

Gestão Fronteiriça e Políticas de Migração e Asilo da União Europeia no Pós Primavera Árabe: o risco de um *Double Shifting Out*

Alain Montalvão Lantoiné

Investigador Associado do Observatório Político

Nota Explicativa

No âmbito da dissertação de mestrado intitulada “O Impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia no Mediterrâneo: *Mare Nostrum?*”, apresentada à Universidade de Coimbra antes dos acontecimentos de Lampedusa ocorridos em Outubro do presente ano, deparei-me com um assunto de interesse maior no campo da gestão das fronteiras externas da União Europeia: a crescente influência de empresas privadas no modelo de Gestão fronteiriça de uma União Europeia em plena transformação político-institucional. Alicerçando a investigação no conceito de *Shifting Up and Out* de Sandra Lavenex, terei ido ao encontro de factos pouco divulgados pelas agências noticiosas nacionais e internacionais, o que me levou a desenvolver, progressivamente e de forma exploratória, o conceito de *Double Shifting Out*.

Breve Enquadramento Teórico

A Primavera Árabe¹ trouxe consigo mudanças significativas no campo das políticas de migração e asilo e gestão fronteiriça da União Europeia. Serão estas mudanças a consequência directa de uma política externa que falhou

¹ O conceito de “Primavera Árabe” não é aceite por todos os autores, visto que pressupõe a existência de um paralelismo com episódios históricos em muito diferentes do que realmente representam as revoluções em análise. De facto, José Manuel Pureza afirma que o termo “Primavera Árabe” remete para acontecimentos como a Revolução de Veludo ou quadros literários como “O Fim da História” de Francis Fukuyama. Analogias que, no seu entender, não devem ser feitas, uma vez que os “*outputs*” das Revoluções Árabes refletem uma escala de transformação limitada, repleta de subjetividade política e dinâmicas de transformação desencontradas (Pureza, 2013). Assim, dir-se-á que é mais rigoroso o uso da expressão “Revoluções Árabes”. Expressão que utilizamos sem, contudo, abdicar do conceito de “Primavera Árabe”, por este nos oferecer uma percepção mais clara da janela temporal da nossa análise.

redundantemente no Mediterrâneo, ou as Revoltas Árabes iniciadas com a auto-imolação de Mohamed Bouazizi precipitaram reformas anteriormente previstas? Para compreendermos a temática abordada no presente *WP* teremos, antes de mais, que estar familiarizados com o conceito de *Shifting Up and Out* de Sandra Lavenex.

Por *Shifting Up and Out*, Sandra Lavenex entende, *grosso modo*, a perigosidade da transferência de competências no controlo da imigração, do domínio nacional para o domínio comunitário. Perigosidade está que reside na potencial fuga aos escrutínios nacionais e trâmites constitucionais que zelam pelo cumprimento das mais basilares normas presentes no chamado acervo comunitário. Sendo este conceito a base da nossa análise, em que consiste então a noção de *Double Shifting Out*?

A Difícil Reforma do Sistema Eurodac

A abordagem normativa da UE à região MENA (*Middle East and North Africa*) no Pré Primavera Árabe ficaria “manchada” pelo apoio a regimes autoritários e por uma gestão fronteiriça mais virada para a securitização do espaço Schengen do que propriamente para a adopção de uma postura coadunável com o disposto na sua vertente de intervenção multilateral para a região. Em investigação prévia, fizemos a análise da evolução das Convenções de Dublin I e II relativamente às políticas de asilo, às quais voltaremos neste *WP* para compreender o seguimento que lhes foi dado com a metamorfose dos equilíbrios regionais decorrente da Primavera Árabe.

Apresentada em Maio de 2012, a proposta da Comissão Europeia e do Conselho Europeu para a reforma do sistema Eurodac, visa sobretudo a extensão do uso dos dados armazenados pelo Eurodac às agências responsáveis pela aplicação da lei, bem como à Europol. Tal proposta é a continuação de um longo debate jurídico-institucional. De facto, a proposta de 2012 é o reformular da proposta feita em 2008 e alterada por duas vezes, em 2009 e 2010. Enquanto a primeira alteração tinha como objetivo um maior grau de harmonização do Sistema Comum de Asilo Europeu e o aperfeiçoamento dos standards de proteção de dados (2008/0242(COD)), a segunda procurava alargar o uso dos dados do Eurodac às agências responsáveis pela aplicação da lei. Ambas foram alvo de fortes críticas da parte da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD). Não tendo sido adotada inicialmente, e tendo sido rejeitada após primeira revisão, efetuou-se



uma segunda alteração à proposta (neste caso à proposta alterada), apresentada em Outubro de 2010, na qual foi retirada a menção à cooperação do Eurodac com as autoridades policiais (COM(2010)555 final). No entanto, em virtude da entrada em vigor do TFUE e da supressão do sistema de pilares, a proposta (e respetivas alterações) teria que ser retirada e substituída por forma a enquadrar-se no quadro legal do Tratado de Lisboa.

A nova proposta, já tendo como pano de fundo as alterações decorrentes da Primavera Árabe, apresenta moldes diferentes, pese embora o propósito inicial se mantenha. A principal diferença reside no facto de a nova proposta fazer uso de uma retórica ligada ao domínio da segurança, mais particularmente relativa ao combate ao terrorismo. Esta retórica, fortemente difundida através de campanhas mediáticas, baseia-se no caso de um mandato de busca de um suspeito de terrorismo na Holanda cuja captura beneficiou, alegadamente, com o uso dos dados registados no sistema central do Eurodac (Xynou, 2012). A comparação entre os dados registados na Alemanha e as impressões digitais armazenadas na base de dados de requerimentos de asilo da Holanda, não violando a Diretiva [95/46/EC] (sublinhe-se), permitiu tal feito, servindo, presentemente, para legitimar indiretamente as intenções de revisão do Eurodac pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu (Xynou, 2012). Segundo a Privacy International os argumentos apresentados são insuficientes para que se proceda, pacificamente, a esta reforma. Mesma opinião tem a AEPD que deliberou que os motivos apresentados para este alargamento são insuficientes e recomendou, em Setembro de 2012, que fosse reforçado o estudo acerca do impacto destas reformas em todos os sectores políticos relevantes, que fossem apresentadas provas sólidas e estatísticas fiáveis para a necessidade deste alargamento, bem como da necessidade de inclusão de um estudo de impacto na área dos Direitos Humanos (AEPD, 2012). O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) pronunciou-se igualmente de forma negativa, referindo que deve ser evitada, ao máximo, a possibilidade de transferência dos referidos dados para países terceiros, bem como de permitir casos onde erros nos sistemas informatizados de registo de impressões digitais conduzam à indevida penalização de refugiados (Opinião ACNUR, 2012), risco inerente às imprecisões da proposta de regulamento. A AEPD faz igualmente fortes críticas ao facto de não ter havido consultação antes da adoção da proposta. Contudo, o facto de a referida proposta ser composta pelas linhas gerais da Proposta alterada de 2009, assim o justificou, segundo a Comissão Europeia e o Conselho Europeu.

Sistema de Informação de Vistos: Mediterrâneo Norte na Aplicação Inaugural

A ideia para a adoção de um Sistema de Informação de Vistos (*Visa Information System – VIS*) partiu de recomendações estabelecidas nos Conselhos Europeus de Sevilha e Laeken, tendo sido adotado pelo Conselho Europeu (CeU) de Tessalonica de Junho de 2003. No nº III das conclusões do Conselho de Sevilha são definidas as medidas essenciais para o combate à imigração irregular² (União Europeia, 2002). As medidas propostas na secção “Introdução gradual da gestão coordenada e integrada das fronteiras externas” acabariam por ser adotadas no CeU de Tessalonica.

O VIS consiste na partilha, pelos EM, de dados relativos a vistos. É Definida a necessidade de criação de um sistema coerente de gestão de dados biométricos, que serviria de guia para uma melhor organização de documentos dos cidadãos de países terceiros, bem como para a gestão de passaportes e sistemas de informação dos cidadãos da UE, lançando as bases para o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen (SIS). Os grandes objetivos do VIS passavam pela facilitação do combate ao uso de documentação fraudulenta, melhoramento da consultação no que toca à atribuição de vistos e, essencialmente, simplificação da identificação por forma a aperfeiçoar o funcionamento do quadro de Dublin II (Balzacq; Carrera, 2005). O VIS é inicialmente organizado em dois grandes grupos: O Sistema Central de Informação de Vistos (*Central Visa Information System – C-VIS*) e um Sistema Nacional de Informação de Vistos (*National Visa Information System – N-VIS*). Enquanto a manutenção do primeiro fica a cargo da Comissão Europeia, o segundo é gerido pelos EM, que têm a obrigação de transmitir todos os dados por si obtidos para a autoridade central. A acrescer a estes elementos, a 19 de Fevereiro de 2004, o Conselho da Direção-Geral Justiça e Assuntos Internos (*Justice and Home Affairs – JHA*), adotou conclusões no que toca à arquitetura e funcionalidade do Sistema Europeu de Vistos, tendo sido igualmente adotado o Regulamento do Conselho nº 2252/2004 no que toca a questões de segurança relativas a dados biométricos e documentos emitidos por países terceiros (União Europeia, 2004). A relevância do VIS para o nosso estudo prende-se com o facto de este ter sido aplicado pela primeira vez a 11 de Outubro de

² no qual ainda se fala de imigração “ilegal”



2011, precisamente nos países árabes onde as revoltas começaram (Franchich; Fargues, 2012). Este facto revela a preocupação securitária crescente em torno da região Mediterrânica.

Pese embora não se tivesse ainda a noção do real impacto da Primavera Árabe no número de pedidos de visto para a Europa, optou por aplicar-se imediatamente o VIS a uma região de onde poderia provir um fluxo migratório de excepção, o que faz prova da imutabilidade da abordagem Pré-Primavera Árabe à região. Isto é, mantém-se uma abordagem na qual é passível de se dizer que o que é transmitido a nível multilateral se afigura, de certo modo, paradoxal face à condução das alterações registadas ao nível interno na UE.

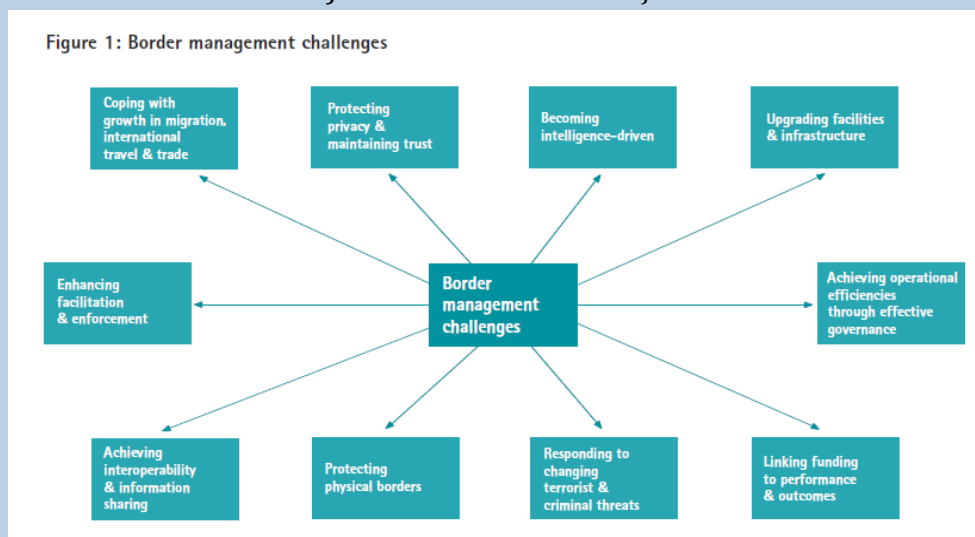
De igual modo, face à assinatura de um novo contrato, em Fevereiro de 2013, entre a UE e um consórcio liderado pela Accenture (igualmente composto pelas Empresas LG e Morpho-Safran) para a gestão das informações relativas aos Sistema VIS do território comunitário (Economic Times, 2013), a lógica securitária na gestão fronteiriça parece aproximar-se cada vez mais do modelo de gestão vigente nos EUA, no qual a dimensão humana da gestão de pedidos de asilo e de vistos de entrada é progressivamente transferida para a esfera privada, o que, por si só é passível de estimular ainda mais a noção de *Shifting Out* de Sandra Lavenex. Isto é, se a fuga aos sufrágios nacionais e limites constitucionais nacionais em matéria de gestão fronteiriça e, conseqüentemente, de gestão de fluxos migratórios e de pedidos de asilo, se agudizou com a transferência de competências para o domínio de decisão comunitário ao nível da Direcção Geral Justiça e Assuntos Internos, a transferência de competências desta última para a esfera privada, fortalece esta situação. De facto, a gestão de dados biométricos ao nível dos pedidos de asilo foi introduzida com o fito de melhorar a funcionalidade das Convenções de Dublin, tendo sido a sua gestão ao nível informático atribuída imediatamente a empresas privadas, o que por si só, é natural. O que é menos normal é o facto de a empresa a quem esta gestão de dados foi atribuída, ser uma multinacional com longa tradição no campo da gestão fronteiriça, nomeadamente nos EUA pós 11 de Setembro de 2001. Esta delegação de responsabilidade para a esfera privada, não constitui uma premissa. De facto, a Accenture revela já alguma experiência no campo da gestão fronteiriça, por exemplo, nos EUA. Contudo, o contrato, assinado a 27 de Fevereiro do presente ano, coincide, no tempo, com a validação, por parte da DG-JAI, do Sistema de Informações de Schengen II (SIS II), o que poderá revelar alterações profundas na dinâmica futura da gestão fronteiriça da UE e do seu conciliar com a gestão de fluxos migratórios e gestão de requerimentos de asilo.



Por outras palavras, à dita empresa é pedida a mera gestão informática (e nada mais) de uma plataforma de dados de extremo relevo ao nível da segurança, sabendo-se que outra das suas fortes áreas de actuação é precisamente a elaboração de modelos de gestão fronteiriça com longa tradição, por exemplo, nos EUA. Se nos é permitido, é o mesmo que pedir a um toxicodependente que proceda à adequada administração de uma larga quantidade de droga apreendida.

De um modo geral, na sua “*managerial approach*” ou abordagem de gestão, a Accenture sublinha as dificuldades experienciadas pelos Estados na gestão fronteiriça no pós-11 de Setembro. É dada particular ênfase às consequências económicas de uma gestão fronteiriça marcada pelo “medo” e ameaça real do terrorismo, tanto ao nível da mobilidade de pessoas como da mobilidade de mercadorias. Utilizando os EUA como exemplo, mais particularmente as implicações do fecho de fronteiras no desempenho económico de grandes empresas como a DaimlerChrysler e a Ford, a Accenture faz uma abordagem empresarial à questão da mobilidade humana. Se por um lado destaca que por forma a aumentar a eficácia do controlo de mercadorias e pessoas, a abordagem deve ser “eficiente e não intrusiva”, por outro, adota uma postura alarmista, destacando áreas de risco nas quais, *a priori*, não tem conhecimentos suficientes e por conseguinte legitimidade. De facto, a relação entre “a contínua ameaça de terrorismo” com “instabilidades geopolíticas, étnicas e religiosas crescentes em número e severidade” (Accenture, 2006: 2), é reveladora de uma abordagem superficial e, de certo modo, perigosa. De um modo geral, a solução apresentada passa pela identificação e localização dos passageiros e mercadoria, informações através das quais se procede a uma análise de risco. Tal abordagem encontra-se, na lógica empresarial da Accenture, frequentemente limitada por aspetos institucionais, acesso a recursos e partilha de informação, no entanto, as mais recentes reformas ao nível do Eurodac e dos próprios regulamentos de Dublin II, são passíveis de constituir, à partida, o início de um novo tipo de gestão das fronteiras e Políticas de Migração e Asilo da União Europeia.

Desafios na Gestão Fronteiriça - Accenture



Fonte: Accenture 2006 (Transforming global border management. Facilitating trade, travel and security to achieve high performance)³

Como se não bastasse, a área “Gestão Fronteiriça” é uma ínfima porção das áreas de actuação da Accenture, que se notabiliza “igualmente” nos domínios de administração de saúde, gestão publicitária etc., o que, por si só, seria passível de levantar suspeitas sobre a forma como a gestão de dados é feita. Convém assim frisar o perigo inerente ao papel que uma empresa privada como a Accenture pode ter nos futuros modelos de gestão fronteiriça da UE, que é passível de ter, por conseguinte, naturais e preocupantes implicações nas políticas de migração e asilo da União Europeia, em particular num Mediterrâneo em plena mutação identitária.

Conclusão

Procurámos perceber qual o impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia para o Mediterrâneo. Para tal, guiámos a nossa análise pelos conceitos de Europa como Potência Normativa de Ian Manners e de Deslocamento para Fora (*Shifting Out*) de Sandra Lavenex. Um enquadramento teórico que nos permitiria perceber o modo como a UE reagiu às Revoltas Árabes no plano das suas relações multilaterais e bilaterais

³ Disponível em:

http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/5969_ACCE_BorMgt_v3.pdf



institucionalizadas para o Mediterrâneo, bem como a forma como seriam/são relançadas as políticas intra-UE no seu plano político-institucional. Quisemos, implicitamente, perceber de que modo as Políticas de Migração e asilo se interligam com as preocupações securitárias de gestão fronteiriça da UE no Pré e Pós Primavera Árabe, de modo a compreender o que mudou desde o início das revoltas na Tunísia, nomeadamente no que à tradicional abordagem normativa diz respeito.

Chegámos à conclusão que o discurso normativo da UE para a região saiu reforçado nos quadros das relações Euro-Mediterrânicas da “União Para o Mediterrâneo” e da “Política Europeia de Vizinhança” mas que, contudo, se assiste hoje a um reforço da noção de Fortaleza Europeia ao nível das medidas internas da UE. Assim, numa lógica comparativa, percebemos que a incongruência de políticas verificada no Pré Primavera Árabe -apoio a regimes autoritários e reforço do controlo das fronteiras externas da UE através de uma estratégia de *shifting out* – deu lugar a uma estratégia não menos incongruente – e potencialmente pouco sustentável, com as devidas particularidades. Particularidades estas que consistem no aperfeiçoamento de medidas contrárias ao *acquis communautaire* no que às Políticas de Asilo e Vistos diz respeito e na aproximação crescente ao modelo de gestão fronteiriça vigente nos Estados Unidos da América. De facto, o potencial reforço das funções a desempenhar por Empresas Multinacionais no campo da gestão fronteiriça da UE, como consequência das mais recentes reformas empreendidas ao nível das Convenções de Dublin, do Sistema Eurodac e do Sistema de Informação de Vistos, leva-nos a – ousadamente – fortalecer o conceito de Sandra Lavenex, transformando-o em “*Re-Shifting Out*” (Nova deslocação/fuga para fora), ou “*Double Shifting Out*” (Dupla deslocação ou fuga para fora). Isto é, se o “*Shifting Out*” de Lavenex apontava para os perigos de uma *Europeização* crescente das Políticas de Migração e Asilo, através da progressiva transferência de competências do domínio nacional para o domínio decisório da Direcção Geral Justiça e Assuntos Internos, o nosso “*Double Shifting Out*” remete para os perigos inerentes à potencial transferência de competências da DG-JAI para a esfera privada, em matéria de gestão fronteiriça com implicações óbvias nas políticas de migração e asilo.

Assim, de um modo geral procuramos destacar uma postura cada vez mais Atlantista no modelo de gestão de migrações, fronteiras e asilo na União Europeia no Mediterrâneo e a consequente continuidade de uma abordagem paradoxal e pouco sustentável na região. *Grosso modo*, os erros cometidos no

Mediterrâneo Pré-Primavera Árabe consistiram no desvalorizar da vulnerabilidade e perenidade dos regimes autoritários aos quais a UE prestava o seu apoio, enquanto paradoxal e simultaneamente procurava proteger o seu espaço e exercer a sua influência enquanto Potência Normativa. No cenário Pós Primavera Árabe, verifica-se um reforço desta postura normativa (ainda que sustentando regimes autoritários na Argélia e em Marrocos) e em simultâneo um fortalecimento da segurança quer através de quadros já existentes anteriormente, quer através da implementação de novas medidas passíveis de serem contrárias a um modelo de gestão das Políticas de Migração e Asilo baseadas no *acquis communautaire* que caracteriza a noção de Europa enquanto Potência Normativa.

Deste modo, parece-nos plausível afirmar que as políticas de gestão fronteiriça da UE são, em 2013, um terreno preocupantemente mal elaborado onde o eco das narrativas normativas revela uma Europa internamente doente e profundamente dependente das estratégias Atlantistas para a região.

Nota do Autor

Entenda-se que, face à quantidade de informação abordada e às regras de publicação de um *WP*, foi necessário resumir ao máximo a informação e, de certo modo, colocar no mesmo plano de análise áreas tão irmãs como distintas, como as Políticas de Migração e Asilo e a Gestão Fronteiriça da UE.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Telf. (00351) 21 820 88 75
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

Lantoine, Alain Montalvão «Gestão Fronteiriça e Políticas de Migração e Asilo da União Europeia no Pós Primavera Árabe: o Risco de um *Double Shifting Out*», *Working Paper #37*, Observatório Político, publicado em 15/11/2013, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.