrigação de visto;
- d) Realizar um esforço sistemático contra a radicalização, nomeadamente através de expulsões e proibições de entrada sempre que tal se afigure necessário, bem como prestar apoio ao nível da UE às ações dos EM em matéria de prevenção.

Dir-se-ia que as medidas preconizadas no “Roteiro de Bratislava” no âmbito da segurança interna e externa estão indelevelmente marcadas pelas questões da migração, sendo inequívoco que estas estão correlacionadas com alguns fenómenos associados ao terrorismo, à criminalidade transnacional, violenta e grave.

### Conclusão

A nova Guarda de Fronteiras e Costeira da UE é composta pelas estruturas nacionais dos EM em conjunto com a estrutura da Frontex. Apesar de os EM manterem a sua competência primária de controlar as fronteiras, muitas responsabilidades passaram a ser partilhadas (artigo 5.º do Regulamento), existindo mesmo uma linha de dependência entre os EM e a Frontex, considerando que é a Agência que estabelece a estratégia da gestão integrada de fronteiras externas.

Afirma Recassens i Brunet (2003), referindo-se às alterações de paradigma da segurança e dos



### CRISE MIGRATÓRIA DE 2015 – PEDIDOS DE ASILO E REFUGIADOS

Fonte: Maximilian Dörbecker – Construído tendo por base dados e informações de: Eurostat dataset migr\_asypactmz; Eurostat dataset tps00001; Frontex Migratory Routes Map. This base map by alexrk, CC BY-SA 2.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=43280936>

direitos, liberdades e garantias decorrentes da “globalização” que “a redefinição de espaços coloca graves problemas no plano da segurança (...). A aparição de espaços macrosseguritários de tipo supraestatal, como o espaço policial europeu, fez das seguranças nacionais uma questão multilateral. A emergência de um espaço de segurança levantou um grande número de interrogações sobre os seus mecanismos operacionais e de controlo. No âmbito global, aparecem políticas claramente repressivas relacionadas com grandes temas securitários (terrorismo, drogas, livre circulação de estrangeiros, crime organizado, violência...) abrindo-se um amplo debate sobre os riscos derivados da construção de uma Europa-fortaleza em lugar de uma Europa dos cidadãos” (Recassens i Brunet, 2003).

As recentes alterações institucionais não determinam um cenário tão radicalmente crítico, mas anunciam mudanças adaptativas das políticas comuns de migração e proteção de fronteiras às questões securitárias supervenientes. O posicionamento da UE enquanto ator internacional, as políticas comunitárias no plano das relações exteriores e os resultados da implementação das atuais mudanças políticas terão consequências observáveis nos próximos anos, permitindo fazer uma avaliação mais conclusiva deste processo político. ■

### Notas

- 1 O regulamento n.º 2007/2004 estabeleceu como principais missões da Frontex: 1) a coordenação da cooperação entre EM na gestão das fronteiras externas, 2) a assistência aos EM na formação das guardas de fronteiras nacionais, 3) o desenvolvimento de análises de risco, 4) o desenvolvimento de pesquisa e investigação relevante para a vigilância e controlo das fronteiras externas, 5) o apoio aos EM que necessitem de suporte técnico e operacional no âmbito do controlo de fronteiras externas e 6) o apoio aos EM na organização de operações de retorno de pessoas.
- 2 A propósito deste aspeto veja-se ainda o artigo 2, n.ºs 4 e 5 do TFUE.

### Referências

- Birkland, T. (1998). “Focusing events, mobilization and agenda setting”. *Journal of Public Policy*, 18 (1), 53-74.
- Comissão Europeia. (2016, setembro 14). *Estado da União 2016: Comissão apostada em reforçar as fronteiras externas*. Comunicado de imprensa da Comissão Europeia.
- Consillium. (2016, setembro 16). *Declaração de Bratislava*. Acessível em <http://www.consillium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>
- Frontex. (2016, outubro 16). *European border and coast guard agency launches today*. Retirado de: 2017, Frontex: <http://frontex.europa.eu/news/european-border-and-coast-guard-agency-launches-today-CHIYAp>
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). “The agenda-setting function of mass media”. *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), 176-187.
- Parlamento Europeu. (2016, jul. 6). *Position of the European Parliament adopted at first reading on 6 July 2016 with a view to the adoption of Regulation (EU) 2016/... of the European Parliament and of the Council*. Retirado de Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliament-positions.html#sidesForm>
- Recassens i Brunet, A. (2003). “Globalización, riesgo y seguridad: el continuóse de lo que algún empezóse”. *La Seguridad en la Sociedad del Riesgo: un debate abierto*, 2.
- UE. (2016, setembro 16). Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho. *Journal Oficial da União Europeia*, L 251.