

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2009/2010



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

**A ACÇÃO DAS FORÇAS CONJUNTAS E COMBINADAS
FACE À MIGRAÇÃO ILEGAL.
CONTRIBUTOS NACIONAIS**

**NUNO FERREIRA LOPES
MAJ ART**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A ACÇÃO DAS FORÇAS CONJUNTAS E COMBINADAS
FACE À MIGRAÇÃO ILEGAL.
CONTRIBUTOS NACIONAIS**

**Nuno Miguel dos Santos Ferreira Lopes
Major de Artilharia**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10.

Lisboa – 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A ACÇÃO DAS FORÇAS CONJUNTAS E COMBINADAS
FACE À MIGRAÇÃO ILEGAL.
CONTRIBUTOS NACIONAIS**

**Nuno Miguel dos Santos Ferreira Lopes
Major de Artilharia**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10.

**Orientador:
CTEN Paulo Alexandre Rodrigues Vicente**

Lisboa – 2010



AGRADECIMENTOS

Para que este trabalho fosse uma realidade tenho de agradecer a todos aqueles que me serviram de fonte de inspiração e aos que mais uma vez foram a causa da minha permanente motivação para ultrapassar mais este desafio.

Ao CTEN Paulo Alexandre Rodrigues Vicente, meu orientador, pela sua disponibilidade, camaradagem, apoio, incentivo, conselhos e espírito crítico.

A todo o pessoal docente do Instituto de Estudos Superiores Militares que tem colaborado na minha formação e que, directa ou indirectamente, contribuíram com o seu conhecimento e dedicação para a minha formação e melhoria enquanto militar e Homem.

Pela forma como disponibilizaram do seu tempo e conhecimento, aconselhamento técnico e facilidades concedidas não posso deixar de agradecer de forma muito sincera aos seguintes senhores: Exmo. Sr. Vice-Almirante Silva Carreira, Director Geral da Autoridade Marítima Nacional; ao Exmo. Sr. Director Nacional Adjunto Joaquim Pedro Oliveira do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; ao Sr. Cor Inf Guerra Pereira Director do CEMC; ao Sr. TCor GNR Mesquita Fernandes; Sr. Maj Inf Menezes do IESM; ao Sr. Maj GNR Grenho CmdGeral da GNR, ao Sr. Maj GNR Silvério do Gabinete da GNR do IESM; ao meu grande amigo Maj GNR Serra Cruz CmdGeral da GNR. A todos o meu agradecimento pelo contributo prestado.

A todos os meus camaradas e amigos do Curso de Estado-Maior Conjunto 2009/10, e ainda militares que comigo convivem, que sempre encontraram tempo para discutir ideias e sugerir aperfeiçoamentos no sentido de melhorar o meu trabalho.

A todos os meus familiares e amigos, não militares, que sempre me incentivaram a continuar, e em especial aos meus pais que sempre encontraram tempo para me disponibilizar o seu saber e opinião em todos os momentos da minha vida. À Ana, minha esposa, pelo seu apoio abnegado, estímulo e compreensão continuados, não só no decorrer de mais esta tarefa mas ao longo de toda a vida. Ao meu filho Vicente pelo tempo que não lhe dediquei peço a sua compreensão no futuro.



ÍNDICE

1. Introdução	1
2. Enquadramento	5
a. A imigração no quadro internacional	6
b. A imigração em Portugal.....	7
c. Síntese Conclusiva.....	9
3. Contextualização Legal do Fenómeno da Imigração	10
a. Síntese Conclusiva.....	14
4. Combate à Imigração Ilegal.....	15
a. Acção das Organizações Internacionais	15
b. Combate à Imigração Ilegal em Portugal	16
(1) Sistema de Segurança Interna.....	16
(2) Sistema de Informações da República Portuguesa.....	17
(3) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	19
(4) Outras Forças e Serviços de Segurança.....	20
(5) Forças Armadas	22
c. Quadro resumo das capacidades das forças conjuntas e combinadas actuais	24
d. Síntese Conclusiva.....	24
5. Análise da acção das forças no combate à Imigração Ilegal.....	26
a. Análise do Ambiente Externo	26
b. Análise do Ambiente Interno.....	27
c. Matriz SWOT de avaliação dos factores identificados	28
6. Modelo/Proposta de actuação das forças conjuntas e combinadas no combate à Imigração Ilegal.....	30
a. Planeamento por Capacidades	30
b. Módulos de Capacidades	33
c. Proposta de Modelo de interacção das capacidades	34
d. Síntese Conclusiva.....	36
7. Conclusões	37
8. Bibliografia.....	41



APÊNDICES

Apêndice 1 – Corpo de conceitos	1-1
Apêndice 2 – Actividades da FRONTEX	2-1
Apêndice 3 – O Caso Espanhol no combate à Imigração Ilegal	3-1
Apêndice 4 – Agências Internacionais com preocupações no domínio da imigração.....	4-1

ANEXOS

Anexo A – Mobilidade de Populações no Mundo Contemporâneo	A-1
---	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Espaço <i>Schengen</i>	10
Figura 2 – Esquema geral das entidades envolvidas no combate à imigração ilegal	16
Figura 3 – Modelo de interacção das capacidades	34
Figura 3 - Mobilidade de Populações no Mundo Contemporâneo.....	1

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro resumo das capacidades das forças conjuntas e combinadas actuais ...	24
Tabela 2 – Matriz SWOT	29
Tabela 3 - Identificação de preocupações dos cenários.....	31
Tabela 4 - Cenários de Ameaça.....	31
Tabela 5 - Características Operacionais da Imigração Ilegal	32
Tabela 6 – Desafios Operacionais das Forças de combate à imigração ilegal	32
Tabela 7 – Capacidades Críticas das Forças de combate à imigração ilegal.....	32
Tabela 8 – Módulos de Capacidades	33



RESUMO

A imigração das populações tem por base a procura de melhores condições de vida, arrastando números elevados de pessoas de regiões desfavorecidas, para locais onde vislumbram a possibilidade de satisfazer os seus anseios. Como forma de regular o fenómeno imigração, de acordo com as vontades dos Estados, surgiram assim as políticas de imigração, que se traduzem num esforço de integração das comunidades de imigrantes, estabelecendo também medidas de controlo dos fluxos para que seja possível às autoridades gerir tais fluxos. Pôr termo à imigração ilegal, significa promover a figura do imigrante legal, atribuindo-lhe elevados factores de integração, nos sectores identificados como necessários ao desenvolvimento. Assim, estará também a ser combatida a actividade de tráfico de pessoas, desenvolvida pelo crime organizado. Portugal implementou recentemente uma nova Lei de Segurança Interna que veio aperfeiçoar a estrutura de Segurança interna, e em particular a acção das forças no combate à imigração ilegal.

Este Trabalho de Investigação Individual estuda a acção das forças conjuntas e combinadas no combate à imigração ilegal, utilizando o método hipotético-dedutivo. Para este efeito, inicialmente, é efectuado um enquadramento da situação da imigração na União Europeia e em Portugal, além da caracterização da política correspondente. Em seguida, descrevemos o combate à imigração ilegal travado pelos organismos da União Europeia e pela actuação das forças e serviços portugueses de segurança e defesa. Para analisarmos a situação do modelo actual de combate à imigração ilegal, realizamos uma análise SWOT¹. Finalmente, através do planeamento por capacidades construímos um modelo/proposta de actuação das forças conjuntas e combinadas no combate à imigração ilegal.

No modelo proposto, face à complexidade, dimensão e morfologia atípica da imigração ilegal, sugere-se que as competências do SGSSI sejam reforçadas nas situações correntes, de modo a centralizar toda a acção das forças, em especial no domínio de comando operacional, e actuando mais na prevenção do que em reacção aos acontecimentos que vão ocorrendo.

¹ *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*



ABSTRACT

The populations migration is based on the demand for better living conditions, dragging large numbers of people from disadvantaged areas, to places where they glimpse the possibility of satisfying their desires. As a way to regulate the immigration phenomenon, according to the wills of states have emerged as immigration policies, which reflect an effort to integrate immigrant communities, thus establishing measures to control the flows to be able to manage those authorities flows. Stopping illegal immigration means to promote the image of the legal immigrant, giving it high factors of integration in the sectors identified as necessary for development. Thus, it will also be addressed on the business of trafficking in persons, developed by organized crime. Portugal has recently implemented a new Internal Security Law which has improved the structure of Internal Security, in particular the action of forces in the fight against illegal immigration.

This research work, studies the single action of joint and combined forces in combating illegal immigration, using hypothetical-deductive method. For this purpose, it is first made a framework of the immigration situation in the European Union and Portugal, besides the characterization of the corresponding policy. Then, describe the fight against illegal immigration faced by European Union bodies and the conduct of Portuguese security and defense forces and services. To analyze the situation of the current model of combat illegal immigration, we conducted a SWOT analysis. Finally, with a Capabilities-Based Planning we built a model/proposal to conduct joint and combined operations to fight illegal immigration.

In the proposed model, to address the complexity, size and atypical morphology of illegal migration, it is suggested that the currents powers of SGSSI are enhanced in normal situations in order to centralize all the action of forces, particularly in the field of operational command, and acting more on prevention than reaction to events that are occurring.



PALAVRAS-CHAVE

Acção das forças;
Combate à imigração ilegal;
Crime organizado;
Forças conjuntas e combinadas;
Imigração ilegal;
Lei de segurança interna;
Planeamento por capacidades;
Políticas de imigração;
Segurança e defesa;
Segurança interna;
Tráfico de pessoas.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMN	Autoridade Marítima Nacional
AR	Assembleia da República
C2	Comando e Controlo
C4I	Comando, controlo, comunicações, computadores e informações
CCPA	Centros de Cooperação Policial e Aduaneira
CCRC	<i>Centro de Coordinación Regional de Canarias</i> (Espanha)
CDMG	Comité Director para a Migração
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CIREFI	Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matérias de Passagem das Fronteiras e Imigração
CNCM	Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNP	<i>Cuerpo Nacional de Policía</i> (Espanha)
COMAR	Centro de Operações Marítimas
COREPER	Comité dos Representantes Permanentes
CPB	Planeamento por Capacidades
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
ESFAS	<i>Escuela Superior de las Fuerzas Armadas</i> (Espanha)
EUROPOL	<i>European Police Office</i> (Serviço Europeu de Polícia)
FCSE	<i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</i> (Espanha)
FFAA	Forças Armadas
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GC	<i>Guarda Civil</i> (Espanha)
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GDISC	<i>General Directors Immigration Service Conference</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana
IAEM	Instituto de Altos Estudos Militares
ICMPD	Centro para o Desenvolvimento da Política Migratória



IDN	Instituto de Defesa Nacional
INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization</i> (Organização Internacional de Polícia Criminal)
ISEG	Instituto Superior de Economia e Gestão
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LSI	Lei de Segurança Interna
MAS	Maritime Situational Awareness
MAI	Ministério da Administração Interna
MDN	Ministério da Defesa Nacional
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança a Cooperação na Europa
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PJ	Policia Judiciária
PM	Policia Marítima
PSP	Polícia de Segurança Pública
SAM	Sistema da Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSIRP	Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIRENE	<i>Supplementary Information Required at the National Entries</i>
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
SIVE	<i>Sistema Integrado de Vigilancia Exterior</i> (Espanha)
SIVICC	Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa
SSI	Sistema de Segurança Interna
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
TN	Território Nacional
UE	União Europeia
UTL	Universidade Técnica de Lisboa



1. Introdução

A migração internacional, entendida como o movimento de populações ou grupos individualizados de uma região ou país para outro, encontra as suas origens nos primórdios da Humanidade, desempenhando um importante papel na sociedade, ao ajudar a forjar laços económicos, sociais e culturais entre os povos e os Estados.

Globalmente a população mundial vive um momento de expansão demográfica, embora tal se deva principalmente ao crescimento demográfico dos países subdesenvolvidos. As profundas desigualdades no desenvolvimento entre países provocam contínuos fluxos de seres humanos das zonas mais pobres para aquelas onde as condições de vida são melhores. A fuga à pobreza, desemprego, destruição do meio ambiente, guerra, violência, perseguição política ou religiosa são as razões mais apontadas para o êxodo destas populações. As sociedades consideradas desenvolvidas são normalmente aquelas que são escolhidas como destinos das migrações.

De acordo com o relatório publicado pela Organização das Nações Unidas² (ONU) que retrata o envelhecimento da população europeia, relacionando os níveis de desenvolvimento económico desejados com a manutenção de um sistema de segurança social, serão necessários até 2025 cerca de 91,6 milhões de imigrantes, para garantir a manutenção do modelo social instituído na Europa.

A União Europeia (UE) constitui um destino prioritário de imigração e simultaneamente um espaço com grandes necessidades demográficas, especialmente ao nível da mão-de-obra não especializada. A imigração em Portugal tem crescido nos últimos anos de forma sistemática, tendo por base diversos factores, dos quais se destaca o crescimento de alguns sectores económicos aliado a uma incapacidade do mercado de trabalho nacional dar uma resposta adequada às necessidades de actividade produtiva.

Nas sociedades desenvolvidas, como é o caso europeu, proliferam as assimetrias internas, constatando-se uma incapacidade de resolução dos seus próprios problemas. Estas sociedades em nada vocacionadas para uma actuação integradora reagem muitas vezes a este fenómeno com atitudes de segregação originando, conseqüentemente, violência racial e discriminação.

Em Portugal verifica-se um aumento muito significativo do “contingente” de estrangeiros das mais variadas proveniências. No último processo de legalizações realizado no nosso país, a população de estrangeiros a residir legalmente quase que duplicou em

² Review and Appraisal of the Progress Made in Achieving the Goals and Objectives of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development – The 2004 Report – United Nations



termos absolutos. A taxa respectiva, em relação à população total, passou de 2% para 3,7%, tornando-se superior à da maioria dos países da UE³.

De acordo com a sua vontade, os Estados regulam o fenómeno “imigração” com a criação de políticas para integrar as comunidades de imigrantes e estabelecer medidas de controlo dos fluxos migratórios. Em geral, estas políticas estabelecem restrições para controlar a situação, na tentativa de proporcionar uma relação de compatibilidade entre as necessidades de mão-de-obra e a oferta com base na imigração. É assim criada uma forma de combate à actividade de tráfico de pessoas, desenvolvida pelo crime organizado transnacional.

No espaço europeu, a actuação das Forças e Serviços de Segurança (FSS) e das Forças Armadas (FFAA) está balizada pelas políticas governamentais da UE e, mais especificamente, dos Estados que a constituem. No nosso país onde recentemente foi implementada uma nova Lei de Segurança Interna⁴ (LSI), veio aperfeiçoar a estrutura de combate à imigração ilegal, julgando-se ainda necessária uma integração efectiva dos meios das FSS com os meios das FFAA, bem como a adequação da acção destas forças com outras congéneres, nomeadamente com as da UE.

Perante a abrangência do tema e para focalizar o tema proposto “*A acção das Forças Conjuntas e Combinadas face à Migração Ilegal. Contributos nacionais.*” vamos delimitar o tema, ao modo de actuação das FSS e das FFAA na prevenção e combate à imigração ilegal, num contexto nacional, que se integra naturalmente no da UE.

Pretendemos com este trabalho propor um modelo de actuação conjunta das FFAA e das FSS no âmbito nacional e internacional no combate à imigração ilegal, considerando que seja imperativo alcançar os seguintes objectivos:

- Compreender os principais fluxos de imigração para a UE, numa perspectiva nacional;
- Interpretar a política de imigração adoptada por Portugal e pela UE, e o enquadramento legal da acção das FSS e das FFAA;
- Analisar a actuação das FSS e FFAA no combate à imigração ilegal;
- Sintetizar um modelo de actuação das FSS e FFAA em acções conjuntas e combinadas no combate à imigração ilegal.

³ Quadro “Comparação dos Residentes Estrangeiros em Portugal” do Relatório Anual do SEF 2008

⁴ Lei n.º53/2008, 29 de Agosto



Numa tentativa de dar resposta ao tema do trabalho de investigação proposto, “*A acção das Forças Conjuntas e Combinadas face à Migração Ilegal. Contributos nacionais*”, enunciámos a seguinte questão central:

- Qual o papel das FSS e das FFAA nacionais no combate à imigração ilegal?

Desta questão central decorrem as questões derivadas a investigar e que a seguir se enumeram:

- QD 1 – Como é que se caracteriza a imigração ilegal no espaço europeu com entrada em Portugal?
- QD 2 – Em que medida a política nacional de combate à imigração ilegal se insere no contexto europeu?
- QD 3 – Qual o modelo nacional de combate à imigração ilegal?
- QD 4 – De que modo se pode rentabilizar a acção das FSS e das FFAA nacionais no combate à imigração ilegal na UE?

Deduzidas as questões derivadas da questão central, foram levantadas as seguintes hipóteses:

- H1 – Portugal representa uma porta de entrada de imigração ilegal na UE;
- H2 – Portugal tem implementado políticas que concorrem para as políticas de imigração da UE;
- H3 – O SGSSI assume-se como a entidade responsável pelo o combate à imigração ilegal a nível nacional;
- H4 – Portugal deve congrega a acção conjunta das FSS e das FFAA de modo a otimizar os meios ao dispor no combate à imigração ilegal.

A metodologia e o percurso a utilizar nesta investigação teve como base as etapas programadas no Manual de Manual de Investigação de Raymond Quivy e Luc Campenhoud (1998: pp. 24-31). A primeira etapa foi a elaboração do Plano de Trabalho, onde se procedeu a uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema em questão, que resultou na construção do modelo de análise baseado no método hipotético-dedutivo. Numa segunda fase efectuou-se a recolha de dados que nos permitiram testar as nossas hipóteses, através de entrevistas, leituras de bibliografia relacionada e análise de diplomas legais enquadrantes. Pretendeu-se contactar entidades que, pela sua experiência relacionada com a temática em estudo, constituíssem um contributo para responder aos objectivos centrais do presente trabalho, nomeadamente: o Director-Geral da Autoridade Marítima Nacional (AMN), Vice-Almirante Silva Carreira, o Director Nacional Adjunto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Inspector Superior Joaquim Pedro Oliveira;



o Chefe de Gabinete do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), TCor GNR Mesquita Fernandes; e o Representante do Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana (GNR) para os assuntos de imigração ilegal Maj GNR Grenho.

Numa terceira etapa realizou-se análise das informações, onde se foi verificar se as informações recolhidas correspondiam às hipóteses, ou seja, se os resultados observados corresponderam ao esperado face às hipóteses geradas. Na quarta etapa finalizamos a investigação com a caracterização análise e síntese dos resultados, respondendo às questões propostas e criando um modelo de actuação das forças conjuntas e combinadas no combate à imigração ilegal.

Durante o TII são utilizados termos e conceitos que importa clarificar e definir, dada a limitação imposta no que concerne à dimensão do estudo, optámos por colocá-los no Apêndice 1 - Corpo de conceitos.

Ao longo do trabalho, tendo como base o modelo de análise definido e partindo das hipóteses em estudo, procuramos responder às questões derivadas e validar as hipóteses nas sínteses conclusivas de cada capítulo. Para responder à questão central e cumprir o objectivo do nosso estudo, organizámos o TII em seis capítulos, nos quais se inclui a introdução e as conclusões. No segundo capítulo efectuamos o enquadramento da situação da imigração na UE e em Portugal, além da caracterização da política correspondente. No terceiro capítulo descrevemos o combate à imigração ilegal travado pelos organismos da UE e pela actuação das forças e serviços portugueses. No quarto capítulo realizamos uma análise SWOT⁵ das acções no combate à imigração ilegal em Portugal. No quinto capítulo através do planeamento por capacidades apresentamos de um Modelo/Proposta de actuação das forças conjuntas e combinadas no combate à imigração ilegal.

⁵ *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*



2. Enquadramento

O quadro vigente de desafios e ameaças à segurança interna situa-se num âmbito transnacional, tendo como resultado o esbatimento das fronteiras entre segurança interna e externa. Constituem-se, assim, como ameaças globais à segurança dos Estados o terrorismo, o narcotráfico, a imigração ilegal, as “ciberameaças”, e a proliferação de armas de destruição maciça, entre outras.

Como refere o programa do XVIII Governo Constitucional, “o contexto de segurança do século XXI caracteriza-se por uma multiplicidade de ameaças e riscos não convencionais, simultaneamente transnacionais e subestatais, que constituem ameaças à segurança nacional e internacional. Neste novo quadro, o conceito de Segurança regista duas alterações fundamentais. Primeiro, a segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional: é um quadro de Segurança Cooperativa. É para este novo quadro de segurança internacional que a política de Defesa Nacional e os instrumentos de Segurança e Defesa terão que desenvolver uma resposta adequada. A Defesa Nacional deve, assim, ter como objectivos fundamentais, não só a capacidade para garantir a Segurança do Estado e dos cidadãos, mas, também, a capacidade para projectar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas de alianças em favor da segurança internacional e da Paz”.

O Secretario Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, alertou que a segunda etapa da globalização já começou, estamos na Era da Mobilidade, durante a qual haverá um número cada vez maior de fluxos migratórios – actualmente estima-se que 3% da população mundial é migrante. Esta será, seguramente, uma maneira de reduzir a desigualdade e a pobreza, cabe à comunidade internacional promover e estruturar as formas de gestão dos fluxos migratórios que seguem esse intenso movimento transnacional de pessoas (PALOS, 2007: 144).

Actualmente, é inquestionável a complexidade dos processos migratórios, envolvendo aspectos tão diversos como a globalização, o envelhecimento populacional, a insegurança e o terrorismo, o respeito pelos direitos humanos e a luta contra o tráfico de pessoas ou a ajuda ao desenvolvimento e à democracia nos países de origem. Ao ser desenvolvida uma análise aos fluxos migratórios, deve referir-se que estes, por si só, não podem ser vistos como sinónimo de ameaça (Pinheiro, 2009: 41).



a. A imigração no quadro internacional

A imigração ilegal, com envolvimento de formas diversas de criminalidade organizada, registou alterações que merecem referência, nomeadamente quanto à caracterização das tipologias de crime associadas a este fenómeno. As associações criminosas procuraram o seu estabelecimento no território europeu, transferindo para os diversos Estados-membros da UE, estruturas e funcionamentos hierarquizados das suas células, desenvolvendo as suas actividades em redor de crimes como a imigração ilegal com ligação directa à extorsão, à angariação de mão-de-obra ilegal, ao sequestro e, por vezes, ao homicídio. Esta situação tende a agravar-se com o alargamento da UE ao Leste da Europa, que potenciou a actividade de organizações criminosas dos países agora limítrofes, nomeadamente a Rússia.

O facto de, numa sociedade, os actores ligados ao crime organizado se movimentarem com alguma facilidade, potencia o desenvolvimento de actividades ilícitas menores. A actuação perpetrada muitas vezes por angariadores de mão-de-obra, sobre o “imigrante indefeso”, assumindo contornos de escravatura, impossibilitando-o até de reclamar os seus direitos como ser humano, criam situações de desespero que podem levar à prática de acções criminosas como único modo de sobrevivência (Pinheiro, 2009: 42-43).

No âmbito do crime organizado as preocupações continuam centradas nas actividades das redes ligadas ao tráfico de estupefacientes e à imigração ilegal. No âmbito da imigração ilegal continuam a merecer especial atenção os fluxos provenientes das seguintes rotas: A rota da América Latina, com chegada ao continente europeu directamente por via aérea através de Madrid, Paris, Milão, Lisboa e outras cidades da UE com ligações directas. Nesta rota, Portugal constitui-se como porta de entrada e/ou destino de uma parte não desprezível destes fluxos. A rota do Magreb, onde a ausência de documentos é frequente, com entrada no território europeu, essencialmente por Espanha e Itália, por via marítima através de embarcações de pesca. Existe a possibilidade de utilização do território nacional quer como porta de entrada quer como espaço de regularização de imigrantes de origem magrebina. A rota África Subsariana, com entrada no território europeu por via aérea ou marítima. Face ao reforço securitário nos países da rota atlântica, e da consequente reorientação dos fluxos migratórios ilegais, ampliou-se o risco de Portugal ser equacionado como ponto de entrada alternativo por algumas redes activas nos países do *Sahel*. A rota do subcontinente indiano, com entrada por via terrestre ou aérea, onde os cidadãos hindustanos procuram a regularização na UE através de formas instrumentais de imigração ilegal, como o casamento de conveniência. Existem indícios da



utilização de Portugal para regularização de imigrantes ilegais provenientes desta região. A rota da China, com recurso à fraude documental, com chegada por via terrestre, marítima e aérea, com prévia passagem frequente por países do leste da Europa e de África. Neste fluxo migratório, os locais de passagem assumem particular importância havendo uma estrutura de recepção e acompanhamento nos sucessivos pontos de passagem.

Segundo Relatório Anual de Segurança Interna 2010, apesar do decréscimo dos fluxos migratórios em 2009, constatou-se que as estruturas de auxílio à imigração ilegal, continuam particularmente activas no que respeita à falsificação de documentos destinados a imigrantes que circulam no espaço europeu. Já no âmbito do tráfico de seres humanos, essas redes demonstram uma grande capacidade de adaptação aos diferentes mecanismos introduzidos para obstar à sua actividade.

b. A imigração em Portugal

Os processos de imigração legal e ilegal estão muitas vezes interligados e próximos, originando algumas dificuldades ao nível da identificação de alguns fenómenos criminais associados, nomeadamente, ao nível da identificação das origens/nacionalidades e rotas associadas.

O Brasil continua a revelar-se como a origem do maior e mais persistente fluxo migratório seguido de alguns Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e países do leste da Europa, que têm comunidades já instaladas em território nacional, casos da Ucrânia e da Moldávia. O médio e o extremo Oriente constituem igualmente uma fonte de imigração para Portugal, com particular destaque para a Índia, Paquistão e China, embora neste caso muitas vezes com um objectivo apenas “residual”, de adquirir documentos ou condições para posterior circulação por todo o espaço europeu da UE.

A falsificação e contrafacção de documentos é considerada um instrumento para a prática de muitos dos crimes associados à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos. A qualidade dos documentos e respectivos elementos de segurança tem vindo a aumentar, implicando permanentes actualizações dos equipamentos de detecção e a especialização dos próprios operacionais agentes que trabalham com estas matérias. A utilização de documento alheio e a usurpação de identidade tem merecido igualmente particular atenção das autoridades.

O casamento de conveniência tem sido um dos mais recentes subterfúgios para contornar a lei da imigração, podendo apresentar-se de modo instrumental relativamente ao auxílio a imigração ilegal. Este tipo de crime tem merecido especial atenção das autoridades, tanto a nível nacional como internacional, com particular destaque para



algumas nacionalidades dos continentes africano e asiático, incluindo Índia e Paquistão, bem como o Brasil.

Segundo o Relatório Anual de Política para a Rede Europeia das Migrações 2007 do SEF, no que diz respeito à composição da comunidade estrangeira, sublinha-se o facto de 43% deste universo populacional se reportar a países de língua oficial portuguesa: Brasil e Cabo Verde (15% em ambos os casos), Angola (8%) e Guiné-Bissau (5%), cujos cidadãos, a par da Ucrânia (9%), integram as comunidades estrangeiras mais representativas em Portugal. Ainda segundo o este Relatório, dos estrangeiros identificados ilegais, sobressai o Brasil com 2 796 em situação irregular, dos 9 565 cidadãos identificados. Ainda segundo o mesmo relatório, das detecções em situação ilegal sobressaem as nacionalidades: brasileira (29%), a indiana (17%), a chinesa (7%), a ucraniana (6%), a guineense (6%) e cabo-verdiano (3%).

No que diz respeito à imigração de origem africana pode afirmar-se que os fluxos estão controlados, sendo excessivo associar a imigração ilegal ao funcionamento de estruturas de crime organizado. O que existe são actos isolados que podemos situar numa esfera individual ou de pequenos grupos, que apoiam a imigração ilegal pela sua ligação ao mercado de trabalho clandestino, desenvolvendo também de forma isolada a produção de documentos falsos (Martins, 2003:34).

As organizações de crime organizado ligadas ao fluxo migratório do Brasil são constituídas por pequenos núcleos que controlam toda a actividade, possuindo grupos de colaboradores com funções muito bem delimitadas em áreas diversas. Tratam da aquisição das passagens, obtenção de documentos de identificação, recepção dos ilegais após a entrada em território nacional, acolhimento/alojamento provisório, apoio na procura do primeiro emprego e de toda a documentação necessária para o efeito (Martins, 2003:33).

As organizações da Europa de Leste, são as que reflectem uma base organizacional rígida e bem definida. Estas organizações são disfarçadas de agências de viagem, onde recrutam os candidatos a imigrantes, a troco de quantias avultadas. Para os homens é apresentada uma situação de trabalho bem remunerada na construção civil e para as mulheres, igualmente bem remuneradas, actividades domésticas. Os imigrantes são acompanhados por elementos da organização, entrando com os vistos *Schengen* de curta duração que obtêm na origem (Martins, 2003:32).

As autoridades nacionais competentes começam a sentir preocupações relativamente à imigração dos países da península indostânica, pois a comunidade tem-se multiplicado, sendo crescente o número dos imigrantes ilegais. Existe um processo de



recrutamento na origem podendo ou não acompanhar o imigrante até ao seu destino, sendo-o muitas vezes feito por compatriotas já residentes no nosso país. Existem controladores da comunidade indostânica já em Território Nacional (TN). Associados a este fluxo aparecem como ilícitos mais frequentes, a falsificação de documentos em geral e os casamento de conveniência, que assume particular intensidade quando se vislumbra o aparecimento em qualquer país do espaço *Schengen*⁶ de um período de regularizações extraordinárias (Martins, 2003:33).

As redes de imigração ilegal provenientes da China alteraram-se nos últimos anos, fruto dos acordos bilaterais realizados entre Portugal e a China. No entanto as redes existentes apresentam também uma organização bem definida, sendo caracterizadas por uma maior descrição. Um instrumento fundamental no apoio às redes existentes são os restaurantes e as lojas chinesas existentes no país, pois utilizam mão-de-obra rotativa de difícil controlo pelas autoridades.

c. Síntese Conclusiva

Dos fluxos migratórios para a Europa, potencialmente relacionados com casos de imigração ilegal, onde Portugal se constitui como porta de entrada e/ou destino podemos salientar a rota da América Latina, nomeadamente o Brasil. Na rota do Magreb existe a possibilidade de utilização do TN quer como porta de entrada quer como espaço de regularização de imigrantes de origem magrebina. Na rota África Subsariana, face ao reforço securitário nos países da rota atlântica, e do conseqüente redireccionamento dos fluxos migratórios ilegais, ampliou-se o risco de Portugal ser equacionado como ponto de entrada alternativo por algumas redes activas nos países do Sahel. No que diz respeito à rota do subcontinente indiano, existem indícios da utilização de Portugal para regularização de imigrantes ilegais provenientes desta região. Actualmente a rota da China apresenta contornos diferentes dos anos anteriores face aos acordos bilaterais realizados entre Portugal e a China.

Desta forma consideramos respondida a questão derivada 1, “Como é que se caracteriza a imigração ilegal no espaço europeu com entrada em Portugal?” E respondida a questão com a validação da hipótese 1, “Portugal representa uma porta de entrada de imigração ilegal na UE”.

⁶ O Acordo de *Schengen* vai ser abordado mais à frente.



3. Contextualização Legal do Fenómeno da Imigração

A essência de uma política comum de imigração europeia passa por gerir eficazmente os fluxos migratórios, encorajar a integração de todos os que procuram a Europa, e cooperar com países de origem e de trânsito (Pinheiro, 2009: 44).

O Acordo de *Schengen* é uma convenção entre países europeus sobre uma política de livre circulação de pessoas no espaço geográfico da Europa. São 24 nações da União Europeia (Bulgária, Roménia e Chipre aguardam a implementação) e quatro países membros da Associação Europeia de Livre Comércio (Islândia, Noruega e Suíça; Liechtenstein aguarda implementação).

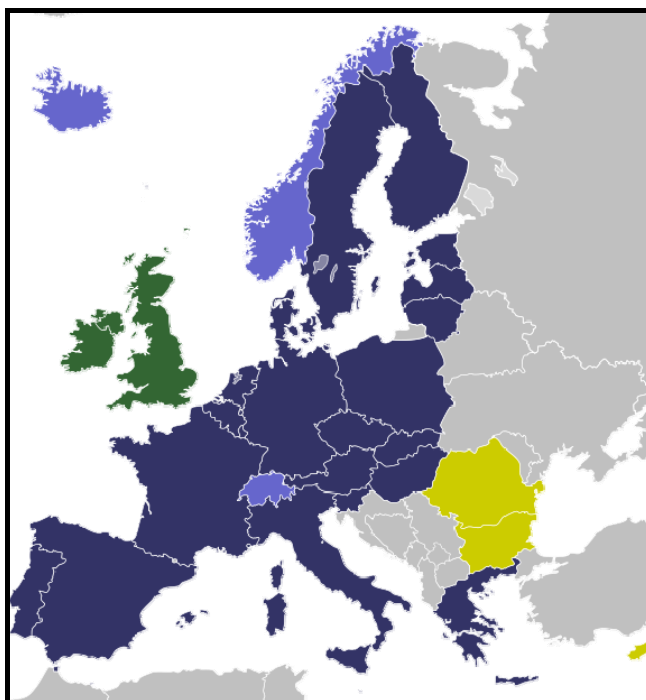


Figura 1 - Espaço *Schengen*
(<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Schengenzone.svg>)

LEGENDA:

	Estados-membros pertencentes à União Europeia
	Estados-membros não pertencentes à União Europeia
	Estados-membros que aguardam a implementação
	Estados-membros que apenas cooperam policial e judicialmente

As medidas relativas ao Espaço *Schengen* prevêm a abolição dos controlos nas fronteiras internas dos Estados Membros de *Schengen*, estabelecem regras comuns para os controlos nas fronteiras externas, definem uma política comum em matéria de vistos e introduzem medidas de acompanhamento que permitem abolir o controlo nas fronteiras externas (em especial no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal). Estas regras têm assim implicações directas para os cidadãos no que diz respeito à livre circulação de pessoas:

- Abolição dos controlos nas fronteiras internas comuns;



- Conjunto de regras comuns aplicáveis às pessoas que atravessam as fronteiras externas dos Estados-membros do Espaço *Schengen*;
- Separação nos aeroportos – e, sempre que possível, nos portos marítimos – entre as pessoas que viajam no Espaço *Schengen* e as que chegam de países exteriores a este Espaço;
- Harmonização das regras relativas às condições de entrada e aos vistos para estadas de curta duração.

O controlo das fronteiras incide sobre as designadas “fronteiras externas”, entendidas como as fronteiras com Estados terceiros à UE, nomeadamente os aeroportos (fronteira aérea externa), no que diz respeito aos voos que tenham como proveniência ou destino os territórios dos Estados não vinculados ao Acordo de *Schengen*, e os portos marítimos (fronteira marítima externa), salvo no que se refere às ligações dentro dos territórios ou às ligações regulares de transbordo entre estados partes do Acordo de *Schengen*. A evolução do Acordo de *Schengen* veio abolir o controlo das fronteiras terrestres intra Estados-membros, fazendo-se apenas nos territórios limítrofes dos Estados vinculados ao Acordo de *Schengen*.

Em Portugal, a Assembleia da República (AR) contribui, pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, para enquadrar a política de segurança interna e para fiscalizar a sua execução. A aprovação da nova Lei de Estrangeiros⁷ constituiu um elemento chave do programa de reforma legislativa no domínio da imigração e asilo, concretizando, na dimensão legislativa, a política nacional de imigração.

As condutas associadas aos fenómenos da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos são objectos de um amplo leque legislativo, particularmente ao nível do Código Penal e legislação aplicável a estrangeiros, abrangendo crimes como o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de pessoas, a falsificação ou contrafacção de documentos, o lenocínio, a recrutamento de mão-de-obra ilegal e o casamento de conveniência. Em última análise, a associação criminosa aparece frequentemente relacionada com estas práticas criminais, havendo vários casos de condenação em Tribunal por este tipo de crime.

Em traços gerais, tendo como pressuposto uma abordagem global do fenómeno migratório, o novo regime legal tem como um dos principais propósitos: Reforçar o combate à imigração ilegal, designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais, destacando-se o agravamento da moldura penal do crime

⁷ Lei N.º 23/2007, de 4 de Julho



de auxílio à imigração ilegal e das coimas aplicáveis às entidades empregadoras, e a criminalização do casamento por conveniência, visando defraudar a legislação de estrangeiros e de nacionalidade. Por outro lado, é aumentada a protecção às vítimas de tráfico de seres humanos e às pessoas alvo de acções de auxílio à imigração ilegal, designadamente através da concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas e de acções de auxílio à imigração ilegal que colaborem com a justiça. Foi ainda eliminada a possibilidade de aplicação da prisão preventiva no âmbito da expulsão⁸, privilegiando-se as medidas de coacção de colocação em centro de instalação temporária ou a vigilância electrónica.

O carácter transnacional deste tipo de actividades criminosas, a sua ligação com outras práticas ilegais e o acentuar da vulnerabilidade da sociedade portuguesa face a este tipo de ameaças adensam a gravidade do risco que comportam. Por sua vez, a localização geográfica do nosso país, a sua característica de fronteira externa da UE, a extensão dos nossos limites marítimos, a sua potencial inserção nas rotas do narcotráfico e das redes da imigração ilegal, e a consequente procura do nosso país pelos centros de produção sublinham a necessidade de Portugal melhorar a sua capacidade de prevenção e combate a estes flagelos.

A nova LSI procura adequar a responsabilidade do Estado a uma nova conjuntura nacional e internacional em matéria de segurança, entendida como direito fundamental dos cidadãos e pressuposto da liberdade. O novo diploma reforça os mecanismos de coordenação e cooperação entre as diversas entidades que integram o sistema. O Sistema de Segurança Interna (SSI) continua a ter como órgão principal o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o qual integra as forças e serviços de segurança, passando também a contar com novos membros, de harmonia com esta nova abordagem.

A recente Lei-Quadro da Política Criminal⁹ define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para o biénio de 2009-2011, continua a considerar de prevenção e investigação prioritária os crimes de auxílio à imigração ilegal, a associação criminosa dedicada ao tráfico de pessoas e falsificação ou contrafacção de documento, acrescentando ainda o crime de casamento de conveniência, que não fazia anteriormente parte do rol de crimes de investigação prioritária.

⁸ Expulsão administrativa de imigrantes em situação ilegal ou expulsão judicial de imigrantes em situação legal, sem conexão com procedimentos criminais

⁹ Lei n.º38/2009, de 20 de Julho



A AR aprovou a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos¹⁰, ficando deste modo expressamente determinada a necessidade de serem implementados mecanismos de monitorização das actividades contra este fenómeno. Neste sentido foi criado o I Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos (2007 – 2010), constituído por um Observatório do Tráfico de Seres Humanos, que tem como missão a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento respeitante ao fenómeno do tráfico de pessoas e a outras formas de violência de género. Em 2009, Portugal coordenou um Projecto transnacional, denominados *Trafficking in Human Beings, Data Collection Harmonised Information Management Systems*, através do qual foi possível criar um instrumento de recolha harmonizada de dados e de produção de indicadores partilhados sobre vítimas e agressores, utilizável em termos internacionais.

O Governo é o órgão responsável pela definição das políticas de imigração, asilo, acolhimento e integração. Segundo o Programa do XVIII Governo Constitucional 2009/13, “Portugal adoptou nos últimos anos uma política avançada para a integração dos imigrantes e uma orientação responsável e realista na gestão dos fluxos migratórios, com pleno empenhamento no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos, bem como na cooperação europeia e internacional”. A actual política nacional de imigração estrutura-se em torno de quatro grandes eixos: regulação dos fluxos migratórios, promoção da imigração legal, luta contra a imigração clandestina e integração dos imigrantes. O que significa o rigor na entrada como condição essencial para uma real e efectiva integração da comunidade imigrante no nosso país; a imigração enquanto factor de desenvolvimento social, cultural e económico; e o combate, ao mesmo tempo, as redes criminosas de tráfico de seres humanos (Pinheiro, 2009: 41-46).

No domínio da imigração, o Ministério da Administração Interna (MAI) tem por missão, no quadro da política de gestão da imigração, controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a entrada, permanência e residência de estrangeiros no território nacional, e apreciar e decidir a concessão do estatuto de igualdade e de refugiado (cfr a alínea d. do Art. 2.º, Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) é o documento onde se encontram definidas as linhas de acção dos vários sectores do Estado que concorrem para a consecução dos objectivos da política de Defesa Nacional. O CEDN define como ameaça

¹⁰ Resolução n.º 1/2008, de 14 de Janeiro



relevante para Portugal o crime organizado transnacional, sendo uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade do Estado e a estabilidade da sociedade. No CEDN, entre as formas de crime organizado com maior grau de violação dos direitos humanos e poder de destruição, encontram-se o tráfico de droga e as redes de promoção e exploração da imigração ilegal e do tráfico de pessoas.

a. Síntese Conclusiva

As associações criminosas, que exploram a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, procuraram o seu estabelecimento no território europeu de diferentes formas. Sendo a segurança dos Estados, actualmente entendida como uma necessária e permanente Segurança Cooperativa, face aos riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a comunidade internacional tenta promover e estruturar as formas de gestão dos fluxos migratórios que seguem esse intenso movimento transnacional de pessoas. Uma política comum de imigração europeia passa por gerir eficazmente esses fluxos migratórios, encorajar a integração de todos os que procuram a Europa, e cooperar com países de origem e de trânsito destes imigrantes.

Para cumprir esse desiderato surge o Acordo de *Schengen*, onde uma série de países europeus assinaram uma convenção sobre a livre circulação de pessoas no espaço geográfico da Europa. Portugal adoptou nos últimos anos uma política convergente com a Europa, quer na integração dos imigrantes, quer na gestão dos fluxos migratórios, com pleno empenhamento no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos. Para tal, além de ser um dos signatários do Acordo de *Schengen*, aprovou a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, integrando o Projecto transnacional, denominado *Trafficking in Human Beings, Data Collection Harmonised Information Management Systems*.

Neste contexto, consideramos respondida afirmativamente a questão derivada 2, “A política de imigração nacional está de acordo com a política europeia?” Com a validação da hipótese 2, Portugal tem implementado políticas que concorrem para com as políticas de imigração da UE.



4. Combate à Imigração Ilegal

a. Acção das Organizações Internacionais

A FRONTEX¹¹ é uma agência especializada e independente que tem por função coordenar a actividade operacional entre os Estados-membros no domínio da segurança das fronteiras externas da União. É responsável pelo apoio aos Estados-membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, incluindo a definição de normas de formação comuns; realiza análises de risco; acompanha a evolução da investigação relevante em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; apoia os Estados-membros em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; e faculta aos Estados-membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações de repatriamento. Neste sentido, o seu papel vem assumindo um crescente relevo na consolidação da actuação comum e articulada em benefício da segurança comum da UE.

A Organização Internacional de Polícia Criminal¹² (INTERPOL) e o Serviço Europeu de Polícia¹³ (EUROPOL) são instituições criadas para a ajuda na cooperação de polícias de diferentes países e tratar as informações sobre a criminalidade a nível internacional e europeu, sendo compostas por representantes das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei¹⁴.

A EUROPOL tem como objectivo o prestar apoio aos Estados-membros da UE para cooperarem de forma mais estreita e eficaz na prevenção e luta contra o crime internacional organizado, entre os quais o das redes de imigração e o tráfico de seres humanos. Uma das outras missões da EUROPOL consiste em estabelecer e manter uma base de dados actualizada que permite a introdução de dados, o acesso aos mesmos e a sua análise. Uma Autoridade de Controlo Comum, composta por dois peritos em protecção de dados por Estado-membro, controla a utilização adequada de todos os dados de carácter pessoal em posse da EUROPOL.

A investigação criminal no âmbito da imigração ilegal e tráfico de seres humanos revela-se de elevada complexidade, derivada do facto de se revestir quase sempre de características muito próprias, como sejam a forte organização de quem explora os fluxos migratórios, a transnacionalidade inerente ao fenómeno e a fragilidade das potenciais

¹¹ Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia.

¹² *International Criminal Police Organization*

¹³ Sob a égide da EU.

¹⁴ Polícia, alfândegas, serviços de imigração, e outros.



vítimas. A cooperação com outros organismos, ao nível nacional e internacional, incluindo a cooperação policial internacional directa, bilateral ou multilateral e através de organismos como a EUROPOL e a INTERPOL, para além do envolvimento do EUROJUST¹⁵, cada vez mais visível, é fundamental para o sucesso do combate à imigração ilegal.

b. Combate à Imigração Ilegal em Portugal

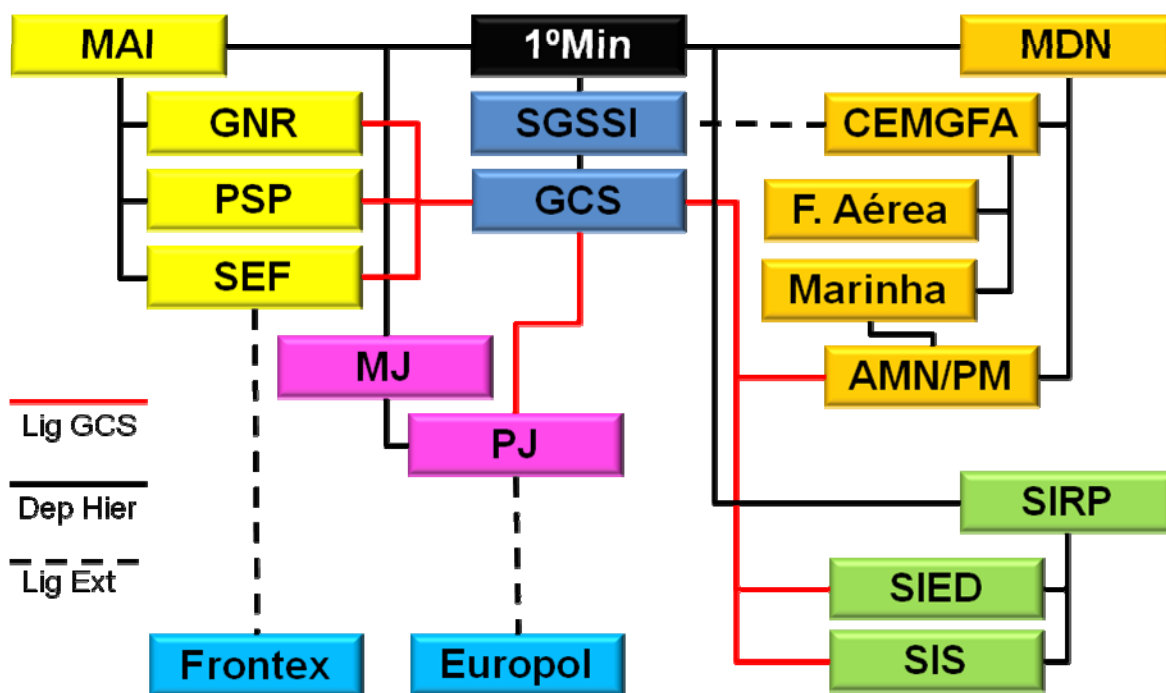


Figura 2 – Esquema geral das entidades envolvidas no combate à imigração ilegal

(1) Sistema de Segurança Interna

O SSI é liderado por um Secretário-Geral que tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional do Sistema. O SSI compreende, para além do já mencionado Secretário-Geral, o CSSI e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS). O CSSI é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna. É presidido pelo Primeiro-ministro e têm assento o Ministro da Defesa Nacional (MDN), o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), o Comandante-Geral da GNR, os Directores Nacionais da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Polícia Judiciária (PJ) e do SEF; os Directores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS); e a AMN. O CSSI assiste o Primeiro-

¹⁵ A EUROJUST (The European Union's Judicial Cooperation Unit) é um organismo criado pelo Conselho da UE, de cooperação judicial criado para ajudar a fornecer segurança dentro de um espaço de liberdade, segurança e justiça.



Ministro no exercício das suas competências em matéria de segurança interna, nomeadamente na adopção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna.

O GCS é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da actividade das FSS. Dispõe de uma sala de situação destinada a fazer o acompanhamento de situações de grave ameaça à segurança interna e integra o Gabinete Nacional SIRENE¹⁶. Junto dele funcionam a Autoridade Nacional de Segurança e o respectivo gabinete.

Face às suas competências de coordenação o SGSSI tem os poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações no combate à imigração ilegal entre as diversas FSS, à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o recente Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS¹⁷. O SGSSI deve ainda estabelecer com o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados-membros da UE. O Plano Nacional de Contingências Contra a Imigração Ilegal, elaborado pelo GCS, é um plano elaborado para responder a uma situação de imigração ilegal massiva, perante a nova LSI urge a sua adaptação à nova realidade.

No âmbito das suas competências de controlo, o SGSSI tem autoridade de articulação das FSS no desempenho de missões ou tarefas específicas, limitadas pela sua natureza, tempo ou espaço, que impliquem uma actuação conjunta, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS, que é o caso concreto das operações de combate à imigração ilegal.

(2) Sistema de Informações da República Portuguesa

A Lei Orgânica do SIRP¹⁸ atribui aos serviços de informações o encargo de assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna. Estão previstos dois serviços de informações, juridicamente autónomos: o SIS e o SIED, sendo as

¹⁶ *Supplementary Information Required at the National Entries* – O Gabinete Nacional SIRENE é o organismo responsável pela ligação entre os Estados-membros do Acordo de Schengen, no âmbito do estabelecimento de relações ao Sistema de Informação Schengen.

¹⁷ Aprovado em Conselho de Ministros, mas não promulgado. Vem substituir o Plano de Coordenação e Cooperação das FSS

¹⁸ Lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro



informações militares da competência das estruturas próprias das FFAA. O SIED detém a exclusividade da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado português e o SIS a exclusividade da produção de informações que contribuem para a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

A missão específica do SIS na luta contra o tráfico de pessoas consiste em antecipar a evolução dos fluxos migratórios para Portugal, determinando as rotas e os processos de entrada, para identificar e caracterizar estruturas criminosas promotoras do tráfico de pessoas para Portugal. Paralelamente à circulação espontânea dos imigrantes, observa-se um envolvimento cada vez maior de organizações criminosas nos movimentos migratórios, o que confere ao fenómeno um carácter crescente de ilegalidade e favorece o surgimento na sociedade portuguesa de novas modalidades criminogénias.

O SIED é o organismo público responsável da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português. Contribui para o processo de decisão política através da produção de informação privilegiada, em vários domínios onde se insere a identificação de redes internacionais de crime organizado envolvidas na facilitação da imigração ilegal.

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna 2010, a actuação do SIRP, durante o ano de 2009, prosseguiu uma estratégia de detecção e alerta precoce das ameaças e riscos, acompanhando, monitorizando e caracterizando os fenómenos que se configuram como ameaças globais de origem externa e de origem interna, que se projectem negativamente no Estado português e seus interesses no exterior e na segurança interna.

No âmbito do acompanhamento das actividades de criminalidade organizada transnacional em território nacional destaca-se, durante o ano de 2009, o trabalho desenvolvido na caracterização, sistematização e enquadramento de fenómenos criminogénos relacionados com a actuação de estruturas criminosas, oriundas sobretudo de África, Ásia, Europa de Leste e América do Sul, quer a nível do auxílio à imigração ilegal e do tráfico de seres humanos quer a nível de outros fenómenos de criminalidade.

O acompanhamento, por outro lado, da actuação de estruturas do crime organizado de origem asiática em TN tem permitido melhor conhecimento dos seus modos de actuação e as dinâmicas de actuação, no contexto ibérico. No âmbito da luta contra a



imigração ilegal a actividade dos Serviços contribui para a identificação de grupos/redes activos, designadamente de cidadãos magrebinos e subsaharianos, bem como dos principais *modus operandi* destes grupos.

(3) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Segundo a lei orgânica do MAI¹⁹ o SEF é um serviço de segurança, na dependência do MAI, inserido no sistema de segurança interna, com autonomia administrativa. O SEF faz o controlo da circulação de pessoas nas fronteiras, o controlo da permanência e das actividades de estrangeiros em TN e instrução de processos de concessão do estatuto de igualdade e de refugiado. É da sua competência a gestão dos fluxos migratórios para o país, estudando, promovendo, coordenando e executando as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios.

O SEF realiza a fiscalização da permanência e das actividades dos estrangeiros em Portugal procedendo à expulsão administrativa e o conseqüente afastamento do país se necessário. Na sua vertente fiscalizadora o SEF vem centrando a sua actuação na repressão das redes de recrutamento de mão-de-obra ilegal e de tráfico de seres humanos, no pressuposto que o reforço da fiscalização e da investigação criminal neste domínio constituem um factor de equilíbrio tendo em vista uma imigração mais regulada e tutelada dos direitos fundamentais dos imigrantes.

Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF actua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direcção e dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as acções determinadas e os actos delegados pela referida autoridade²⁰. O SEF realiza investigação criminal relativa a crimes no domínio do auxílio e associação de auxílio à imigração ilegal e outros crimes com eles associados²¹, tráfico de pessoas, casamento de conveniência, angariação de mão-de-obra ilegal, violação de medida de interdição de entrada.

O SEF coopera com a UE, o Conselho da Europa e de outras organizações internacionais em todos os assuntos relativos às suas atribuições; cooperação com serviços congéneres estrangeiros na área da imigração e asilo; coloca de Oficiais de Ligação junto das representações diplomáticas; e ainda garante a participação nas acções da FRONTEX.

¹⁹ Decreto-Lei 203/2006, de 27 de Outubro.

²⁰ Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro.

²¹ Falsificação de documentos, lenocínio, e uso de documento alheio, entre outros.



No âmbito das competências do Serviço faz o registo e gestão da informação de natureza policial e criminal relativa a estrangeiros e a gestão da componente nacional do Sistema de Informação Schengen.

(4) Outras Forças e Serviços de Segurança

Nos termos da sua Lei Orgânica²² e da Lei de Organização da Investigação Criminal²³, a PJ coadjuva as autoridades judiciárias em processos relativos a crimes cuja detecção ou investigação lhe incumba realizar ou quando se afigure necessária a prática de actos que antecedem o julgamento e que requerem conhecimentos ou meios técnicos especiais.

Em matéria de prevenção e detecção criminal, compete à PJ: promover e realizar acções destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes, motivando os cidadãos a adoptarem precauções e a reduzirem os actos e as situações que facilitem ou precipitem a ocorrência de condutas criminosas. No âmbito da prevenção criminal a PJ procede à detecção e dissuasão de situações conducentes à prática de crimes, nomeadamente através de fiscalização e vigilância de locais susceptíveis de propiciarem a prática de actos ilícitos criminais, sem prejuízo das atribuições dos restantes órgãos de polícia criminal. Para isto, a PJ tem acesso à informação necessária à caracterização, identificação e localização das situações, podendo proceder à identificação de pessoas e realizar vigilâncias, se necessário, com recurso a todos os meios e técnicas de registo de som e de imagem, bem como a revistas e buscas, nos termos do disposto no Código de Processo Penal e legislação complementar. Neste sentido, a Direcção Central de Combate ao Banditismo da PJ em coordenação com o SEF, dentro das competências supra citadas desenvolve acções de prevenção e detecção criminal de redes de auxílio organizado à imigração ilegal, como é o caso da falsificação de documentos e dos casamentos de conveniência.

A GNR, nos termos da sua Lei Orgânica²⁴, tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei. A GNR, entre várias atribuições, tem de prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança; participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional; e assegurar a vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre

²² Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto.

²³ Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

²⁴ Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro



e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas. Estas atribuições contribuem para o combate contra a imigração ilegal.

A PSP tem por missão, nos termos da sua Lei Orgânica²⁵, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei. Em situações de normalidade, as suas actividades são desenvolvidas de acordo com os objectivos e finalidades da política de segurança interna, com respeito pelos limites do respectivo enquadramento orgânico. As atribuições da PSP passam por garantir as condições de segurança que permitem o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito, assim como manter a vigilância e a protecção de pontos sensíveis²⁶, entre outras atribuições.

Na fiscalização e o controlo de imigrantes participam também a GNR e da PSP, nomeadamente para efeitos de fiscalização em TN e no âmbito da acção desenvolvida nos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), no quadro da cooperação luso-espanhola. Constituem, ainda, atribuições da GNR, assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, nomeadamente através da Unidade de Controlo Costeiro. Em 2009 foi adjudicado o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa Portuguesa (SIVICC). Este sistema é essencial para reforçar os meios da vigilância da costa ao serviço das FSS, particularmente na detecção e combate ao tráfico de droga e na detecção de imigração ilegal. Esta infra-estrutura vai ficar interligada com o sistema homólogo espanhol, o SIVE (Sistema Integrado de Vigilância Exterior), para troca de informações, e identificação e seguimento de alvos.

No CEDN²⁷ é referenciado como ameaça relevante, as redes de promoção e exploração da imigração ilegal e do tráfico de pessoas, encontrando-se entre o crime organizado transnacional com maior grau de violação dos direitos humanos. Neste sentido, a localização geográfica do nosso país, as características físicas da fronteira externa da UE, a extensão dos nossos limites marítimos e a potencial inclusão nas rotas das redes da imigração ilegal, é de interesse estratégico prioritário para Portugal que a defesa nacional dê prioridade, no quadro constitucional e legal à utilização dos meios disponíveis,

²⁵ Lei 53/2007 de 31 de Agosto

²⁶ Infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas.

²⁷ Elaborado pelo Governo, apreciado pelo CSDN, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e aprovado por Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 2002



nomeadamente no quadro do Sistema da Autoridade Marítima (SAM), para auxiliar a política de combate às redes de imigração ilegal, a par do combate ao tráfico de droga.

AMN, é a estrutura superior de administração e coordenação dos órgãos e serviços que, integrados na Marinha, possuem competências ou desenvolvem acções enquadradas no âmbito do SAM. Por SAM entende-se o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima²⁸. A AMN constitui-se como o poder público exercido nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos actos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação e, no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional.

A PM, na dependência da AMN, através dos seus efectivos e meios distribuídos por cinco comandos Regionais e vinte e oito Comandos Locais, garante e fiscaliza o cumprimento das leis e regulamentos nos espaços de jurisdição marítima nacional, designadamente no que se prende com o controlo da costa, da zona de domínio público marítimo e das águas territoriais nacionais, interiores e sob soberania e jurisdição nacional.

Os diplomas que regulam as fronteiras marítimas²⁹, vieram regular os procedimentos aplicáveis ao acesso e saída de embarcações de portos nacionais e a verificação da respectiva documentação, e estabelecer as formas de articulação nos espaços marítimos entre as entidades competentes, nomeadamente as que integram a AMN.

Ao nível da imigração ilegal e tráfico de seres humanos, este diploma consagra que os órgãos e serviços da AMN e da GNR, realizam sob coordenação do SEF, todas as acções de vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional em matéria de imigração ilegal e tráfico de seres humanos, podendo exercer as respectivas medidas cautelares necessárias e adequadas. Deste modo, em articulação com o SEF e no âmbito do Programa FRONTEX, a AMN realiza acções de combate à imigração ilegal e tráfico de pessoas por via marítima.

(5) Forças Armadas

A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)³⁰ e a Lei de Defesa Nacional (LDN)³¹ determina que nos termos da Constituição e da lei, incumbe

²⁸ Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março

²⁹ Decreto-Lei N.º 370/2007, de 6 de Novembro e Decreto-Regulamentar N.º 86/2007, de 12 de Dezembro

³⁰ Lei Orgânica 1-A/2009, de 7 de Julho



às FFAA cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais.

Definidas em Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN), em 21 de Outubro de 2004, as missões das FSS contemplam a contribuição das FFAA, de forma supletiva e nos termos da lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal. Para tal deve dispor de capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, nele se incluindo a fiscalização dos espaços aéreo e marítimo nacionais.

As FFAA têm colaborado, dentro das suas competências, em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional. O GCS contempla um secretariado permanente composto por oficiais de ligação provenientes unicamente das FSS, não figurando qualquer representante das FFAA, com excepção do representante da AMN.

É de assinalar que as FFAA têm participado em operações de combate à imigração ilegal em apoio às FSS. Exemplos desta colaboração, foram as operações “Hera II” e “Hera III”, no contexto da FRONTEX, e que se destinaram a efectuar a vigilância marítima da costa africana entre a Mauritânia e o Senegal, tendo em vista a prevenção da imigração ilegal com destino às Canárias, que decorreu entre Outubro de 2006 e a Primavera de 2007

A Marinha, através do Centro de Operações Marítimas (COMAR) efectua o acompanhamento e controlo das operações marítimas e navais nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição Nacional, garantindo a compilação e análise de todo um conjunto de informação relativa ao panorama marítimo que é disponibilizada por vários organismos, instituições militares e civis, nacionais e estrangeiras no âmbito do *Maritime Situational Awareness* (MSA).

O COMAR assume-se como centro nevrálgico para o planeamento e condução de operações de segurança marítima inter-agências. A sua configuração flexível e dinâmica em função da situação e do resultado operacional pretendido, permite agregar elementos de diversas entidades, designadamente as que fazem parte do Centro Nacional Coordenador Marítimo³¹, convergindo sinergias e optimizando os recursos disponíveis. A edificação do COMAR permitiu reunir num único espaço, um sistema de comando, controlo, comunicações, computadores e informações (C4I) moderno, consubstanciado com um

³¹ Lei 31-A/2009, de 7 de Julho

³² Órgão de articulação entre as autoridades que intervêm nos espaços marítimos, sob soberania e jurisdição nacional



conjunto de sistemas, equipamentos, métodos, procedimentos e pessoal, organizados de modo a assegurar a gestão global e integrada da informação relevante e permitindo que o decisor possua a desejada superioridade de informação. Como exemplos recentes da mais-valia deste centro podemos destacar a condução de operações de combate ao narcotráfico (Marinha, Força Aérea Portuguesa e Polícia Judiciária) e combate à imigração ilegal no âmbito do FRONTEX (Marinha, SEF, GNR e Guarda Civil Espanhola) (CANCELA, 2010).

c. Quadro resumo das capacidades das forças conjuntas e combinadas actuais

O quadro que se segue representa em resumo das competências das diferentes entidades que contribuem para o combate à imigração ilegal em Portugal e na UE.

COMPETÊNCIAS	Forças e Serviços de Segurança							Forças Armadas				OI	
	SGSSI	GNR	PSP	PJ	SEF	SIED	SIS	CEMGFA	Marinha	AMN/PM	Força Aérea	EUROPOL	FRONTEX
Comando e Controlo	√				√			√					√
Produção de Informações		√	√	√	√	√	√		√	√	√	√	
Identificação de redes internacionais de crime organizado envolvidas na imigração ilegal				√	√	√	√					√	
Deteção e alerta precoce das ameaças e riscos	√			√	√	√	√					√	
Controlo de Fronteira Aérea		√	√		√								√
Controlo de Fronteira Marítima		√			√					√			√
Controlo de Fronteira Terrestre (CCPA)		√			√								√
Controlo e Fiscalização da Permanência e das Actividades dos estrangeiros em TN		√	√	√	√	√	√			√			
Vigilância e a Protecção de pontos sensíveis		√	√										
Vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial		√			√				√	√			
Vigilância Aérea do Espaço Marítimo					√				√		√		
Investigação Criminal do combate à imigração ilegal.		√	√	√	√					√		√	√

Tabela 1 – Quadro resumo das capacidades das forças conjuntas e combinadas actuais

d. Síntese Conclusiva

A FRONTEX tem por função coordenar a actividade operacional entre os Estados-membros no domínio da segurança das fronteiras externas da UE, além de apoiá-los em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas. A investigação criminal no âmbito da imigração ilegal e tráfico de seres humanos revela-se de elevada complexidade, pelo que se impõe uma estreita cooperação com todos



os organismos, ao nível nacional e internacional, incluindo a cooperação policial internacional directa, bilateral ou multilateral e através de organismos como a EUROPOL.

Face às suas competências, o SGSSI é a entidade mais bem posicionada para a concertação de medidas, planos ou operações no combate à imigração ilegal entre as diversas FSS, e outros organismos, nomeadamente as FFAA. O SGSSI deve articular o SSI ao Plano Nacional de Contingências Contra a Imigração Ilegal. Devendo ainda estabelecer mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados-membros da UE. No âmbito das suas competências de controlo, o SGSSI deve articular as FSS no desempenho de missões ou tarefas específicas no âmbito do combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos.

As FSS são responsáveis por controlar e fiscalizar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em TN. Detêm competências ao nível da vigilância e patrulhamento da costa portuguesa, nomeadamente através da Unidade de Controlo Costeiro da GNR. Realizam o trabalho de produção de informações, caracterizando, sistematizando e enquadrando a actuação de estruturas criminosas no auxílio à imigração ilegal e do tráfico de seres humanos.

Nos termos da Constituição e da lei, incumbe às FFAA cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, cabendo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional. Neste sentido, as missões das FSS contemplam a contribuição das FFAA, de forma supletiva e nos termos da lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, entre os quais o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal.

Portugal mantém uma relação privilegiada com Espanha, no quadro da cooperação luso-espanhola, através da acção desenvolvida nos CCPA, bem como a interoperabilidade dos sistemas de Vigilância Costeira. Cooperar ainda com a UE, o Conselho da Europa e de outras organizações internacionais em todos os assuntos relativos ao combate imigração ilegal e do tráfico de seres humanos, seguindo a política superiormente estabelecida, garantindo a participação nas acções da FRONTEX.

Desta forma consideramos respondida a questão derivada 3, “Qual o modelo nacional de combate à imigração ilegal?” Com a validação da hipótese 3, “O SGSSI assume-se como a entidade responsável pelo combate à imigração ilegal a nível nacional”



5. Análise da acção das forças no combate à Imigração Ilegal

Ao efectuar uma análise ao modelo actual de combate à imigração ilegal, pretendemos ficar com imagem global do cenário existente, para posteriormente avançar para uma proposta de um novo modelo. A construção e implementação de um novo modelo devem ser sustentadas em quatro fases: análise do ambiente, formulação do novo modelo, operacionalização desse modelo, e avaliação e controlo. Neste TII vamos apenas debruçar-nos nas duas primeiras fases (Santos, 2008: 209).

A construção de um novo modelo deve ser iniciada com uma análise do ambiente, nomeadamente na análise do ambiente externo e do ambiente interno, com o objectivo de analisar o modelo implantado, cuja compreensão é essencial para a formulação de um novo modelo, objectivo final deste trabalho. Na análise ao ambiente externo identificam-se as ameaças a superar e as oportunidades a explorar, que sendo factores externos ao actual modelo, estão fora do controlo do mesmo e podem antepor-se ou favorecer a concretização da missão definida superiormente. Na análise do ambiente interno identificam-se as potencialidades/forças a empregar e as vulnerabilidades/fraquezas a colmatar para cumprir a missão (Mintzberg, 1998).

a. Análise do Ambiente Externo

(1) Oportunidades (*Opportunities*)

- O Acordo de *Schengen* estabelece regras comuns para o controlo das fronteiras externas dos estados-membros;
- Existe uma estreita cooperação do Estado português com a UE, Conselho da Europa e outras organizações internacionais em todos os assuntos relativos ao combate à imigração ilegal;
- A política interna de combate à imigração ilegal do Estado Português é condicente com a política da UE;
- A LSI reforça os mecanismos de coordenação e cooperação entre as diversas entidades que integram o SSI e participam no combate à imigração ilegal.

(2) Ameaças (*Threats*)

- Abolição dos controlos nas fronteiras internas comuns com o Acordo de Schengen afigura uma lacuna no controlo de entradas no TN;



- Portugal é uma porta de entrada para a UE para imigrantes ilegais, principalmente de África e América do Sul;
- A divisão entre Segurança Interna e Defesa Nacional³³ desagrega forças que combatem ameaças transversais, tal como é o caso do combate à imigração ilegal

b. Análise do Ambiente Interno

(1) Potencialidades (*Strengths*)

- Participação de diferentes organismos portugueses nas acções da FRONTEX, implica uma necessidade de cooperação institucional permanente entre FSS e FFAA;
- SGSSI que tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional do SSI a potencialidade de congregar num só ponto de decisão o combate à imigração ilegal;
- Existência de um Plano de Cooperação e Coordenação das Forças e Serviços de Segurança, atribui competências para o combate à imigração ilegal às FSS;
- O SIRP procede à caracterização, sistematização e enquadramento de fenómenos criminosos relacionados com a actuação de estruturas criminosas de auxílio à imigração ilegal e do tráfico de seres humanos;
- No quadro da cooperação luso-espanhola, a implementação do SIVICC interoperável com o sistema de vigilância espanhol, assim como acção desenvolvida nos CCPA garante a actuação das forças portuguesas em operações combinadas;
- A LSI, a LDN e a LOBOFA asseguram a necessidade de articulação operacional entre o CEMGFA e o SGSSI no estabelecimento de uma resposta conjunta no combate à imigração ilegal;
- As FFAA possuem capacidades específicas que complementam a resposta das FSS no combate à imigração ilegal.

³³ Apêndice 1 – Corpo de conceitos



(2) Vulnerabilidades (*Weakness*)

- A inexistência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional impõe a coordenação ao nível do comando e controlo entre as FFAA e as FSS nas operações de combate à imigração ilegal;
- A falta de um representante das FFAA no GCS, com excepção do representante da AMN, afasta as FFAA de um envolvimento situacional permanente nas missões de combate à imigração ilegal;
- A ausência de um quadro legal que explicita, fundamente e concretize a actuação das FFAA em reforço das FSS limita o combate à imigração ilegal;
- A existência de várias entidades com jurisdição na mesma área de responsabilidade, bem como com missões idênticas, origina um ineficiente de meios humanos, materiais e financeiros;

c. Matriz SWOT de avaliação dos factores identificados

De seguida, fazemos a avaliação dos factores identificados na análise do ambiente, de forma a aproveitar oportunidades externas, potenciar forças internas, evitar ameaças externas e colmatar fraquezas internas. Para isso recorreremos a uma matriz SWOT³⁴ onde se cruzam forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, identificadas previamente na análise do ambiente, permitindo gerar quatro ideias estratégicas: maximizar forças e oportunidades; minimizar as fraquezas e maximizar as oportunidades; usar forças para evitar ameaças; e minimizar fraquezas e evitar ameaças.

³⁴ *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*



		Ambiente Externo	
		Oportunidades	Ameaças
Ambiente Interno	Potencialidades	<ul style="list-style-type: none">• O Acordo de Schengen, e a estreita cooperação de Portugal com a UE, Conselho da Europa e outras organizações internacionais tem estimulado as operações conjuntas (FSS e FFAA) e combinadas, tal como é o caso da participação nas acções da FRONTEX, onde a utilização das diferentes capacidades se complementam no combate à imigração ilegal;• A articulação operacional entre o CEMGFA e o SGSSI, com o auxílio do SIRP, constitui o mecanismo para o estabelecimento de uma resposta conjunta no combate à imigração ilegal condicente com a política nacional neste capítulo e consequentemente com a política da UE.	<ul style="list-style-type: none">• No quadro da cooperação luso-espanhola, a acção desenvolvida nos CCPA deverá garantir a actuação das forças portuguesas em operações combinadas possibilitando conter a ameaça resultante da abolição dos controlos nas fronteiras internas comuns (Acordo de Schengen);• Deverá ser feita a rentabilização dos meios das FSS e das FFAA, através da articulação operacional entre o CEMGFA e o SGSSI, apesar das diferenças existentes nos conceitos de Segurança Interna e Defesa Nacional, no estabelecimento de uma resposta conjunta no combate à imigração ilegal.
	Vulnerabilidades	<ul style="list-style-type: none">• A política nacional de combate à imigração ilegal, condicente com a política da UE, deve criar um quadro legal que explicita e fundamente a actuação das FFAA em reforço das FSS de modo a potenciar o emprego dos meios ao seu dispor;• A ausência de uma entidade única responsável pela Segurança Nacional, a existência de várias entidades com jurisdição na mesma área de responsabilidade, assim como a falta de um representante das FFAA no GCS, condiciona as operações de combate à imigração ilegal, que poderia ser acautelado com a integração das capacidades das FFAA no SSI.	<ul style="list-style-type: none">• Sendo Portugal uma porta de entrada de imigrantes ilegais para a UE, associado à abolição dos controlos nas fronteiras internas comuns com o Acordo de Schengen, necessita reforçar a cooperação das FSS com as FFAA no combate à imigração ilegal;• A separação das organizações das FSS e das FFAA, que combatem o fenómeno da imigração ilegal, face à separação de funções, e a existência de várias entidades com jurisdição na mesma área de responsabilidade, justificaria uma entidade coordenadora dedicada a esta temática.

Tabela 2 – Matriz SWOT

Através da aplicação desta análise, consideramos respondida a questão derivada 4, “De que modo se pode rentabilizar a acção das FSS e das FFAA nacionais no combate à imigração ilegal na UE?” Com a validação da hipótese “Portugal deve congrega a acção conjunta das FSS e das FFAA de modo a optimizar os meios ao dispor no combate à imigração ilegal”.



6. Modelo/Proposta de actuação das forças conjuntas e combinadas no combate à Imigração Ilegal

a. Planeamento por Capacidades

Julgamos que este trabalho de investigação só se pode considerar completo com uma proposta de um modelo de actuação das FSS e FFAA numa perspectiva conjunta e combinada que satisfaça os requisitos de uma acção eficaz no combate à imigração ilegal, numa perspectiva de conjugação de esforços das várias entidades que têm responsabilidade de actuação. Para a formulação do novo modelo, dada a diversidade de entidades com responsabilidades no combate à imigração ilegal somos da opinião que a proposta de actuação das forças deve ser planeada por capacidades.

O grande desafio para a formulação de um novo modelo passa pela adaptação das suas capacidades à grande panóplia de cenários multifacetados, a que a comunidade internacional e os Estados em particular têm de dar resposta, com forças muito flexíveis e capazes para enfrentar a multiplicidade das contingências e da geografia no combate à imigração ilegal (Madeira, 2007:18).

O planeamento por Capacidades (CPB) consiste em providenciar capacidades adequadas a uma resposta abrangente e actual, aos desafios e circunstâncias que ocorram num cenário por necessidades (Vicente, 2009: 29-30). O planeamento pode ser realizado com base na ameaça ou em função de capacidades. Quando se pensa planear considerando a ameaça³⁵, o principal objectivo é anular ou derrotar o oponente. Para isso é necessário construir cenários de ameaças e deduzir as forças para satisfazer as possíveis contingências (Sacchetti, Cajarabille, 2002: 22). A abordagem por capacidades é particularmente adequada quando as ameaças são incertas, difusas e de natureza variada, uma vez que, no que toca à sua caracterização, o que é considerado fundamental é a forma “como” o oponente vai actuar e com que meios, e não tanto a sua identificação (“quem”) nem o momento da sua acção (“quando”). (Madeira, 2007:18).

O CPB envolverá transversalmente as capacidades operacionais das organizações envolvidas e a sua integração em forças conjuntas e combinadas. Estas forças deverão estar preparadas para cooperar com outros departamentos do Estado e até não-estatais, sendo necessária uma interactividade multi-agencial e inter-agencial e garantir a interoperabilidade, sobretudo para que decisores estejam cientes das capacidades e limitações de todos (Rodrigues, 2004: 98-104)

³⁵ Corpo de Conceitos – Apêndice 1



Para se construir um modelo, o ponto de partida passa necessariamente pela análise das diferentes possibilidades de actuação identificando o maior número possível de cenários aceitáveis. Deste modo, o primeiro passo é a identificação de preocupações, o que originará uma lista de cenários. Entendendo-se cenários como a ameaça de origem conhecida, que pode ser definida com algum detalhe e onde a incerteza está representada de forma marcante.

Origem da Imigração Ilegal	Fronteira Utilizada para entrada na UE	Métodos	Características da Criminalidade
África – PALOP	Aérea	Individual Redes crime organizado.	Documentos falsos Trabalho clandestino Vistos caducados
África – Magreb	Marítima Costeira Terrestre	Redes	Documentos falsos Ausência de documentos
África – Subsariana	Aérea Marítima Costeira	Redes	Documentos falsos Ausência de documentos
América Sul – Brasil	Aérea Terrestre	Individual Redes	Trabalho clandestino Vistos caducados
América Sul – Outros	Aérea Terrestre	Individual Redes	Trabalho clandestino
Europa – Leste	Terrestre	Redes	Trabalho clandestino Vistos caducados
Ásia – Península Indostânica (Índia, Paquistão)	Aérea Terrestre	Redes	Documentos falsos Trabalho clandestino Casamento conveniência
Ásia - China	Aérea Marítima Terrestre	Redes	Documentos falsos Trabalho clandestino

Tabela 3 - Identificação de preocupações dos cenários.

O desenvolvimento do espaço do cenário (o segundo passo) vai mostrar a completa dimensão da incerteza, e, simultaneamente, servirá para identificar as capacidades necessárias para uma variada gama de desafios (Madeira, 2007:26).

Cenários de Ameaça	
Cenário 1	Imigração ilegal com origem nos PALOP (África) com entrada pela fronteira aérea, de forma individual ou através de redes, com documentos falsos ou vistos temporários com destino a mão-de-obra clandestina.
Cenário 2	Imigração ilegal com origem nos países do Magreb (África) com entrada pela fronteira marítima, costeira ou terrestre, normalmente através de redes, com documentos falsos ou na ausência dos mesmos.
Cenário 3	Imigração ilegal com origem nos países Subsarianos (África) com entrada pela fronteira aérea, marítima ou costeira, normalmente através de redes, com documentos falsos ou na ausência dos mesmos.
Cenário 4	Imigração ilegal com origem no Brasil (América do Sul) com entrada pela fronteira aérea ou terrestre, de forma individual ou através de redes, com vistos temporários com destino a mão-de-obra clandestina.
Cenário 5	Imigração ilegal com origem na América do Sul (hispanica) com entrada pela fronteira aérea ou terrestre, de forma individual ou através de redes, com destino a mão-de-obra clandestina.
Cenário 6	Imigração ilegal com origem nos países da Europa de Leste com entrada pela fronteira terrestre, normalmente através de redes, com documentos falsos ou vistos temporários com destino a mão-de-obra clandestina.
Cenário 7	Imigração ilegal com origem nos países da península indostânica (Ásia) com entrada pela fronteira terrestre, normalmente através de redes, com documentos falsos ou através de casamentos de conveniência, com destino a mão-de-obra clandestina.
Cenário 8	Imigração ilegal com origem na China com entrada pela fronteira aérea, marítima ou terrestre, normalmente através de redes, com documentos falsos, com destino a mão-de-obra clandestina.

Tabela 4 - Cenários de Ameaça

Posteriormente, procedeu-se à definição das características operacionais da



imigração ilegal, que surgem intuitivamente com uma resposta pronta e muito genérica aos cenários construídos. Esta caracterização foi levantada a partir dos factos analisados no capítulo 2.

Características Operacionais da Imigração Ilegal
Fluxos de imigração ilegal de várias origens (Europa de Leste, Ásia e com vários percursos)
Entrada na UE por via da fronteira aérea, marítima e terrestre, ou via costeira (fora da fronteira)
Utilização de redes de crime organizado de tráfico de seres humanos
Auxílio à imigração ilegal (Casamentos de conveniência, Recrutamento de Mão-de-Obra ilegal, Ausência de Documentos, Vistos temporários caducados)
Associação criminosa dedicada ao tráfico se pessoas (extorsão, lenocínio, falsificação e contrafacção de documentos, utilização de documento alheio e a usurpação de identidade)

Tabela 5 - Características Operacionais da Imigração Ilegal

Em seguida, e como resposta às características operacionais da imigração ilegal, é inferida uma tabela dos desafios operacionais das forças de combate à imigração ilegal, depreendidos dos cenários considerados, e deverão traduzir as possíveis tarefas que um Comandante Operacional poderá atribuir às forças.

Desafios Operacionais das Forças de combate à imigração ilegal
Antecipação da evolução dos fluxos, determinando as rotas e os processos de entrada, para identificar e caracterizar as estruturas criminosas promotoras do tráfico de pessoas
Identificação de redes internacionais de crime organizado envolvidas na facilitação da imigração ilegal
Controlar a circulação de pessoas que entram no TN, a permanência e actividades de estrangeiros em TN, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios
Aumento da qualidade dos documentos de entrada e respectivos elementos de segurança, actualização permanente dos equipamentos de detecção. Especialização dos agentes operacionais que trabalham com os equipamentos de detecção

Tabela 6 – Desafios Operacionais das Forças de combate à imigração ilegal

Face aos desafios operacionais chegamos às capacidades críticas que as Forças devem possuir para cumprir as missões de combate à imigração ilegal. A integração destas capacidades poderá originar um futuro conceito de operações, com a identificação da necessidade de forças e programas de combate.

Capacidades Críticas das Forças de combate à imigração ilegal
Identificação (detecção), caracterização, sistematização e alerta precoce de redes internacionais de crime organizado envolvidas na imigração ilegal.
Controlo das Fronteiras Aérea, Marítima e Terrestre.
Vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial.
Vigilância Aérea do Espaço Marítimo.
Vigilância e a Protecção de pontos sensíveis.
Controlo e Fiscalização da Permanência e das Actividades dos estrangeiros em TN.
Investigação Criminal da imigração ilegal.
Coordenação, direcção, controlo e comando operacional das entidades envolvidas no combate à imigração ilegal.

Tabela 7 – Capacidades Críticas das Forças de combate à imigração ilegal



b. Módulos de Capacidades³⁶

O conceito da modularidade está no centro da construção de capacidades perante a incerteza. Assim são desenvolvidas capacidades relativamente genéricas que podem ser combinadas adequadamente para satisfazer as necessidades. A capacidade para executar uma tarefa é independente da capacidade para executar outra. A interacção entre os módulos pode ser pequena, mas também pode ser crucial em determinadas situações. Por último efectua-se as escolhas sobre requisitos e meios para os atingir, procurando uma resposta que se baseie não só na eficácia de uma missão, mas que integre conceitos de *force management* e *risk tradeoffs*, em busca de eficiência numa perspectiva de balanço (Madeira, 2007:27-28).

Os módulos não servem isoladamente. Num ambiente extremamente incerto e competitivo, tem que haver capacidade para os juntar e montar adequadamente, com rapidez e grande flexibilidade, face às variadas operações possíveis, sem o que as capacidades serão muito limitadas. A combinação e o emprego dos módulos ao nível das entidades que actuam no combate à imigração ilegal está relativamente bem consolidado, quer pelas rotinas que praticam, quer pelo treino, quer pelos níveis de prontidão atingidos (Madeira, 2007:30).

Mas no que toca a operações conjuntas de nível elevado, isso não acontece. Isto requer organização, doutrina, Comando e Controlo (C2), treino, prontidão, pessoal e estruturas de apoio (Davis, 2002: 51-56). Ou seja, por outras palavras, as capacidades assentam num conjunto de áreas ou elementos funcionais de Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (infra-estruturas) e Interoperabilidade; que existem nas organizações e estruturas de segurança e defesa, sobretudo numa lógica conjunta. Deste modo, os Módulos de Capacidades identificados, como resposta à imigração ilegal são:

Módulo de Capacidades	Abreviatura
Comando e Controlo	C2
Produção de Informações	INFORMAÇÕES
Controlo das Fronteiras Aérea, Marítima e Terrestre (CCPA)	FRONTEIRA
Controlo e Fiscalização da Permanência e das Actividades dos estrangeiros em TN	PERMANÊNCIA
Vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e a Protecção de pontos sensíveis	TERRESTRE
Vigilância Aérea e Marítima do Espaço Marítimo, em toda a costa e mar territorial	MARÍTIMO
Investigação Criminal do combate à imigração ilegal.	INVCRIM

Tabela 8 – Módulos de Capacidades

³⁶ Building blocks

c. Proposta de Modelo de interacção das capacidades

Se observarmos o actual modelo de Segurança Interna, o SGSSI tem um papel primordial, desempenhando o papel de assessoria do Primeiro-ministro e de entidade coordenação operacional das acções de combate à imigração ilegal em situações de grave ameaça à segurança interna. A arquitectura do modelo apresentado é idêntica à do modelo actual, no entanto, de modo a colmatar as fragilidades no plano da articulação dos meios e capacidades disponíveis, o modelo proposto é mais centralizado na figura do SGSSI. Para fazer face à complexidade, dimensão e morfologia atípica da imigração ilegal, sugere-se que as competências do SGSSI sejam reforçadas legalmente no âmbito do C2, de modo a centralizar toda a acção das forças, em especial no domínio de comando operacional, e actuando mais na prevenção do que em reacção aos acontecimentos que vão ocorrendo. Assim, com os módulos de capacidades necessárias ao combate da imigração ilegal, o modelo de interacção proposto é o seguinte.

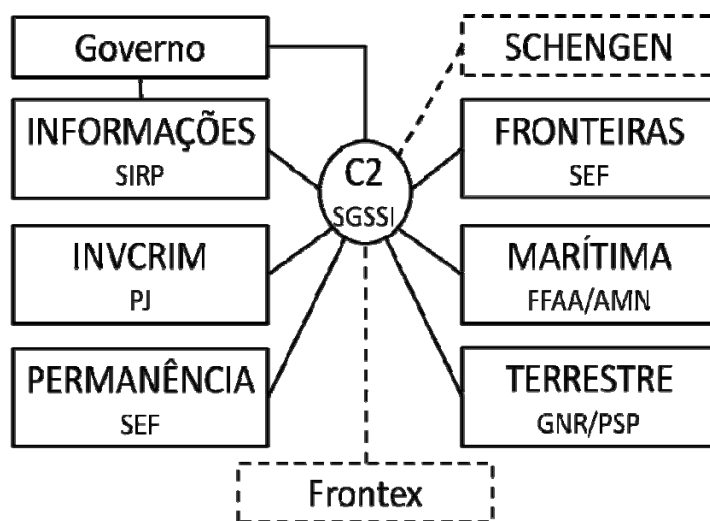


Figura 3 – Modelo de interacção das capacidades

- Comando e Controlo – No modelo proposto, o SGSSI é a entidade central, coordenando todas as acções operacionais de combate à imigração ilegal, executando a concertação de medidas, planos ou operações no combate à imigração ilegal entre as diversas Forças. A sala de situação que dispõe, destinada a fazer o acompanhamento de situações de grave ameaça à segurança interna, deve alargar o espectro da sua acção no acompanhamento das situações correntes, para poder actuar em acções de prevenção. Além disso deve incluir em permanência um Oficial de ligação das FFAA no GCS que auxilie o SGSSI no processo de decisão, quando ao emprego adequado dos seus meios. A gestão da componente nacional do Sistema de Informação Schengen deve ser integrada neste órgão, através da ligação



ao SEF, bem como deve coordenar a participação nas acções da FRONTEX.

- Informações – O SIRP procede à identificação (detecção), caracterização, sistematização e alerta precoce de redes internacionais de crime organizado envolvidas na imigração ilegal. Os Serviços de Informação devem continuar a dedicar-se de forma permanente e estruturada, a fenómenos que se apresentam como ameaças globais à Segurança, nomeadamente a imigração ilegal, visando a elaboração de relatórios de informações que possam auxiliar o SGSSI no exercício das suas responsabilidades. No entanto, todas as entidades (FSS e FFAA) devem, do mesmo modo, realizar a sua produção de informações que deverá ser transmitida ao SIRP e assim entrar no ciclo de produção de informação.
- Fronteira – O controlo nos postos de fronteira aérea e marítima deve continuar a ser da responsabilidade do SEF, onde deve realizar as acções de instrução de processos de concessão do estatuto de igualdade e de refugiado quando necessário. A fronteira terrestre (CCPA) deve manter as acções desenvolvidas em colaboração com as demais entidades nacionais e espanholas.
- Permanência – O controlo e fiscalização da permanência e das actividades dos estrangeiros em TN deve continuar a cargo do SEF, com a colaboração com diversas entidades (GNR, PSP, PJ, entre outras). Para efeito, deve realizar o registo e gestão da informação de natureza policial e criminal relativa a estrangeiros e assim contribuir para a gestão da componente nacional do Sistema de Informação Schengen.
- Terrestre – Vigilância, patrulhamento e intercepção terrestre e a protecção de pontos sensíveis do espaço terrestre português deve continuar a ser da responsabilidade da GNR e PSP, com a colaboração com diversas entidades (PJ, SEF, entre outras).
- Marítimo – A vigilância aérea e marítima do espaço marítimo, em toda a costa e mar territorial deve ficar a cargo das FFAA, nomeadamente da Marinha. Esta, através do COMAR, deve coordenar as acções de vigilância de todos os meios (Marinha, GNR, Força Aérea e outros), e através da PM, deve coordenar as actividades de Fiscalização (PM, GNR, SEF e outros). É importante referir que deve ser feita a integração da informação com os sistemas de vigilância internacionais³⁷, em especial com o espanhol.

³⁷ Sistema SafeSeaNet, operado pela Agência Europeia da Segurança Marítima



- Investigação Criminal – A Investigação Criminal relacionada com a imigração ilegal, deve estar a cargo da PJ, de modo a centralizar a pesquisa relacionada com a imigração ilegal numa só entidade. Para este efeito, deve ser criada na sua estrutura, uma Unidade Nacional de Combate à Imigração Ilegal, do mesmo modo que existe uma de Combate ao Tráfico de Estupefacientes. Dada a multiplicidade de crimes associados à imigração ilegal é aceitável que outras entidades, nomeadamente o SEF, a GNR e a PSP, possam igualmente efectuar investigações neste âmbito.

d. Síntese Conclusiva

Na arquitectura do modelo proposto, para face à complexidade, dimensão e morfologia atípica da imigração ilegal, sugere-se que as competências do SGSSI sejam reforçadas nas situações correntes, de modo a centralizar toda a acção das forças, em especial no domínio de comando operacional, e actuando mais na prevenção do que em reacção aos acontecimentos que vão ocorrendo. A subordinação das várias entidades a diferentes tutelas ministeriais não deve constituir um entrave às actividades de combate à imigração ilegal, pelo que, para que este modelo possa funcionar, deve existir uma cooperação efectiva de todos os intervenientes tendo em vista a obtenção de um estado de segurança nacional alargada e em particular face à imigração ilegal.



7. Conclusões

As migrações no mundo, pela antiguidade e actualidade que possuem, e pelo impacto que têm nas sociedades, são de facto um fenómeno incontornável. As profundas desigualdades no desenvolvimento entre países provocam contínuos fluxos de seres humanos das zonas mais pobres para aquelas onde as condições de vida são melhores. Este facto aponta para um crescimento do número de imigrantes para os países desenvolvidos, que conseqüentemente tentam, por todos os meios, gerir esses fluxos, e assim colmatar as carências de mão-de-obra não especializada e o envelhecimento populacional.

Dos fluxos migratórios com destino à Europa, potencialmente relacionados com casos de imigração ilegal, onde Portugal se constitui como porta de entrada e/ou destino podemos salientar: na rota da América Latina, a utilização de vistos temporários por brasileiros; na rota do Magreb, a possibilidade de utilização do TN como espaço de regularização de imigrantes ilegais; na rota da África Subsariana, a eventual reorientação dos fluxos migratórios ilegais para Portugal; na rota do subcontinente indiano, a utilização de Portugal para regularização de imigrantes ilegais através do casamento de conveniência; e na rota da China o aproveitamento dos acordos bilaterais para a legalização.

As associações criminosas, que exploram a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, procuraram o seu estabelecimento no território europeu de diferentes formas. Sendo a segurança dos Estados, actualmente entendida como uma necessária e permanente Segurança Cooperativa, face aos riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a comunidade internacional tenta promover e estruturar as formas de gestão dos fluxos migratórios que seguem esse intenso movimento transnacional de pessoas. Portugal no seu CEDN define como ameaça relevante o crime organizado transnacional, sendo uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade do Estado e a estabilidade da sociedade.

Através do Acordo de *Schengen*, a UE adoptou uma política comum de imigração europeia que passa por gerir eficazmente esses fluxos migratórios, encorajar a integração de todos os que procuram a Europa, e cooperar com países de origem e de trânsito destes imigrantes. Portugal adoptou uma política convergente com a Europa, quer na integração dos imigrantes, quer na gestão dos fluxos migratórios, com pleno empenhamento no combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos.

Dada a necessidade de serem implementados mecanismos de monitorização das actividades contra o fenómeno da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos, o Estado português além de ser um dos signatários do Acordo de *Schengen*, aprovou a Convenção



do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos e integra o Projecto transnacional, denominado *Trafficking in Human Beings, Data Collection Harmonised Information Management Systems*. Deste modo, a política portuguesa de imigração, em linha com a europeia, estrutura-se em torno de quatro grandes eixos: regulação dos fluxos migratórios, promoção da imigração legal, luta contra a imigração clandestina e integração dos imigrantes.

A UE criou a FRONTEX para coordenar a actividade operacional entre os Estados-membros no domínio da segurança das fronteiras externas, além de apoiá-los em circunstâncias que exijam assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas. Na UE, existe uma estreita relação de cooperação entre todos os organismos que realizam investigação criminal no âmbito da imigração ilegal e tráfico de seres humanos, incluindo a cooperação policial internacional directa, bilateral ou multilateral e através de organismos como a EUROPOL.

No SSI, o combate à imigração ilegal realiza-se por diferentes entidades, das FSS e FFAA. As FSS são responsáveis por controlar e fiscalizar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em TN. Em cooperação com as FFAA, têm competências, ao nível da vigilância e patrulhamento da costa portuguesa. O SIRP, entre outras entidades, realiza o trabalho de produção de informações, caracterizando, sistematizando e enquadrando a actuação de estruturas criminosas no auxílio à imigração ilegal e do tráfico de seres humanos.

Em situações de grave ameaça à segurança interna, o SGSSI apresenta-se como a entidade, face às suas competências, capaz para a concertação de medidas, planos ou operações no combate à imigração ilegal entre as diversas FSS, e outros organismos, nomeadamente as FFAA. O SGSSI deve estabelecer mecanismos adequados de cooperação institucional de modo a garantir a partilha de informações e o cumprimento do princípio da disponibilidade no intercâmbio de informações com as estruturas de segurança dos Estados-membros da UE. No âmbito das suas competências de controlo, o SGSSI deve articular as FSS no desempenho de missões ou tarefas específicas no âmbito do combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos.

Às FFAA cabe cooperar com as FSS tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, cabendo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional. Neste sentido, as missões das FSS contemplam a contribuição das FFAA, de forma complementar e nos termos da



lei, para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional, dos quais o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal.

No quadro da cooperação luso-espanhola, Portugal contribui através da acção desenvolvida nos CCPA, bem como a interoperabilidade dos sistemas de Vigilância Costeira. Cooperar ainda com a UE, o Conselho da Europa e de outras organizações internacionais em todos os assuntos relativos ao combate imigração ilegal e do tráfico de seres humanos, seguindo a política superiormente estabelecida, garantindo a participação nas acções da FRONTEX.

Analisando a situação actual do combate à imigração ilegal, através de uma análise SWOT, geramos quatro ideias estratégicas que originam as seguintes conclusões:

Maximizando as forças e oportunidades concluímos: A participação nas acções da FRONTEX tem estimulado as operações conjuntas e combinadas, onde a utilização das diferentes capacidades se complementam no combate à imigração ilegal; e no âmbito da política nacional e da EU, a articulação operacional entre o CEMGFA e o SGSSI constitui o mecanismo para o estabelecimento de uma resposta conjunta no combate à imigração ilegal.

Minimizando as fraquezas e maximizando as oportunidades concluímos: a política nacional de combate à imigração ilegal, deve criar um quadro legal que explicita e fundamente a actuação das FFAA em reforço das FSS; e a criação de um representante das FFAA no GCS, de modo a potenciar os meios de combate à imigração ilegal.

Usando as forças para evitar ameaças concluímos: A actuação das forças portuguesas em operações combinadas, no quadro da cooperação luso-espanhola, possibilita conter a ameaça resultante da abolição dos controlos nas fronteiras internas comuns; e a rentabilização dos meios das FSS e das FFAA, através da articulação operacional entre o CEMGFA e o SGSSI, no estabelecimento de uma resposta conjunta no combate à imigração ilegal.

Minimizando as fraquezas e evitando as ameaças concluímos: Reforçar a cooperação das FSS com as FFAA no combate à imigração ilegal; e a criação uma entidade coordenadora dedicada a esta temática, que defina áreas de responsabilidade de actuação.

Partindo destas conclusões construímos uma proposta de um modelo de actuação das FSS e FFAA a nível nacional e internacional que satisfaça os requisitos de uma acção eficaz no combate à imigração ilegal, numa perspectiva de conjugação de esforços das várias entidades que têm responsabilidade de actuação. O novo modelo, face à diversidade



de organismos com responsabilidades nesta área e a grande panóplia de cenários multifacetados deverá ser constituído por forças muito flexíveis e capazes para enfrentar a multiplicidade das contingências e da geografia no combate à imigração ilegal, pelo que realizamos a proposta tendo por base o CPB

Na arquitectura do modelo proposto, para fazer face à complexidade, dimensão e morfologia atípica da imigração ilegal, sugere-se que as competências do SGSSI sejam reforçadas nas situações correntes, de modo a centralizar toda a acção das forças, em especial no domínio de comando operacional, e actuando mais na prevenção do que em reacção aos acontecimentos que vão ocorrendo. A subordinação das várias entidades a diferentes tutelas ministeriais não deve constituir um entrave às actividades de combate à imigração ilegal, pelo que, para que este modelo possa funcionar, deve existir uma cooperação efectiva de todos os intervenientes tendo em vista a obtenção de um estado de segurança nacional alargada e em particular face à imigração ilegal.

No âmbito da Segurança Cooperativa, as FSS e as FFAA Nacionais actuam no quadro das políticas europeias de combate à imigração ilegal, de modo a anular o papel das redes transnacionais de crime organizado que desenvolvem o tráfico de seres humanos e auxiliam a imigração ilegal. Deste modo consideramos respondida a questão central “Qual o papel das FSS e das FFAA nacionais no combate à imigração ilegal?”

Na sequência das conclusões desta investigação julgamos apropriado apresentar um conjunto de recomendações que conduzam à implementação do modelo apresentado:

Para que o modelo possa funcionar devem-se alargar as competências operacionais do SGSSI para as situações correntes, estabelecendo uma ligação com SIRP mais efectiva, estabelecendo uma difusão da informação a todas as entidades nos diversos níveis. Deste modo achamos que deve ser o SGSSI a fazer a gestão do Sistema de Informações de *Schengen*, em colaboração com o SEF. Deveria ser criada de uma Unidade de Combate à Imigração Ilegal na dependência da PJ, que ficasse responsável por todo o tipo de investigação criminal de combate à imigração ilegal.

Para responder a uma situação de imigração ilegal massiva e face à introdução de uma nova LSI, deve-se proceder à revisão do Plano Nacional de Contingências Contra a Imigração Ilegal. No sentido de estreitar a relação entre as FSS e FFAA deve ser criado um quadro legal que explicita e fundamente a actuação combinada destas forças no combate da imigração ilegal, deve ser criado um representante das FFAA no GCS para otimizar essa ligação, assim como a integração no SSI das capacidades das FFAA necessárias ao combate da imigração ilegal.



8. Bibliografia

a. Livros

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1998). *Dicionário de política I*. Editora Universidade de Brasília. Brasil.

BONIFACE, Pascal (2003). *Guerras do Amanhã*. Mem Martins: Editorial Inquérito.

CESEDEN (2006). *El control de los Fluxos Migratorios hacia España: Situación Actual y Propuestas de Actuación*. Documentos de Seguridade y Defensa. Ministério de Defensa.

CLAUSEWITZ, Carl Von (1976). *Da Guerra*. 1ª Ed. Lisboa: Perspectivas e Realidades.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia VOL I – Apontamentos para um curso*. Pedrouços: IAEM.

DAVIS, Paul K. (2002) *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*, National Defense Research Institute. RAND

HALESS, Mohamed (2003). *Immigration: Stability and Security in the Mediterranean Region*. NATO Defense College.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B; LAMPEL J. (1998), *Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, the Free Press, New York.

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ªed. Lisboa: Gradiva.

SANTOS, António (2008); *Gestão Estratégica – Conceitos, modelos e instrumentos*; Escolar Editora.

SANTOS, Loureiro dos (2000) – *Reflexões sobre Estratégia*. Mem Martins: Publicações Europa América.

TEIXEIRA, Nuno (2002). *Contributos para a Segurança Interna*. MAI.

b. Trabalhos

CARVALHO, Manuel Meireles (2003). *O conceito de Espaço Estratégico de interesse nacional, à luz dos desafios e realidades da conjuntura estratégica actual*. TILD do CSCD 2002/2003. IAEM.

CHOUKRANE, Abdellah (2008). *Retos de la inmigración irregular*. Monografia CESEDEN Madrid: ESFAS

D'ALMEIDA, André (2004). *O Impacto da Imigração nas Sociedades da Europa. Um Estudo para a Rede Europeia das Migrações - o caso Português*. SEF/MAI

GOMES, Mário (2004). *O Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Que novas missões para as Forças Armadas. Estruturas, meios e formas de actuação para as cumprir*. TILD do CSCD 2003/2004. IAEM.



- KELLER, José Van Der (2005). *A investigação do auxílio à imigração ilegal e criminalidade conexas - a experiência do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. SOCIUS Working Papers. Instituto Superior de Economia e Gestão / UTL
- MADEIRA, César (2009). *O sistema de planeamento de forças nacional. Implicações da adopção do modelo de planeamento por capacidades*. Cadernos Navais N.º28 JAN/MAR2009. Edições Culturais da Marinha
- MARTINS, José (2003). *A imigração e a sua influência na Segurança do Estado Português*. TILD do CEM 2001/2003. IAEM.
- PALOS, Manuel Jarmela (2007). *La perspectiva portuguesa de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE*. V Seminario Inmigración y Europa. Barcelona.
- PARREIRA, Luís (2004). *O mediterrâneo e o seu papel nos interesses da segurança dos estados do sul da Europa. Uma visão prospectiva*. TILD do CSCD 2003/2004. IAEM.
- PEREIRA, Isidro (2009). *As Forças Armadas nas operações de combate ao terrorismo internacional, narcotráfico e imigração ilegal, numa perspectiva de emprego conjunto*. TII do CPOG 2008/2009. IESM.
- PINHEIRO, Renato (2009). *O Emprego do Poder Aéreo no combate às Novas Ameaças*. Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa
- PUEYO, Fernando (2008). *Los retos de la inmigración en España*. Monografía CESEDEN Madrid: ESFAS.
- SACCHETTI, António Emílio Ferraz, Vice-Almirante, CAJARABILLE, Victor Manuel Lopo, Contra-Almirante (2002). *Conceito estratégico de defesa nacional: estudos*. Cadernos Navais, n.º 3, Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, Lisboa: Edições Culturais de Marinha.
- SALVADOR, José M. (2007). *Las FAS y los flujos migratorios*. Monografía CEM Madrid: ESFAS.
- SANCHEZ, José (2007). *Emigración Ilegal en España y consecuencias en el ámbito de la seguridad*. Monografía. CESEDEN Madrid: ESFAS.
- SILVÉRIO, Paulo (2007) *O conceito de segurança da nova ordem internacional*. CPOS GNR 2006/2007. IESM
- RODRÍGUEZ, Montoya (2008). *Actuación de las FAS en el marco de la inmigración ilegal*. Seminario 12, CESEDEN Madrid: ESFAS.
- VICENTE, Paulo (2009). *O combate interagencial às “novas ameaças” em Portugal. O papel das Forças Armadas*. Trabalho de Investigação Individual Final do CEM-C. IESM.



c. Revistas

Courrier International N.º30, 28 de Outubro a 3 de Novembro de 2005, *Na pele de um Clandestino, a reportagem que chocou a Itália.*

Courrier International N.º62, 9 a 15 de Junho de 2006, *Migrações, Desafio do Século*

CANCELA, João (2010). *Sistemas de Informação na Segurança Marítima Nacional.*

Revista da Marinha n.º954.

d. Artigos publicados em revistas

ALVES, Amândio Carlos (2008). *Segurança, Polícia e Gendarmarias.* Lisboa: Revista Segurança e Defesa, Julho-Setembro 2008, p. 52-61

ENTZINGER, Han (2001). *Novas tendências migratórias à escala mundial.* Janus 2001

FALCÃO, Luísa (2002). *A Imigração em Portugal – Relatório Síntese,* Lisboa, Delta Consultores.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2004). *A Defesa Europeia.* Jornal Defesa e Relações Internacionais. 14MAI2004.

VIANA, Vítor Daniel Rodrigues (2003). *O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e organização das Forças Armadas.* Boletim do IAEM nº 58 de 10/11/2003. Lisboa: IAEM

e. Manuais

AJP-01(C) (2007). *Allied Joint Doctrine*

SACT: Supreme Allied Commander Transformation (2005). *Capabilities Management Framework.* 3 June 2005.

SACT: Supreme Allied Commander Transformation (2006a). *Beginners Guide to Force Planning Processes.* ACT Defence Planning 2006.

SACT: Supreme Allied Commander Transformation (2006b). *Capability Management in NATO.* (Draft Version 1). Enclosure 1, 5000 TC-611/Ser. NU 041, dated 28JUL2006. Norfolk.

f. Legislação

CEDN – 03, (2003). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional.* Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003. DR n.º 16- I Série B de 20 de Janeiro de 2003

CEM – 03, (2004). *Conceito Estratégico Militar.* Aprovado pelo MDN em 22/12/2003. Confirmado em CSDN em 15/01/2004

CRP, 2005. *Lei Constitucional 1/2005.* Publicada no DR 155, Série I-A, de 12/08/2005 (7ª Revisão).



Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de Março. *Organização e Atribuições do Sistema da Autoridade Marítima*

Decreto-Lei n.º 47/93 de 26 de Fevereiro. *Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional*

Decreto-Lei n.º 73 de 12 de Agosto. *Estabelece as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal*

Decreto-Lei n.º 74 de 12 de Agosto. *Aprova o regime aplicável ao intercâmbio de dados e informações de natureza criminal entre as autoridades dos Estados membros da União Europeia, transpondo para a ordem jurídica interna a Decisão Quadro n.º 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de Dezembro.*

Decreto-Lei n.º 86/2007 de 12 de Dezembro. *Centro Nacional Coordenador Marítimo*

Decreto-Lei n.º 233/2009 de 15 de Setembro. *Lei Orgânica da Marinha*

Decreto-Lei n.º 234/2009 de 15 de Setembro. *Lei Orgânica do EMGFA*

Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro. *Lei Orgânica do SEF.*

Decreto-Lei n.º 292/94 de 16 de Novembro. *Lei do Gabinete Nacional SIRENE.*

Despacho n.º 22 749/2001 (2ª série). Publicado no DR 260, Série II, de 09/11/2001.

DMDM 02, (2002). *Directiva Ministerial de Defesa Militar*. Lisboa: Gabinete do Ministro da Defesa Nacional. 08 Janeiro de 2002.

Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio. *Lei Quadro da Política Criminal*

Lei 23/2007, de 4 de Julho. *Lei da Imigração*

Lei 31-A/2009, de 7 de Julho. *Lei de Defesa Nacional.*

Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto. *Lei Orgânica da Polícia Judiciária.*

Lei 38/2009, de 20 de Julho. *Lei-quadro da Política Criminal.*

Lei 49/2008, de 27 de Agosto. *Lei de Organização da Investigação Criminal.*

Lei 53/2007 de 31 de Agosto. *Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública.*

Lei 53/2008, de 29 de Agosto. *Lei de Segurança Interna.*

Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro. *Lei orgânica da Guarda Nacional Republicana.*

Lei Orgânica 1-A/2009, de 7 de Julho. *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.*

Lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro. *Sistema de Informações da República Portuguesa.*

Ley Orgánica 2/1986 de las *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (Espanha).

MIFA 04, (2004). *Missões Específicas das Forças Armadas*. Lisboa: CSDN.



ORDEN PRE/3108/2006, (2006). *Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación*. BOE núm. 243, de 11 Octubre 2006. Madrid: BOE.

Resolução da AR n.º 32/2004, (2004). Aprova, para ratificação, a *Convenção da ONU contra a Criminalidade Organizada Transnacional, o Protocolo Adicional Relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças*, e o *Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea*, adoptados pela Assembleia Geral da ONU em 15 de Novembro de 2000. DR N.º 79 – I Série-A, de 02/04/04. Lisboa: AR. Acedido em 9MAR2010, em <http://dre.pt/>.

g. Sítios na Internet

Commission on Human Security – <http://www.humansecurity-chs.org/> acedido em 4 de Maio de 2010

Direcção Geral da Política De Justiça – <http://www.dgpj.mj.pt/> acedido em 1 de Abril de 2010

General Directors Immigration Service Conference – <http://www.gdisc.org/> acedido em 11 de Março de 2010

GNR – <http://www.gnr.pt/> acedido em 19 de Março de 2010

Governo Português – www.portugal.gov.pt acedido em 9 de Março de 2010

EMGFA – <http://www.emgfa.pt/> acedido em 20 de Março de 2010

International Centre for Migration Policy Development - <http://www.icmpd.org/> acedido em 11 de Março de 2010

Marinha – <http://www.marinha.pt/> acedido em 20 de Março de 2010

MAI – <http://www.mai.gov.pt/> acedido em 11 de Março de 2010

MDN – <http://www.mdn.gov.pt/> acedido em 20 de Março de 2010

International Organization for Migration - <http://www.iom.int/> acedido em 20 de Janeiro de 2010

ONU – <http://www.un.org/> acedido em 20 de Janeiro de 2010

NATO – <http://www.nato.int/> acedido em 4 de Março de 2010

PJ – <http://www.policiajudiciaria.pt> acedido em 20 de Março de 2010

PSP – <http://www.psp.pt/> acedido em 20 de Março de 2010

REVISTA DA MARINHA – <http://www.revistadamarinha.com/> acedido em 21 de Abril de 2010



SEF – <http://www.sef.pt/> acedido em 14 de Fevereiro de 2010

SIS – <http://www.sis.pt/> acedido em 24 de Fevereiro de 2010

UE – <http://ec.europa.eu/> acedido em 11 de Março de 2010

h. Relatórios

SEF. *Plano de Actividades 2009*

SEF. *Relatório Anual de Política para a Rede Europeia das Migrações (Annual Policy Report) 2007*

SEF. *Relatório de Actividades 2007 - Imigração, Fronteiras e Asilo*

SEF. *Relatório de Actividades 2008. Departamento de Planeamento e Formação*

SEF. *Relatório Político para a Rede Europeia das Migrações 2008. Portugal*

SSI. *Relatório Anual de Segurança Interna 2010. Portugal*

United Nations 2004 Report - *Review and Appraisal of the Progress Made in Achieving the Goals and Objectives of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development*

i. Normas

IESM. (2007). *Norma de execução permanente n° 218, Trabalhos de investigação*. Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa.

Apêndice 1 – Corpo de conceitos

Ameaça – Qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível), de natureza variada e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objectivo que, por norma, é causador de danos, materiais ou morais, sendo que no âmbito da estratégia consideram-se principalmente as ameaças provenientes de uma vontade consciente, analisando o produto das possibilidades pelas intenções (Couto, 1988: 329)

Capacidade – Habilidade para produzir um efeito que é necessário atingir. O efeito é o resultado de uma acção ou conjunto de acções produzidas pela capacidade. Uma capacidade consistirá numa ou mais componentes funcionais: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (infra-estruturas) e Interoperabilidade (DOTMLPFI). (SACT, 2006).

Crise – Situação que, perante uma alteração inesperada do ambiente interno ou internacional, provoca no decisor a percepção da existência de uma ameaça aos interesses nacionais vitais impondo uma actuação rápida e adequada e da qual pode resultar o envolvimento em hostilidades militares (Viana, 2003: 41).

Defesa Nacional – Conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural, que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar todos os tipos de ameaça que, directa ou indirectamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional (Santos, 2000: 81).

Forças Combinadas – Força com uma estrutura multinacional, para garantir maior transparência, imparcialidade e legitimidade nas operações e em simultâneo com partilha de riscos político-militares (AJP-01).

Forças Conjuntas – Força com uma estrutura com mais do que uma componente, para explorar na plenitude os recursos disponíveis e o efeito da Sinergia (AJP-01).

Forças de Segurança – Forças do Estado que têm “por missão defender a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos do disposto na Constituição da República e na lei” (DL 203, 2006: art.º 6.º 1.).

Forças e Serviços de Segurança – Organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apolíticos e concorrem para garantir a Segurança Interna. Exercem funções de segurança interna: a GNR, PSP, PJ, SEF e SIS. Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação: os órgãos da AMN e os órgãos do Sistema de Autoridade Aeronáutica (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto).



Fronteiras externas – Postos fronteiriços entre as UE e os restantes Estados, podendo ser aéreos (aeroportos), marítimos (portos) ou terrestres.

Fronteiras internas – Postos fronteiriços entre Estados-membros da UE, podendo ser aéreos (aeroportos), marítimos (portos) ou terrestres.

Imigração Ilegal – Acto de imigrar para um Estado sem a autorização dos governantes.

Método Hipotético-Indutivo – O cientista observa inúmeros factos variando as condições da observação; elabora uma hipótese e realiza novos experimentos ou induções para confirmar ou negar a hipótese; se esta for confirmada, chega-se à lei do fenómeno estudado (Quivy, 2005).

Segurança Externa – integrada na segurança nacional, diz respeito aos antagonismos e pressões de origem externa, de qualquer forma ou natureza, que se manifestam ou possam manifestar-se no domínio das relações internacionais (Viana, 2003: 163).

Segurança Humana – Segurança humana significa proteger as liberdades vitais. Significa proteger as pessoas expostas a ameaças ou situações críticas, desenvolvendo os seus pontos fortes e procurando realizar as suas aspirações. Significa também criar sistemas que proporcionem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência (CHS, 2010).

Segurança Integrada – expressão utilizada para reforçar a noção de que a segurança envolve acções e medidas coordenadas provenientes de todas as expressões do poder nacional e tem um carácter integrado que, no tocante à dimensão da «segurança interna», obriga a uma adequada articulação entre as ffaa e as fss” (Viana, 2003: 163).

Segurança Interna – actividade desenvolvida pelo estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática. A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e serviços de segurança” (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto).

Segurança Nacional – Condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas (Santos, 2000: 81).



Apêndice 2 – Actividades da FRONTEX

A FRONTEX tem realizado inúmeras actividades, no que se refere à vertente operacional, sendo de realçar as seguintes operações:

- “HERA 2007” – Patrulhamento e vigilância da costa africana para identificação e repatriamento de imigrantes ilegais das Canárias;
- “NAUTILUS 2007” – Patrulhamento e vigilância da costa africana, entre a Líbia, Malta e Itália (Lampedusa), para prevenção da imigração ilegal;
- “HERMES” – Reforço do controlo das fronteiras marítimas da UE, na área do Mediterrâneo Central;
- “ZEUS” – Detecção e combate de falsos marítimos nas fronteiras marítimas e aéreas dos Estados Membros da UE;
- “INDALO” – Reforço do controlo das fronteiras marítimas da UE, na área do Mediterrâneo Central;
- “PANDORA / MINERVA” – Reforço do controlo das fronteiras marítimas, em especial dos fluxos oriundos de Marrocos;
- “POSEIDON” – Prevenção da imigração ilegal com destino à UE, incidindo na fronteira marítima e terrestre entre a Turquia, Grécia e Bulgária e na fronteira entre a Albânia e a Grécia;
- “URSUS II, III e IV” – Inseridas no projecto-piloto estratégico denominado “Five Borders” para reforço do controlo das fronteiras terrestres, incidindo sobre a imigração ilegal terrestre com origem na Ucrânia;
- “HERAKLES” – Prevenção de fluxos migratórios com incidência na fronteira terrestre entre a Sérvia e a Hungria;
- “EXTENDED FAMILY” – Identificação de imigrantes oriundos da Nigéria, por via aérea, com recurso a meios ou documentação fraudulenta e estabelecimento de redes de cooperação e troca de informações;



- “AMAZON III” – Controlo da imigração ilegal da América do Sul por via aérea, nos Aeroportos de Madrid, Barcelona, Lisboa, Paris³⁸, Milão, Roma, Amesterdão, Frankfurt e Munique;
- “LONG STOP” – Fortalecimento das fronteiras da UE sobretudo ao nível dos Aeroportos dos Estados-Membros e dos Estados Schengen Associados, com a criação de um handbook de detecção de fraude documental;
- Equipas de Intervenção Rápida nas Fronteiras³⁹ com o primeiro exercício no Aeroporto do Porto com 17 elementos dos diferentes Estados-Membros;
- Rede de Patrulhas Costeiras Europeias⁴⁰ – 1ª fase de implementação do projecto com a participação da GNR e da Marinha, tendo o SEF exercido o papel de Ponto de Contacto Nacional.

³⁸ Charles de Gaulle

³⁹ O Regulamento 863/2007 do PE e Conselho da UE de 11 de Julho, criou um mecanismo de prestação de assistência operacional rápida, com equipas de intervenção rápida nas fronteiras (RABIT - *Rapid Action Borders Intervention Teams*), para resposta as situações de pressão urgente e excepcional, ao nível da imigração ilegal migratório nas fronteiras externas da UE

⁴⁰ EBPB - European Border Patrols Network – Projecto da Agência FRONTEX que conta com a participação de 8 Estados-Membros (Portugal, Espanha, França, Itália, Eslovénia, Grécia, Chipre e Malta) – o objectivo destas redes de Patrulhas Europeias é controlar a chegada crescente de fluxos migratórios aos países que fazem fronteira com o Mar Mediterrâneo



Apêndice 3 – O Caso Espanhol no combate à Imigração Ilegal

O acesso por mar em pequenas embarcações para a costa espanhola ou o ataque às vedações de Ceuta e Melilla constituem as maiores preocupações no combate à imigração ilegal em Espanha. Por excederem a capacidade dos FCSE, as FFAA são chamadas a reforçar, para além das missões de vigilância aérea e marítima em águas de soberania.

As autoridades espanholas empreendem uma grande iniciativa para coordenar os esforços das administrações envolvidas, assim como no âmbito internacional: países emissores e de trânsito e da UE através da FRONTEX. As medidas adoptadas têm sido basicamente de dois tipos: diplomáticas e policiais. Entre as primeiras devem ser destacadas a grande pressão da Espanha sobre outros países da UE para estarem cientes do problema e, através da FRONTEX colaborar com aeronaves de apoio à vigilância costeira, bem como fundos para estabelecer uma rede de detecção de navios que pretendam violar a fronteira sul da UE.

Entre as medidas policiais destacam-se o reforço das FCSE pelas FFAA dedicados a esta função nas áreas críticas, a implantação na costa da Andaluzia (Cadiz) e Ilhas Canárias de um *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior* (SIVE), a criação de um *Centro de Coordinación Regional de Canarias* (CCRC) e implantação de vigilância aérea nas águas territoriais da Mauritânia, Senegal e Cabo Verde com meios da Guarda Civil (GC) e da FRONTEX, com a missão de devolver a terra as embarcações ilegais.

O SIVE é um sistema operativo de detecção, que apoiado por um suporte técnico, facilita a vigilância costeira, fornecendo a informação obtida em tempo real, ao Centro de Controlo, que emite ordens para intercepção de qualquer elemento que pretenda entrar em território espanhol a partir do mar. O CCRC tem como objectivo a centralização da coordenação e o seguimento de todas as actuações relacionadas com a imigração ilegal nas Canárias. Possui os mecanismos necessários para a utilização eficaz de todos os recursos humanos e materiais disponíveis, e a rápida e oportuna transferência de informação relativa à imigração, optimizando os resultados de todas as actuações em curso, que permitam impedir a saída de embarcações de imigrantes dos países de origem e assim evitar a chegada inadvertida de embarcações às Canárias. Este procedimento está de acordo com a legislação nacional e internacional vigente e com os convénios subscritos em matéria de segurança marítima e salvamento da vida humana no mar, protegendo a vida dos imigrantes náufragos e respeitando a sua dignidade.



Em Espanha a responsabilidade do combate à imigração ilegal e o controlo das fronteiras cabe ao Ministério do Interior. A L.O. 2/86, das FCSE determina que corresponde à GC a segurança das vias de comunicação terrestre, costas, fronteiras, portos, aeroportos e centros e estabelecimentos de seu interesse para exigirem. O Decreto Real 991/2006, sobre a estrutura orgânica básica do Ministério do Interior afirma que o *Jefatura Fiscal y de Fronteras*, comandado por um oficial general da GC, é responsável pela segurança e vigilância do litoral, fronteiras, portos, aeroportos e nas águas territoriais e o controlo da imigração ilegal. A acção da Guarda Civil limita-se apenas à intercepção das pessoas que tentem entrar no território de forma irregular, detê-los e entregá-los ao *Cuerpo Nacional de Policía* (CNP) que adopta os procedimentos adequados.

O quadro de missões das FFAA estabelece o apoio às FCSE na luta contra o terrorismo e atribui responsabilidades na busca e salvamento em terra, mar e ar. Embora a luta contra a imigração ilegal não seja uma missão da FFAA a sua intervenção é justificada com base em missões e operações especificadas na Lei 5/2005 de Defesa Nacional.

A contribuição do Exército para o combate à imigração ilegal fez-se por três situações: em 1996 na contenção de imigrantes não documentados em Ceuta; em 2005 através do reforço dos perímetros defensivos de Ceuta e Melilla como acção dissuasora, actuando sob o comando da GC; e nas Canárias, em 2006 instalou uns centros temporários para acolhimento de imigrantes que chegaram em massa às costas daquele arquipélago.

A Marinha inclui dentro do espectro de missões, as operações de interdição marítima as quais contemplam todas as medidas de imposição necessárias no mar para evitar o movimento de um certo tipo de carga proveniente de uma qualquer nação. No âmbito marítimo, o controlo e contenção da imigração ilegal é uma função do Serviço Marítimo da GC que se centra no mar territorial, sendo a Marinha responsável pela área contígua, podendo impedir, se necessário, infracções às regras jurídicas procedentes da sua área de responsabilidade. As instruções permanentes das operações do Estado Maior da Armada espanhola estabelecem as normas de actuação das suas unidades no âmbito da colaboração com as FCSE face à imigração ilegal e tráfico ilegal de pessoas.

No âmbito do FRONTEX, a Força Aérea em apoio à FCSE, tem como missão realizar vigilância marítima a fim de localizar o trânsito de embarcações de transporte de imigrantes ilegais para as Canárias, e prestar apoio caso necessário e coordenar estas missões com as autoridades civis. A missão conjunta aero-naval “*Noble Centinela*”, iniciada em 16 de Maio de 2006, realiza patrulhamentos entre as Canárias, Cabo Verde, Senegal e a Mauritânia, realizando busca e salvamento se necessário.



Apêndice 4 – Agências Internacionais com preocupações no domínio da imigração

Centro para o Desenvolvimento da Política Migratória

O Centro para o Desenvolvimento da Política Migratória (ICMPD) é constituído por 43 Estados e 10 Organizações Internacionais e desenvolve a sua acção no domínio da harmonização dos procedimentos técnicos e jurídicos relativos ao controlo de fronteiras e de fluxos migratórios ilegais. O ICMPD secretaria o Processo de Budapeste, organização internacional, com sede em Viena, criada em 1993 com o objectivo de promover políticas consensuais de controlo de fluxos migratórios e mecanismos de troca de informações.

General Directors Immigration Service Conference

A General Directors Immigration Service Conference (GDISC) reúne, numa base regular, os Directores Gerais dos Serviços de Imigração Europeus, tendo vindo a assumir-se como um fórum privilegiado em matéria de cooperação prática e benchmarking entre os Estados-Membros da UE. Tem iniciativas e projectos desenvolvidos no âmbito do asilo, gestão do fenómeno migratório, imigração ilegal, organização e estrutura dos serviços de imigração.

Comité Director para a Migração

O Comité Director para a Migração (CDMG) trabalha diversas áreas relativas às temáticas de Asilo, Fronteiras, Migrações, Documentação de Segurança, Tráfico de Seres Humanos e Cooperação Policial, tendo para isso diversos comités de peritos, nomeadamente o Comité de Peritos sobre Direitos Mínimos de Imigrantes Irregulares, o Comité de Peritos sobre Países de Origem e o Comité de Peritos sobre o Estatuto Jurídico dos Estudantes Migrantes. Para além destes, participa ainda no Comité ad hoc Sobre a Luta Contra o Tráfico de Seres Humanos - cuja representação nacional é assegurada pela Polícia Judiciária (PJ).

Comité Estratégico Imigração, Fronteira e Asilo

O Comité Estratégico Imigração, Fronteira e Asilo (CEIFA) é um grupo de natureza transversal ao qual cabe formular orientações estratégicas no domínio da imigração, fronteiras e asilo, e contribuir de forma substancial, para os debates do Comité dos Representantes Permanentes sobre as mesmas questões.



Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matérias de Passagem das Fronteiras e Imigração (CIREFI)

Pertencente ao CEIFA, o Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em Matérias de Passagem das Fronteiras e Imigração (CIREFI) dedica-se, de forma interdisciplinar, à troca de informações, recolha, tratamento e análise de dados estatísticos sobre imigração ilegal e ao aprofundamento, numa perspectiva operacional, do debate em matéria de afastamento. Destaque ainda para a abordagem do papel dos Oficiais de Ligação de Imigração na gestão dos fluxos migratórios e desenvolvimento das políticas comuns de migração.

Organização para a Segurança a Cooperação na Europa

A Organização para a Segurança a Cooperação na Europa (OSCE) propõe-se promover a paz, estabilidade e cooperação entre os Estados, tendo como principais áreas de intervenção, a segurança e a gestão de fronteiras e matérias conexas, combate ao terrorismo, crime organizado, tráfico de seres humanos, narcotráfico, tráfico ilegal de armas, e a não-proliferação de armas.

Organização das Nações Unidas

Para pôr termo ao aumento do tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea, o Conselho das Nações Unidas decidiu promover a cooperação e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, tendo aderido ao Protocolo contra o tráfico ilícito de migrantes por via terrestre, marítima e aérea. Este visa combater este tipo de tráfico através de medidas adequadas a nível regional, nacional e internacional. Esta decisão completa a Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional e deve ser interpretada conjuntamente com ela.



Anexo A – Mobilidade de Populações no Mundo Contemporâneo

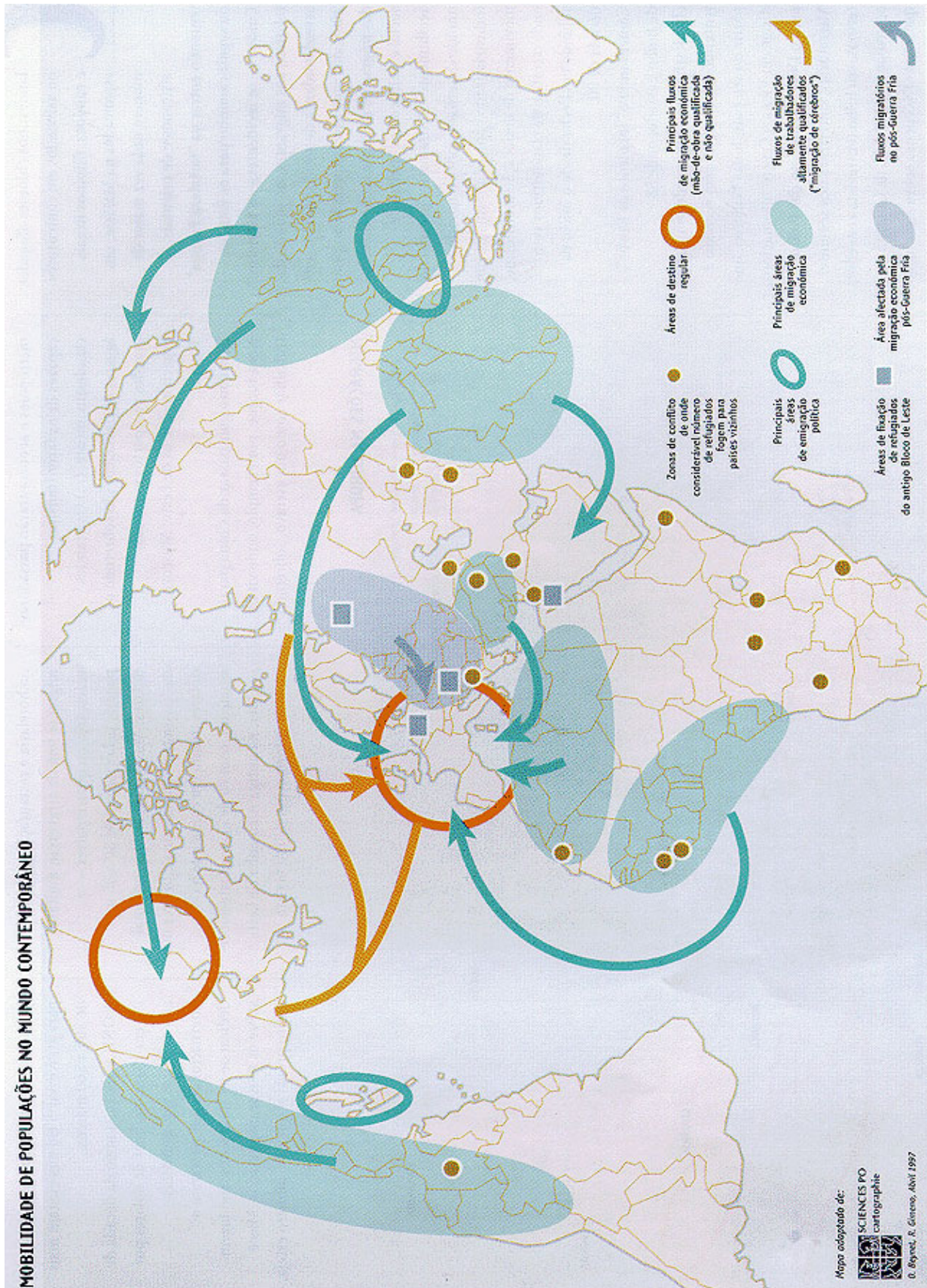


Figura 4 - Mobilidade de Populações no Mundo Contemporâneo (Janus 2001)