

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



João Pedro Marquês Rebelo

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

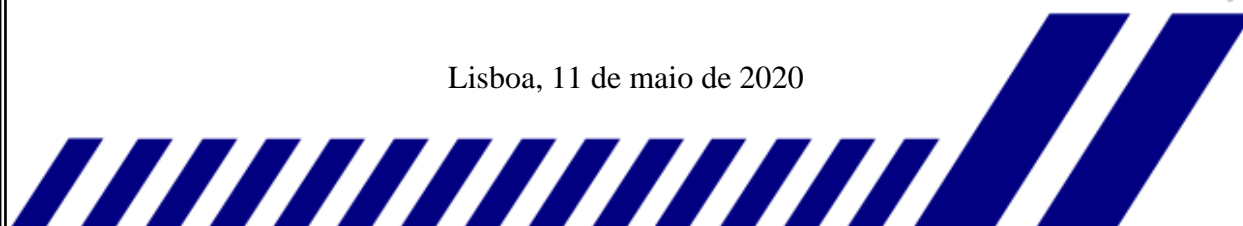
XXXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Migrações e terrorismo jihadista: influência nas
políticas públicas da União Europeia**

Orientador:

Prof. Doutor Felipe Pathé Duarte

Lisboa, 11 de maio de 2020





João Pedro Marquês Rebelo

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Migrações e terrorismo jihadista: influência nas
políticas públicas da União Europeia**

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação do Prof. Doutor Felipe Pathé Duarte.



Resumo

Desde a antiguidade que o ser humano se desloca, ao longo do globo terrestre, em busca de melhores condições de vida, contudo, nos últimos anos, a Europa tem sido desafiada pelo maior fluxo migratório desde o fim da 2.º Guerra Mundial. A violência também comum ao ser humano, pode assumir diversas formas, nomeadamente a do terrorismo. Assim, em paralelo ao fluxo migratório, a Europa tem vindo a sofrer diversos atentados terroristas de motivação jihadista, seja através dos combatentes estrangeiros ou de cidadãos europeus radicalizados. Desde 2015, com o auge dos fluxos migratórios e do terrorismo na Europa, assistimos a vários líderes europeus a considerarem que existe um nexo entre as migrações e terrorismo. Como consequência, a União Europeia perante tais fenómenos necessitou de reformular e melhorar as suas políticas nestas duas áreas. Neste estudo descrevemos os fenómenos migratório e terrorista, assim como as medidas adotadas pela União Europeia nestas áreas. Assim abordamos as migrações e o terrorismo jihadista e de que forma podem estar interligados, pretendendo esclarecer de que forma influenciaram as políticas públicas e consequentemente os Direitos Fundamentais. Para alcançar as respostas pretendidas utilizamos o raciocínio hipotético-dedutivo e realizamos uma entrevista a um perito na área do terrorismo.

Palavras-chave: Migrações; Terrorismo; Políticas Públicas; Direitos Fundamentais

Abstract

Since ancient times, human beings have been moving throughout the globe, in search of better living conditions. However, in recent years, Europe has been challenged by the greatest migratory flow since the end of the Second World War. Violence, which is also common to human beings, can take different forms, in particular terrorism. Thus, in parallel to the migratory flow, Europe has been suffering several terrorist attacks with a jihadist motivation, either through foreign fighters or radicalized European citizens. Since 2015, with the peak of migratory flows and terrorism in Europe, we have seen several European leaders consider that there is a link between migration and terrorism. As a consequence, and by facing such phenomena, European Union had to reformulate and improve its policies in these two areas. In this study we describe the migratory and terrorist phenomena, as well as the measures taken by the European Union in these areas. Thus, we approach migration and jihadist terrorism and how they can be interconnected, aiming to clarify how they influenced public policies and, consequently, Fundamental Rights. To achieve the intended answers, we used hypothetical-deductive reasoning and conducted an interview with an expert in the area of terrorism.

Keywords: Migrations; Terrorism; Public policy; Fundamental Rights

Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AEM – Agenda Europeia da Migração

Art. – Artigo

CAAS – Convenção de Aplicação do Acordo Schengen

CELCT - Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo

CM – Comissão Europeia

CUE – Conselho da União Europeia

EASO – Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

ECRIS – Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais

ECRIS-TN – Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais de nacionais de países terceiros

EI – Estado Islâmico

ELSJ – Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

EM – Estados-Membros

ETA – *Euskadita Ta Askatasuna*

ETIAS – Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem

EUA – Estados Unidos da América

Eu-LISA – Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala

Eurodac - Sistema de comparação de impressões digitais em matéria de asilo

Eurojust – Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

Europol – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

Frontex – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

FSI – Fundo para a Segurança Interna: Fronteiras e Vistos

GEFC – Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira

GPI – Global Peace Index

GTI – *Global Terrorism Index*

IRA – *Irish Republican Army* (Exército Republicano Irlandês)

OIM – Organização Internacional das Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

PE – Parlamento Europeu.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REM – Rede Europeia das Migrações

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SES – Sistema de Entrada/Saída

SIS – Sistema de Informação do Schengen

TA – Tratado de Amesterdão

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TL – Tratado de Lisboa

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VIS – Sistema de Informação sobre Vistos

Índice

RESUMO.....	I
ABSTRACT	II
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS.....	III
ÍNDICE.....	V
INTRODUÇÃO	1
METODOLOGIA.....	3
1. FENÓMENO MIGRATÓRIO E A SEGURANÇA NO ESPAÇO EUROPEU	5
1.1. MIGRAÇÕES E SEGURANÇA	6
1.1.1. <i>Migrações e terrorismo.....</i>	12
1.2. A UNIÃO EUROPEIA E O ESPAÇO LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA	14
1.2.1. <i>Acordo Schengen</i>	16
1.2.2. <i>Sistema de Informação do Schengen.....</i>	17
1.2.3. <i>Fundo para a Segurança Interna: Fronteiras e Vistos.....</i>	17
1.2.4. <i>Sistema de Entrada/Saída.....</i>	18
1.2.5 <i>Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira</i>	19
1.2.6 <i>Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala</i>	20
2. TERRORISMO E A SEGURANÇA NO ESPAÇO EUROPEU.....	21
2.1. DEFININDO TERRORISMO	22
2.1.1. <i>Perspetiva histórica.....</i>	23
2.1.2. <i>Elementos do terrorismo.....</i>	27
2.2. TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA.....	28
2.2.1. <i>Definição de terrorismo na União Europeia.....</i>	31
2.2.2. <i>Tipos de terrorismo na União Europeia</i>	32
2.2.2.1 <i>Jihadismo</i>	33
2.2.3. <i>Luta da União Europeia contra o terrorismo</i>	35
2.2.4. <i>Eurojust.....</i>	36
2.2.5. <i>Europol.....</i>	37
3. POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEIAS.....	38
3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS	38
3.1.1 <i>Processo Legislativo da União Europeia</i>	41
3.1.2. <i>Perspetiva dos cidadãos europeus.....</i>	42
3.2. POLÍTICA DE MIGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA (2015-2019).....	43
3.2.1. <i>Os quatros pilares de ação.....</i>	44
3.2.2. <i>Desenvolvimentos e concretizações.....</i>	45
3.3. POLÍTICA DE CONTRATERRORISMO DA UE (2015-2019)	47

3.3.1. <i>Desenvolvimentos e concretizações</i>	48
3.4. DIREITOS FUNDAMENTAIS	50
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
ANEXOS	73
ANEXO 1 – ENTREVISTA A DR. JOÃO PAULO VENTURA	73

INTRODUÇÃO

A deslocação da população humana é tão antiga quanto a própria humanidade, por vontade própria ou de forma forçada, em busca de segurança ou de melhores condições de vida. No entanto, as migrações não são um fenómeno da modernidade existindo na Bíblia, no livro Êxodo, uma das histórias mais antigas do fenómeno das migrações, a fuga do povo de Israel do Egito, onde se encontrava escravizado. Nos últimos anos, a União Europeia tem sofrido pressões de fluxos migratórios, como há muito não era vivenciado, atingindo o seu apogeu em 2015 e considerado o mais grave desde a 2.^a Guerra Mundial (Karakoulaki, Southgate & Steiner, 2018), revelando lacunas no sistema de asilo e migrações, com milhares de migrantes nas fronteiras da UE e milhares a perder a vida no Mediterrâneo, sendo apelidado de a crise da migração (Comissão Europeia, 2017).

Em paralelo, desde 2004, têm ocorrido ao longo da União Europeia ataques terroristas de natureza jihadista, quando a Europa, tradicionalmente, via-se confrontada com terrorismo de natureza separatista e de extrema, esquerda e direita (Bakker, 2006). A partir de 2015 uma nova onda de ataques atingiu a Europa, dando-se um aumento de atentados jihadistas, mais letais e com mais impacto na sociedade que as outras categorias de terrorismo, tornando-se uma prioridade para as autoridades europeias, levando à adoção de medidas (PE, 2019).

O comissário Europeu dos Direitos Humanos, Nils Muiznieks, considera que o ano de 2015 foi de medo e insegurança, sendo que os ataques em Paris geraram um medo multifacetado que afetou vários países (Lusa, 2016). Por outro lado, o fluxo migratório foi considerado a maior ameaça desde a guerra (Burleigh, 2015).

Conjugando o terrorismo e as migrações o Primeiro-Ministro húngaro considerou que o fluxo de refugiados coloca em risco as raízes do Velho Continente (Martins, 2015), e que existe uma ligação entre o aumento da imigração, na Europa, e o aumento do risco de terrorismo (Hungria: Primeiro-ministro, 2015). Em Itália, o Ministro do Interior, Matteo Salvini, com a aprovação do decreto anti-imigração, considera os migrantes como um perigo para a sociedade, visando medidas quanto à segurança, nomeadamente a prevenção ao terrorismo (Filipe, 2018). Por outro lado, o Diretor-Geral da Organização Internacional para as Migrações, William Lacy, considera que os movimentos de migrantes e de refugiados têm de ser vistos tanto como uma solução como uma oportunidade, existindo a necessidade de equilibrar a segurança nacional com a segurança das pessoas (Lusa, 2017). Desta forma, numa era de globalização onde os riscos não conhecem fronteiras (Beck,

2011) impera conhecer quais as reais ameaças e de que forma se podem adotar contramedidas adequadas, diminuindo a insegurança sentida.

Esta trabalho de investigação versa a temática das migrações, terrorismo e das políticas públicas, inserindo-se no campo epistemológico das Ciências Policiais, nomeadamente da segurança interna. Como se trata de uma temática transversal, são ainda abordadas as áreas da Sociologia e da Ciência Política. A escolha do tema reveste a atualidade e a pertinência de esclarecer a perceção da relação entre o terrorismo jihadista e as migrações e de que forma, em função desta relação, existe uma alteração das políticas públicas, tornando-as mais restritivas em termos de Direitos Fundamentais.

Assim, a principal questão a colocar, de forma a traduzir a intenção da presente investigação é: Relação migrações e terrorismo jihadista, na União Europeia, que consequências nas políticas públicas? Tendo como principal objetivo perceber de que forma os fluxos migratórios e o terrorismo jihadista, influenciaram as políticas públicas europeias entres 2015 e 2019. Assim pretendemos compreender como se forma a perceção da relação entre as migrações e o terrorismo jihadista e perceber de que forma esta perceção altera as políticas públicas na União Europeia, tornando-as mais restritivas em matéria de Direitos Fundamentais.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos, sendo que no primeiro procedemos à descrição do fenómeno migratório na UE e análise do nexos da migração com a segurança, nomeadamente com o terrorismo. De seguida, analisamos o Espaço, Liberdade e Justiça, da UE, área onde se insere o tema das migrações, assim como as diferentes agências e resposta da UE.

No capítulo seguinte abordamos o terrorismo e a segurança no espaço europeu, descrevendo a sua evolução e as diferentes definições e elementos do mesmo. Analisamos, ainda, a definição de terrorismo no seio da UE, os tipos de terrorismo, nomeadamente o jihadismo como o que tem tido mais impacto na UE e a resposta a esta ameaça elencando duas agências essenciais.

O terceiro capítulo destina-se à definição de políticas públicas, a sua formulação e as perspetivas dos cidadãos europeus na área do terrorismo e migrações. Descrevemos e analisamos a política de migração e contra o terrorismo, no seio da UE, e os seus desenvolvimentos e concretizações de 2015 a 2019.

Metodologia

Para Quivy e Campechoudt (2005) a escolha, elaboração e organização de uma investigação variam consoante a investigação em específico, assim a investigação que nos propomos realizar será um estudo exploratório com a utilização de metodologias mistas, método hipotético-dedutivo e qualitativo, procurando planear o pensamento e atingir os objetivos propostos.

O método procura traduzir uma conceção global de planeamento de uma investigação que compreende, em primeiro lugar, um caminho de investigação apropriado e validado face a objetivos, meios, resultados esperados da mesma e contexto de implementação, incluindo a definição e operacionalização de conceitos e a formulação de hipóteses. A noção de método deve incluir também, em segundo lugar, o planeamento e concretização de uma ou mais técnicas e procedimentos (Santo, 2010, p.11).

Assim procedemos à recolha de dados pré-existentes para a análise de fenómenos macrossociais, como dados estatísticos e análise documental (Quivy e Campechoudt, 2005).

A análise documental, recorrendo a autores nacionais e internacionais, tem como objetivo a explanação do enquadramento teórico, conjugada com a recolha de dados estatísticos referentes ao fluxo migratório na União Europeia e aos atentados terroristas que ocorreram e seus autores, a perceção da sociedade em relação às migrações e ao terrorismo, assim como verificar que alterações existiram nas políticas europeias, entre 2015 e 2029, nas áreas das migrações e do terrorismo. Esta fase pressupõe uma extensa pesquisa, recolha e revisão da literatura fundamental para uma exposição sólida e estável sobre estes fenómenos.

Através da análise das políticas públicas estudamos as decisões políticas europeias, questionando que problemas tais decisões buscam resolver e soluções formuladas, pretendendo abrir a “caixa negra” do sistema político. Enquanto objeto de estudo, as políticas públicas, constituem processos complexos e multidimensionais desenvolvidos em múltiplos níveis de ação e decisão, assim como envolvem diferentes atores, agindo em quadros institucionais, contextos geográficos e políticos específicos, que para além da resolução de problemas políticos visam a distribuição de poderes e recursos (Luísa & Rodrigues, 2017).

Desta forma, a análise de políticas públicas elucida um campo de estudos pluridisciplinar, abrindo um campo para o desenvolvimento de teorias que possibilitam explicar e pensar as políticas públicas, compreender os modos e regras gerais em que funciona a ação política, assim como analisar processos, fatores e forças que constituem os processos reais das políticas públicas. Não é objetivo explicar o funcionamento do sistema político, mas sim a sua lógica de ação e papel e modos de interação de atores e instituições nos processos políticos (Luísa & Rodrigues, 2017).

Assim, através do modelo do ciclo político exploramos e investigamos o processo das políticas públicas, reduzindo a sua complexidade pela desagregação em etapas, analisando a ação política como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói (Luísa & Rodrigues, 2017). Este modelo é criticado por ser simplista e focar a sua atenção num único ciclo, negligenciando as dinâmicas consequentes da interação entre diferentes ciclos (Sabatier, 2007). Contudo, tem sido o ponto de partida para a maioria das abordagens, permitindo relacionar de forma conexa todos os aspetos das políticas públicas, sendo um modelo heurístico de representação simplificada da realidade que permite um enquadramento analítico facilitador do processo político (Muller, cit in. Luísa & Rodrigues, 2017).

Posteriormente, realizamos uma entrevista se

mi dirigida, via telefone, ao Doutor João Paulo Ventura, Inspetor da Polícia Judiciária, na Unidade Nacional de Contraterrorismo e membro das reuniões do Grupo de Trabalho sobre o Terrorismo desde 1997. Enquanto perito na área do terrorismo permitiu-nos obter a sua opinião acerca da relação migrações e terrorismo, suas consequências e futuro no âmbito das políticas públicas da UE, de forma a consolidar as nossas conclusões.

Assim, foi utilizada como fonte primária a entrevista realizada e como fontes secundárias os relatórios da Europol, ONU, GPI e GTI, os estudos Eurobarómetro, GALLUP, Project28 e do *Pew Research Center*, e vários recortes de imprensa, procedendo ao cruzamento das diferentes fontes com vista à formulação de conclusões.

1. FENÓMENO MIGRATÓRIO E A SEGURANÇA NO ESPAÇO EUROPEU

Apelidado por século do migrante (Nail, cit in. Karakoulaki, Southgate & Steiner, 2018), desde o início do século XXI, o número de migrantes internacionais cresceu rapidamente, de 173 milhões em 2000 para 244 milhões em 2015 e para 258 milhões em 2017 (ONU, 2015; 2017). Desses, 65,6 milhões foram forçados a fugir dos seus países devido a conflitos e perseguições em 2016, levando o ACNUR a concluir que o deslocamento forçado estava no seu pico mais alto em décadas (2017). As rotas seguidas são muitas vezes perigosas colocando os refugiados em risco contínuo, mesmo depois de terem deixado uma zona de guerra. Já em 2018, no seu relatório anual, refere que existem, a nível mundial, 70,8 milhões de pessoas deslocadas de forma forçada, 25,9 milhões de refugiados e 3,5 milhões de requerentes de asilo, representando um desafio para os Estados (ACNUR, 2018).

Desta forma, milhares de pessoas arriscam as suas vidas diariamente ao atravessar fronteiras em busca de uma vida melhor. Em 2015, mais de um milhão de pessoas chegaram à Europa e as imagens de refugiados em perigo tornaram-se manchetes no que foi considerado a pior crise humanitária na Europa desde 1945 (Karakoulaki, Southgate & Steiner, 2018).

Segundo o Parlamento Europeu (2019b) a Europa respondeu ao desafio migratório mais grave desde a Segunda Guerra Mundial, atingindo a sua magnitude em 2015. Em 2018 foram registados cerca de menos 700 mil requisições de asilo. Em 2015 mais de um milhão de pessoas chegaram à Europa via marítima e 116 647 em 2018. O número de passagens ilegais, em 2018, foram de 150 114, o número mais baixo em cinco anos, menos 92% quando comparado com 2015. Desta forma a crise dos fluxos migratórios diminuiu, contudo expôs deficiências do sistema europeu de asilo sendo que o Parlamento procurou combater essa situação através da reformulação das regras em matéria de asilo e do reforço dos controlos nas fronteiras, contribuindo para o que alguns autores referem como um retorno à Europa Fortaleza (Sassen, Basso, Ambrosini, cit in. Bermejo, 2009).

No verão de 2015, a ilha de Lesbos, na Grécia, localizada apenas a algumas milhas das costas da Turquia, tornou-se um símbolo da chamada crise da migração na Europa. Numa ilha com menos de 87.000 habitantes, milhares de pessoas chegavam diariamente. De certa forma, Lesbos representou o sonho europeu: o primeiro passo para a segurança

e prosperidade de milhares de pessoas, longe dos conflitos do Oriente Médio. Naquele verão, a crise da migração, tão apelidada pelos media, tinha acabado de chegar ao seu clímax (Karaloulaki et al. 2018). Contudo, dois anos depois, Lesbos ainda luta para lidar com campos superlotados e tornou-se o símbolo da má gestão da migração na Europa (Broderick 2017; Holanda 2017; Sallet 2017; Stone 2017).

Em relação ao estado das políticas, para Lara (2018) não será possível manter o presente estado de direitos, liberdades e garantias e ao mesmo tempo encontrar uma solução satisfatória, exequível e eficaz no que respeita à segurança e defesa coletivas. Acrescenta ainda que pretendemos manter e ampliar a liberdade de circulação nas fronteiras e, ao mesmo tempo, diminuir a ameaça brutal que plana sobre todos, o terrorismo indiscriminado.

Assim, na última década, o projeto europeu tem estado associado a uma série de crises, nomeadamente a crise económica e a crise dos refugiados, revelando uma falta de solidariedade entre os Estados-membros, levando ao crescimento dos partidos eurocéticos e antissistema, ao populismo e à insatisfação dos cidadãos europeus (Castro, 2018).

1.1. Migrações e segurança

As migrações associadas a questões de segurança surgiu num contexto marcado tanto pela deslocação associada ao fim da Guerra Fria quanto por mudanças sociais e políticas, mais amplas, associadas à globalização. Como tal, os debates atuais sobre migração e segurança refletem mudanças tanto na natureza da migração quanto na natureza do pensamento sobre a migração (Huysmans & Squire, 2009).

Ferreira (2013) considera que o peso dos fluxos migratórios nas economias, tecido social e segurança dos povos e das nações de acolhimento é cada vez mais importante. Se anteriormente as migrações eram matéria de política interna dos Estados, atualmente são matéria de *high-politics* nas relações internacionais. As vagas migratórias assumiram um carácter global e transnacional e de extrema importância nas relações entre os Estados.

O nexo de migração e segurança pode ser visto amplamente de duas direções diferentes: da perspectiva dos estudos de segurança e da perspectiva dos estudos de migração. Nos estudos de segurança, a segurança pode ser abordada em termos estratégicos, como valor ou condição a ser atingida ou em termos críticos como

conhecimento, discurso, tecnologia ou prática. Nos estudos de migração pode-se referir, de forma restrita, à migração econômica, ou pode ser abordada, de uma forma mais ampla, para incorporar a migração forçada, trazendo, assim, estudos de refugiados e estudos sobre migração de mão de obra para um campo mais amplo de pesquisa (Huysmans & Squire, 2009).

Karaloulaki et al. (2018) consideram que os estudos sobre migração são um campo incrivelmente amplo, com várias linhas de pesquisa associadas a vários campos de pesquisa diferentes, desde Antropologia e Sociologia até às Relações e Desenvolvimento Internacionais, dando como exemplo Jorgen Carling (2017) que compilou uma lista de 36 nexos diferentes entre migração e outros tópicos encontrados na literatura acadêmica. Desta forma se compreende que diferentes áreas de estudos se interconectam com os estudos de migração tornando a tarefa altamente desafiadora.

No campo dos estudos de segurança Bigo (2002) designa como *managers of unease* os políticos, forças policiais, serviços secretos, corporações privadas e jornalistas, responsáveis por afirmar que a relação imigração e segurança é resultado da resposta às novas ameaças. Assim as sociedades deparam-se com o terrorismo, crime organizado e tráfico de seres humanos, deixando o Estado de ser o único foco de insegurança, estando também as sociedades ameaçadas. Desta forma as migrações surgem cada vez mais relacionadas com questões de segurança, em que os diferentes atores partilham os seus diferentes receios, na criação de uma sociedade perigosa, resultando na criação de um conjunto de nexos de ameaças (Bigo, 2002). Quando a sociedade se sente em risco, definido como a probabilidade de uma ameaça se concretizar (Rodrigues, 2010), nomeadamente em relação à preservação da sua identidade, um dos objetos da segurança social, colocando em causa a sobrevivência da sociedade, gera insegurança, mesmo que o risco não seja real (Buzan, Waeaver & Wilde, 1998).

Considerando que a definição do termo “imigrante” coloca sérias dificuldades. É necessário, antes de mais, perceber que migrante é todo aquele que se desloca de um espaço para outro, seja dentro de um mesmo território, seja de um território para outro (Ferreira, 2013). Sendo que Nando Sigona (2017) argumenta que a maneira como categorizamos o migrante tem importantes implicações legais e políticas.

Para Ferreira (2013) o conceito de migrante é frequentemente diferente de país para país, por vezes identificado, pelos *managers of unease*, como antónimo de “bom

cidadão” sendo desta imagem que surge a ideia do migrante enquanto ameaça. A entrada de migrantes, sem controlo e em larga escala, podem provocar alterações imprevisíveis, reforçando essa ameaça (Bigo, 2002). Para além das diferentes definições estaduais ainda existe a diferença com a definição internacional, ou seja, o mesmo termo possui diferentes significados e conseqüentemente representa diferentes realidades, podendo originar confusões e interpretações erróneas. Ademais a definição de migrante é parte da construção das políticas de cada Estado, levando à adoção de políticas mais ou menos restritivas e exclusivas (Ferreira, 2103; Angenendt, 2008).

O glossário da Organização Internacional das Migrações define migrante como um termo abrangente, não definido pelo direito internacional, que reflete o entendimento comum leigo de uma pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, e por uma variedade de razões. O termo inclui várias categorias legais de pessoas, como trabalhadores migrantes; pessoas cujos tipos específicos de movimento são legalmente definidos, como migrantes contrabandeados; bem como aqueles cujo status ou meio de movimento não são definidos especificamente sob o direito internacional, como estudantes internacionais (OIM, 2019).

A Rede Europeia de Migrações já define migrante como “termo geral de imigrante e de emigrante, referindo-se a uma pessoa que deixa um país ou região para se instalar noutra, frequentemente em busca de uma vida melhor”, referindo que no âmbito das políticas de migração e asilo da UE, migrante refere-se a nacionais de países terceiros, que entram ou que permanecem nos Estados-Membros, sendo que ao usarem meios irregulares ou ilegais são considerados migrantes ilegais (REM, 2012).

A migração ilegal é tida como um fator de insegurança, sendo que os requisitos para a construção de segurança, na forma da migração legal, são definidos pelas políticas migratórias (Ferreira, 2013; kynsilehto, 2018). É assim, o poder político que declara a entrada de terceiros como legal ou ilegal, tornando uma situação de ilegalidade inimiga do político, e conseqüentemente considerada como uma ameaça (Bigo, 2002).

Apesar dos efeitos positivos na economia e na demografia dos países de acolhimento, assim como da riqueza cultural acrescentada, os receios dos *managers of unease* de uma imigração sem controle e massiva resultam na associação da imigração à ameaça e à insegurança (Waever et al., cit in. Ferreira, 2013).

Para Croll (2008) apesar da migração ser um fenômeno antigo, as recentes discussões sobre migração ainda estão carregadas de medos. Sendo que os novos potenciais e desafios da migração reforçaram os apelos para estabelecer um sistema geral de *governance* internacional da migração. Referindo, contudo, que nos países europeus persiste a percepção que a migração internacional e as comunidades de migrantes são ameaças, mais ou menos substanciais, à situação de segurança, estando, desta forma, os problemas de segurança e migração intimamente conectados, apesar do pouco consenso quanto à natureza desta conexão e suas implicações. Rodrigues (2010) refere como exemplo de atitudes motivadas pelo medo o recurso a novas tecnologias de vigilância, reforço do controlo fronteiriço, categorização de grupos ou perfis de risco.

Desta forma Angenendt (2008) afirma que é necessário esclarecer, quanto ao destinatário, de que segurança se trata, existindo a segurança do Estado, segurança regional e a segurança humana. A abordagem centrada no Estado é o conceito tradicional de segurança que foi estabelecido após a Segunda Guerra Mundial com foco no território, independência política e, como questão-chave, a sobrevivência do Estado. Na década de 1970, esse conceito foi desafiado por uma abordagem focada na segurança regional. Esse conceito amplia a agenda de segurança para diferentes tipos de possíveis ameaças e reconhece a interdependência dos Estados, o que restringe as suas possíveis ações. No entanto, esse conceito ainda leva o Estado como um objeto de referência à segurança. Ao usar estas três abordagens será possível identificar alguns dos principais problemas de segurança que poderemos enfrentar no futuro (Angenendt, 2008).

A abordagem mais recente e abrangente - segurança humana - concentra-se mais nos indivíduos como um objeto de referência para segurança. Os principais riscos considerados são as guerras civis nos chamados complexos de segurança, ou seja, regiões vizinhas em que a desestabilização numa região afeta a outra e pode desafiar o desenvolvimento humano (Angenendt, 2008).

Este conceito foi introduzido, pela primeira vez, no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994, possuindo quatro características, (1) é uma preocupação revelante a todas as pessoas, independentemente da sua origem; (2) as suas componentes são interdependentes; (3) é mais facilmente assegurada através da prevenção ou com medidas aquando da detenção da ameaça; e (4) está centrada nas pessoas. O mesmo relatório refere que a segurança humana é composta por dois aspetos

fundamentais, a segurança relativa a ameaças crónicas como a fome ou a doença, e a segurança face a ruturas súbitas e lesivas dos padrões de vida.

Em 2003, a *Commission on Human Security* refere que a segurança humana significa a proteção das liberdades fundamentais, enquanto essência da vida, assim como criar sistemas políticos, sociais, ambientais, económicos, militares e culturais, que, em consonância, culminarão em condições de sobrevivência, sustento e dignidade. Este conceito é complementar ao de segurança do Estado uma vez que: (1) a segurança humana diz respeito ao indivíduo e à comunidade, não ao Estado; (2) algumas ameaças à segurança humana não o são à segurança do Estado; (3) devem ser considerados outros atores, para além do estado para a atingir; e (4) a segurança humana não é apenas proteger as pessoas, mas também dar-lhes condições de autoproteção.

O relatório do PNUD refere que a nível global, a segurança humana traduz-se num combate à pobreza, impedindo a sua manifestação para além das fronteiras internacionais na forma de migração ilegal e terrorismo. Assim, o conceito de segurança necessita de ser revisto de um foco territorial, prosseguida através de armamento, para um foco nas pessoas, alcançada através do desenvolvimento humano.

Abordando o tema da segurança e das migrações internacionais Weiner (1992/93) define como possível ameaça ao Estado o aumento da migração descontrolada em massa, provocando a violação do território nacional e os controlos fronteiriços do Estado. Além disso, os migrantes podem causar conflitos diplomáticos. Esse pode ser o caso em que o asilo for concedido, pois esse processo significa que o país de origem é classificado como aquele em que as pessoas são perseguidas.

Outra ameaça possível ao Estado é uma diáspora bem organizada que pode representar uma ameaça para os países anfitriões. Refugiados e migrantes que são assistidos por seus países anfitriões na sua luta contra os regimes de origem podem voltar-se contra o país anfitrião se esse apoio não for concedido. Outro desafio para a segurança do Estado pode ser o fato de os Estados se tornarem dependentes de remessas e, como resultado, tentarem evitar conflitos diplomáticos com o país anfitrião, porque temem que as oportunidades de emprego para os seus nacionais possam ser colocadas em perigo. O último desafio para a segurança do Estado causado pela migração pode ser o radicalismo político e o terrorismo nos países anfitriões. Extremistas políticos ou terroristas podem usar o seu país de origem para planear ataques assim como os países anfitriões com

dificuldades de integração onde os grupos radicais de imigrantes podem fornecer um terreno fértil para os defensores de tais ideias radicais (Weiner, 1992/93).

Como ameaça à segurança regional surgem as prolongadas crises de refugiados. Estas são definidas pelo ACNUR como situações em que mais de 25.000 refugiados vivem por mais de cinco anos num país em desenvolvimento. Crises prolongadas de refugiados causam vários riscos diretos e indiretos à segurança que surgem principalmente de conflitos entre imigrantes e a população local. Além disso, os *hotspots* ecológicos afetados pelas mudanças climáticas podem-se tornar um desafio mais proeminente para a segurança regional no futuro. Existem alguns pontos críticos importantes em que vários riscos, como mudanças climáticas, degradação e problemas com o suprimento de alimentos. Essas regiões estarão principalmente no norte da África, particularmente na África Subsaariana, no Golfo do Texas e em partes da Índia e do Sudeste Asiático (Angenendt, 2008).

Segundo o mesmo autor a nível individual ou social, a migração pode ser vista como uma ameaça ou um fardo para o Estado de bem-estar nos países industrializados. Por outro lado, a migração pode causar uma competição por recursos escassos, como terra, combustível ou água nos países em desenvolvimento. Um risco que afeta principalmente a segurança social nos países em desenvolvimento é a fuga de cérebros, a migração de funcionários altamente qualificados. Voltando a perspectiva para os países da Europa Ocidental, pode-se reconhecer o processo de envelhecimento da população, apontando a importância da migração internacional para a força de trabalho futura nos países desenvolvidos.

A migração pode ser assim considerada como uma ferramenta de desenvolvimento positiva e importante para os países que enviam e recebem, para as comunidades locais e para os migrantes e suas famílias, sendo os seus impactos positivos substanciais, se bem geridos. Contudo a migração pode representar uma ampla variedade de desafios de segurança para todos os atores envolvidos no processo, devendo ficar claro que a migração não causa conflito diretamente, mas pode transformar, sob certas circunstâncias, conflitos latentes em conflitos abertos. Assim, os governos serão cada vez mais confrontados com argumentos de segurança para evitar conflitos induzidos pela migração nas regiões de origem por meio da imposição e manutenção da paz. Para evitar decisões erradas, o respetivonexo de migração e segurança deve ser examinado cuidadosamente (Angenendt, 2008).

Larking (2018) refere, na mesma senda, que Estados saudáveis e reconhecedores de direitos devem enfrentar as reais ameaças ao seu estilo de vida, direitos e cultura. Sendo que essas ameaças não resultam diretamente da migração forçada, mas das desigualdades globais combinadas com os efeitos corrosivos no estado do Direito no Estados, ao designar migrantes forçados como ilegais e negar-lhes o mesmo reconhecimento e proteção nos termos da lei.

1.1.1. Migrações e terrorismo

Segundo Bermejo (2008) existe uma análise histórica da relação entre a imigração e a segurança, tendo como marco histórico o 11 de setembro, consolidando, a partir daqui a ligação da imigração à segurança, ameaçada pelo terrorismo e justificando medidas excepcionais com o objetivo de aumentar a segurança. O nexos migrante e terrorista pode ainda surgir, na sociedade de acolhimento, devido ao carácter difuso e intangível do conceito de percepção de insegurança, com a dimensão dos fluxos migratórios (Rodrigues, 2010).

Para Ferreira (2013) no rescaldo do 11 de setembro de 2001, os ataques bombistas de Madrid em 2004 e Londres em 2005, não sendo o terrorismo um problema novo, trouxeram alterações às percepções de segurança e de ameaça, às quais os EM não podiam ficar indiferentes. No entanto, o terrorismo surge como uma ameaça transnacional e facilmente associada às migrações, parecendo aumentar os receios relativamente aos movimentos transfronteiriços de pessoas e a relação que estes possam ter com o terrorismo.

Demonstrando uma estreita ligação entre o terrorismo e as migrações Schimid (2016) apresenta cinco exemplos de como pode ocorrer; (1) migração para cumprir as profecias do novo califado, (2) migração de jihadistas profissionais, (3) retorno de combatentes estrangeiros, (4) através da conversão forçada de migrantes em terroristas e (5) descendentes de migrantes que se tornam terroristas.

- (1) De forma a cumprir o novo califado, proclamado em meados de 2014, o líder do Estado Islâmico, Abu-Bakr al-Baghdadi, lembrou aos muçulmanos que era dever de todo muçulmano fazer uma migração semelhante ao califado e ajudar na construção do Estado Islâmico. Cerca de 1.500 dos mais de 6.000 homens e mulheres que foram para a Síria a partir de países ocidentais retornaram do

califado. Entretanto, alguns deles tornaram-se terroristas ou pelo menos juntaram-se a uma organização jihadista envolvida em atos de terrorismo. Aqueles que retornaram à Europa não por desilusão, mas com a intenção de realizar ataques em seu país de origem, são migrantes retornados que se tornam terroristas, servindo como uma quinta coluna do Estado Islâmico no Ocidente, sendo uma estratégia do Estado Islâmico, usar os fluxos de refugiados em direção à Europa, para infiltrar os seus membros. Os verdadeiros refugiados que fogem da Síria, em vez de se juntarem ao EI, são considerados "infiéis" pelos líderes do EI (Schimid, 2016).

- (2) A ascensão do jihadismo global nos últimos 30 anos levou a uma situação em que alguns jihadistas se deslocam de um conflito para o outro, por exemplo do Afeganistão à Bósnia e de lá à Chechênia e depois à Síria. São terroristas errantes porque o seu país de origem os iria prender caso retornassem para casa e porque a jihad se tornou um modo de vida. O número desses migrantes pode aumentar após o nome de milhares de jihadistas terem sido divulgados em março de 2016, através de um jihadista desiludido, que permitiu a sua detenção para tentar retornar ao seu país de origem. Muitos desses combatentes estrangeiros podem, portanto, tornar-se migrantes perpétuos, passando de um ponto de acesso jihadista para outro até morrerem.
- (3) Combatentes estrangeiros são, por definição, migrantes, mas vários deles estão a retornar como migrantes radicalizados nas zonas de conflito da jihad. Quando voltam para casa, alguns estão “dormentes”, mas mais cedo ou mais tarde irão envolver-se em conspirações. Segundo os relatos da imprensa, cerca de 1.500 dos mais de 6.000 combatentes estrangeiros europeus retornaram à Europa, usando várias rotas, com os seus próprios passaportes, alguns documentos de viagem falsificados, com documentos de identidade roubados ou sem documentos, escondidos no fluxo de migrantes irregulares e requerentes de asilo que se mudaram para a Europa desde o outono de 2015. Não foram encontradas mais do que algumas dezenas de suspeitos de jihadistas entre os refugiados de guerra na Síria entre as centenas de milhares que escapam da Síria ou nos campos de refugiados na Turquia e no Líbano, mas a sua presença entre refugiados genuínos despertou um alarme na comunidade e entre políticos populistas de direita. Contudo, um tunisino atacou uma esquadra em Paris, a 7 de janeiro de 2016, pelo aniversário do ataque de *Charlie Hebdo*, - estando registado num centro de asilo

na Alemanha. Dois dos terroristas que atacaram vários locais em Paris, a 13 de novembro de 2015, entraram na Europa escondidos entre o fluxo de refugiados, com passaportes sírios falsos. Quantos jihadistas estão entre os refugiados que ainda não conhecemos?

- (4) Outra maneira pela qual os migrantes se podem tornar terroristas é através de uma conversão forçada, tendo o Estado Islâmico começado a sequestrar migrantes económicos do Sudão, Eritreia e África Ocidental. Um migrante nigeriano descreve que foi sequestrado com um grupo de migrantes sudaneses e ganenses, em Benghazi, e foi levado pelos combatentes do EI para um acampamento no deserto, onde foram obrigados a recitar versículos do Alcorão. Os que não o fizeram foram assassinados. Posteriormente, foi enviado, com outros muçulmanos, para um campo de treino e após várias semanas de instruções militares considerados prontos para o combate.
- (5) Se os migrantes não estiverem totalmente integrados nas sociedades anfitriãs podem desenvolver ressentimentos voltando-se contra a sociedade anfitriã. Essa foi uma das razões pelas quais tantos combatentes estrangeiros da Europa eram filhos de imigrantes. As probabilidades, a curto prazo, de refugiados recentes se radicalizem é muito baixa, no entanto, existe o perigo de alguns migrantes irregulares, que permanecem ilegais na EU, possam ser recrutados por redes criminosas ou terroristas. Terroristas internacionais são frequentemente migrantes, ou seus filhos, em campos de refugiados e diásporas, e às vezes radicalizam-se caso os governos falhem em fornecer-lhes melhores perspectivas.

1.2. A União Europeia e o Espaço Liberdade, Segurança e Justiça

Espaço Liberdade, Segurança e Justiça é um conceito introduzido pelo Tratado de Amesterdão e identifica uma das principais atribuições da UE, plasmado no artigo 3.º, n.º 2 do Tratado da UE com a seguinte redação “a União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e de imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.”

Segundo Bux (2020) o Tratado de Lisboa concede uma grande importância à realização de um ELSJ introduzindo diversos elementos, “um processo decisório mais eficaz e democrático em resposta à supressão da antiga estrutura em pilares; prerrogativas acrescidas para o Tribunal de Justiça da UE; e um novo papel para os parlamentos nacionais.” Os direitos fundamentais são ainda reforçados pela Carta dos Direitos Fundamentais, juridicamente vinculativa para a UE.

É no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Título V dos artigos 67.º a 89.º que é tratado o ELSJ, reunindo todas as políticas comuns e formas de cooperação que o integram. Segundo Piçarra (2017) em alguns artigos encontram-se derrogações ou modulações, com sinal intergovernamental, sendo eles o art. 68.º que atribui ao Conselho Europeu a competência de estabelecer as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional do ELSJ; o art. 70.º estabelecendo um mecanismo de fiscalização pelos pares ao ELSJ e o art. 76.º que reserva a iniciativa legislativa a um quarto dos Estados-Membros em determinados âmbitos do ELSJ.

As políticas comuns do ELSJ, enunciadas como “Políticas Relativas aos Controlos nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração”, no capítulo 2, do mesmo título são as seguintes:

- (1) Política de fronteiras assente “na ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas”, num controlo de pessoas e vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas e na introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas. O Parlamento Europeu e o Conselho adotam ainda as medidas relativas a uma Política Comum de vistos e outros títulos de residência de curta duração (art. 77.º do TFUE), concedida como modalidade de controlo a montante das fronteiras externas (Piçarra, 2017).
- (2) Política de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, “destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão,” de acordo com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, tendentes à criação de um sistema europeu comum de asilo que comporta nomeadamente: um estatuto uniforme de asilo e de proteção subsidiária, válido em toda a EU; proteção temporária das pessoas deslocadas em caso de afluxo maciço; procedimentos comuns na conceção ou retirada dos estatutos referidos;

parceria e cooperação com países terceiros, na gestão de fluxos de asilo ou de proteção subsidiária ou temporária (art. 78.º do TFUE)

- (3) A política de imigração “destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos” e de estimular a integração desses nacionais podendo a EU “celebrar com países terceiros acordos destinados à readmissão, nos países de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de presença ou de residência no território de um dos Estados-Membros” (art. 79.º do TFUE).

Todas estas políticas, pelo art. 80.º, estão vinculadas ao princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, incluindo no plano financeiro, sendo o Fundo para o Asilo, Migração, Integração e para a Segurança Interna uma das faces mais visível deste princípio (Piçarra, 2017).

Dentro do ELSJ são ainda tratados a cooperação judiciária em matéria civil de incidência transfronteiriça, cooperação judiciária em matéria penal e a cooperação policial (artigos 81.º, 85.º e 88.º do TFUE).

Desta forma foram implementadas várias agências com o objetivo de contribuir para a gestão de políticas: a Europol, a Academia Europeia de Polícia, a Eurojust, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ (Bux, 2020)

1.2.1. Acordo Schengen

Celebrado inicialmente a 14 de junho de 1985 entre a Alemanha, França, Holanda, Bélgica e Luxemburgo tinha como objetivo a supressão progressiva dos controlos nas fronteiras comuns entre os referidos Estados, num espaço designado por espaço Schengen. Atualmente são 26 os países que participam de pleno direito no espaço Schengen, 22 Estados-Membros da UE, bem como a Noruega, Islândia, Suíça e Listenstaine.

Com a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen, assinada a 19 de junho de 1990, foram suprimidos os controlos de pessoas nas fronteiras internas, terrestres, aeroportos no que diz respeito a voos internos, e nos portos, também para ligações entre os Estados referidos, podendo qualquer nacional dos Estados-Parte, assim como nacionais de países terceiros, circular no interior do espaço Schengen, sem estarem sujeitos a controlo. No entanto, segundo o art. 2.º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen, está estabelecida a possibilidade de, excecionalmente, se considerado necessário para a manutenção da ordem pública ou de segurança nacional, os controlos internos serem repostos. Integrado no quadro da UE em 1999, o acervo Schengen é constituído pelo Acordo e a Convenção de Schengen, assim como os acordos e as regras conexos, fazendo parte da legislação da UE.

1.2.2. Sistema de Informação do Schengen

O SIS foi criado em 1990, através da CAAS, depois da abolição dos controlos nas fronteiras internas no espaço Schengen. Encontrando-se, atualmente, em funcionamento o SIS II, adotado em 2006 e em operação desde 2013.

O SIS é um sistema de troca de informações destinado a simplificar a aplicação das disposições acerca da circulação de pessoas e na cooperação policial e judiciária penal (art. 93.º da CAAS) de forma a assegurar a segurança internacional no espaço Schengen. É o sistema informático mais utilizado e mais eficiente da UE, no seu ELSJ, onde as autoridades introduzem ou consultam indicações sobre pessoas e objetos procurados ou desaparecidos. O sistema contém mais de 80 milhões de indicações e, em 2017, as autoridades consultaram-no mais de cinco mil milhões de vezes, tendo havido mais de 240 000 correspondências positivas. O SIS foi recentemente reforçado através de regras atualizadas que irão preencher as eventuais lacunas no sistema e prever várias alterações fundamentais dos tipos de indicações introduzidas (Bux, 2019)

1.2.3. Fundo para a Segurança Interna: Fronteiras e Vistos

Uma vez que nem todos os Estados-Membros possuem fronteiras externas da UE e que não são afetados de igual modo pelos fluxos transfronteiriços foi criado pelo Regulamento (UE) n.º 515/2014, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos. Este

mecanismo de repartição dos encargos foi criado com um financiamento total de 3,8 mil milhões de euros para o período de 2014 e 2020. O FSI tem como objetivo assegurar um elevado nível de segurança na União e facilitar as viagens regulares. Os beneficiários deste fundo podem ser autoridades estatais e federais, organismos públicos locais, organizações não governamentais, organizações humanitárias, empresas públicas e privadas e organizações de educação e investigação.

1.2.4. Sistema de Entrada/Saída

Estabelecido pelo Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros. O SES é um sistema de informação que acelera e reforça os controlos de fronteira dos nacionais de países terceiros que viajam para a EU, substituindo a aposição manual de carimbos nos passaportes na fronteira pelo registo eletrónico na base de dados (Bux, 2019).

Nomeadamente o SES possui como objetivos reduzir o tempo necessário para os controlos nas fronteiras melhorando a qualidade desses controlos através do cálculo automático da estada autorizada de cada viajante; assegurar a identificação sistemática e fiável das pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada e ainda reforçar a segurança interna e auxiliar no combate ao terrorismo, dando às autoridades de aplicação da lei acesso aos registos do historial das viagens (art. 6.º Regulamento (UE) 2017/2226).

O acesso ao SES é atribuído às autoridades nacionais competentes para a aplicação da lei, à Europol e a autoridades consulares e de fronteira, estando, a possibilidade de utilização de dados, para efeitos de aplicação da lei ou de regresso a países terceiros e Estados-Membros da EU, de entidades que não participam no SES, prevista mediante o preenchimento de determinadas condições. O SES possui o registo do nome, tipo de documento de viagem, impressões digitais, imagem visual e a data e o local de entrada e saída das viajantes aquando da passagem das fronteiras externas de Schengen, sendo utilizado para todos os nacionais de países terceiros, independentemente de necessitarem de visto ou de se encontrarem isentos (Regulamento (UE) 2017/2226).

1.2.5 Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira

A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira é constituída pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, continuando a ser designado por Frontex, e pelas autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras quando realizem controlos nas fronteiras. (art 3.º, n.º 1 do Regulamento (UE) 2016/1624 de 14 de setembro de 2016), pretendendo garantir uma gestão europeia integrada e eficiente das fronteiras externas. Tal gestão inclui responder aos desafios migratórios e às potenciais ameaças nessas fronteiras, contribuindo para combater a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça, para garantir um elevado nível de segurança na UE, no pleno respeito dos direitos fundamentais, de forma a salvaguardar, ao mesmo tempo, a livre circulação de pessoas no seu interior (art 1.º do Regulamento (UE) 2016/1624).

O Frontex, agência descentralizada, tem como atribuições, entre outras, monitorizar as fronteiras externas da UE e, em conjunto com os EM, identificar e responder rapidamente a potenciais ameaças à segurança das fronteiras externas da UE (art 8.º do Regulamento (UE) 2016/1624). O regulamento reforça o âmbito das atividades da Frontex, a fim de incluir um maior apoio aos Estados-Membros no domínio da gestão da migração, do combate à criminalidade transfronteiriça e das operações de busca e salvamento. Criando uma reserva de reação rápida de, pelo menos, 1 500 guardas de fronteira e costeiros, bem como uma reserva de equipamentos técnicos, devendo estar prontos a reagir a pressões exercidas pela migração ilegal nas fronteiras externa, sendo que com base numa proposta da Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia pode solicitar à Agência que intervenha e preste assistência aos Estados-Membros, em circunstâncias excecionais. O Frontex está ainda autorizado a tratar dados pessoais unicamente para fins de análises de risco, organização de atividades operacionais, incluindo operações conjuntas, intervenções rápidas nas fronteiras, operações de regresso e intervenções de regresso, bem como para a comunicação às autoridades nacionais competentes ou a agências da UE como o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, a Europol e a Eurojust. A Agência tem ainda como atribuição a gestão dos dados pessoais das pessoas consideradas suspeitas de participação em atividades criminosas, como o tráfico de seres humanos, o terrorismo e o auxílio à imigração ilegal (Regulamento (UE) 2016/1624).

Com o Regulamento (UE) 2019/1896, de 13 de novembro de 2019 o Frontex adquiriu um novo mandato e foi provido de meios próprios e competências para proteger as fronteiras externas, efetuar os regressos de forma mais eficaz e cooperar com países terceiros. Assim, esta agência será reforçada será um corpo permanente de 10 000 guardas de fronteira com poderes executivos, preparados para apoiar os EM em qualquer momento, prevendo-se que atinja a sua plena capacidade até 2024, estando ainda provida de mandato mais sólido, no que concerne aos regressos e na cooperação com os países terceiros, nomeadamente os que estão para além da vizinhança próxima da UE.

1.2.6 Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala

Criada pelo Regulamento (UE) n.º 1077/2011, de 25 de outubro de 2011, a eu-LISA tem como missão oferecer aos países da UE soluções de alta qualidade para os sistemas informáticos de grande escala existentes e outros que possam ser desenvolvidos no futuro, fomentar a confiança entre todos os agentes envolvidos e assegurar a melhor tecnologia disponível, subordinada a uma análise de custo/benefício (Regulamento (UE) n.º 1077/2011). Desta forma é responsável pela gestão operacional dos três sistemas de informação centralizados da UE, o SIS, o VIS, o Sistema de Informação sobre Vistos e o Eurodac, base de dados datiloscópicos da EU, de forma a assegurar que estes sistemas informáticos são mantidos em funcionamento de forma permanente.

2. TERRORISMO E A SEGURANÇA NO ESPAÇO EUROPEU

Após os trágicos eventos de 11 de setembro de 2001, o terrorismo tornou-se uma das principais ameaças à segurança. A luta contra o terrorismo tornou-se correspondentemente uma prioridade essencial para os governos nacionais e agências de segurança nacionais, assim como uma parte importante da agenda de várias organizações internacionais (Bures, 2017). Considerado como um dos problemas sociais mais graves que a comunidade mundial enfrenta, nas últimas décadas, o caráter do terrorismo, as formas de se manifestar e os meios tecnológicos à sua disposição sofreram mudanças significativas. Isso diz respeito não apenas aos métodos de luta, mas também aos seus objetivos e tarefas, bem como os assuntos da atividade terrorista, personalidades, grupos terroristas e estados individuais (Vasilenko, 2005). No entanto, o terrorismo não é um fenômeno novo, embora a sua frequência varie ao longo do tempo, a Europa Ocidental foi continuamente alvo de ataques terroristas ao longo do período da década de 1950 até ao final da Guerra Fria (Engene, 2007) podendo, contudo, referir que o termo terrorismo começou a ser utilizado na altura da Revolução Francesa, no “reino do terror” de Maximilien Robespierre entre 1792 e 1794 (Hoffman, 2006).

Após o 11 de setembro de 2001 foram executados, até aos dias de hoje vários ataques terroristas na Europa. A 11 de março de 2004, na Estação de Atocha, Madrid, através de engenhos explosivos morrem 191 pessoas e ficam feridas cerca de 2000. Este atentado foi reivindicado pela al-Qaeda e foi o mais mortífero desde 1988, em Escócia. A 7 de julho de 2005, em Londres, também através de engenhos explosivos colocados no metropolitano, morrem 56 pessoas e ficam feridas cerca de 700. (Os atentados na Europa, 2017). Em 2015 ocorrem dois atentados em França, um a 7 de janeiro contra a revista Charlie Hebdo com 12 vítimas mortais, e outro a 13 de novembro no Bataclan, com 130 vítimas mortais e cerca de 350 feridos, ambos através de disparos de armas de fogo. A 14 de julho de 2016, em França, através de atropelamento com um camião, ocorrem 84 mortes em Nice, durante o dia nacional de França. Já em 2018 os ataques terroristas em Trebes, 23 de março, Liege, 29 de maio, e Estrasburgo, 11 de dezembro, mataram um total de treze pessoas e feriram cerca de 30 (Lusa, 2019).

Assim, o terrorismo constitui uma grande ameaça à segurança nos Estados-Membros da UE, sendo que o sentimento de insegurança que os terroristas tentam criar deve ser da maior preocupação, devido ao minar potencial da coesão das sociedades. Os ataques perpetrados por jihadistas, assim como o ataque de um extremista de direita em

Itália e as inúmeras detenções de suspeitos indicam que os extremistas de orientação divergente consideram cada vez mais o uso da violência como um meio justificado de confronto. Os terroristas não pretendem apenas matar e mutilar, mas também dividir as nossas sociedades e espalhar o ódio, desta forma, o aumento da polarização e o surgimento de opiniões extremistas são uma preocupação para os Estados-Membros da EU, contudo o debate público sobre fenômenos sensíveis como o terrorismo deve ser baseado em fatos antes de se chegar a conclusões. (Europol, 2019).

2.1. Definindo terrorismo

Poucos termos ou conceitos no discurso político contemporâneo mostram-se tão difíceis de definir quanto o terrorismo. Quando o próprio assunto apareceu, ou reapareceu, no final da década de 1960 e no início da década de 1970, vários profissionais notaram as dificuldades envolvidas na construção de uma definição que pudesse obter amplo acordo entre os interessados (Weinberg, Pedahzur & Hirsch-Hoefler, 2004). A busca por uma definição satisfatória de terrorismo, pode ser descrita como a busca pelo “Santo Graal”, específica da lei e de vários outros ramos das ciências sociais (Perry, 2004).

Assim não existe uma definição comumente aceita de terrorismo uma vez que a explicação requer uma definição analítica clara ou demarcação do fenômeno a ser explicada, mesmo que, empiricamente, o terrorismo nem sempre seja facilmente distinguível de fenômenos semelhantes (Goodwin, 2006), caminharemos para o obscurantismo se deixarmos a definição implícita (Gibbs, cit in. Goodwin, 2006).

Segundo Elias (2018) a definição de terrorismo apresenta dificuldades, nomeadamente em distinguir terrorismo de outras atividades políticas que utilizam alguma forma de coação ou uso da violência para alcançar um objetivo político. O fator medo ou a ameaça do uso da violência não é diferente dos métodos utilizados na guerra convencional. O mesmo ator refere ainda que o terrorismo é intrinsecamente político uma vez que as pessoas ou organizações que optam pelo seu uso, atuam em descontentamento em relação à sociedade, poderes instituídos e sua estrutura.

2.1.1. Perspetiva histórica

Contrariamente ao que é vulgarmente popularizado, o terrorismo tem uma história milenar sendo essa, no entanto, difícil de definir. A literatura não é consensual encontrando-se diversas teses que diferem na forma de organizar a evolução cronológica da ameaça.

Rapoport (2001) refere a existência de uma fase pré-histórica do terrorismo, estando a origem do terrorismo associada a atos de três grupos, os Thugs (Índia), Assassinos (época medieval) e Sicários-Zelotas (antiga Judeia, atual Israel). Os atos perpetrados eram maioritariamente motivados por fins sagrados ou religiosos, sendo a religião o único motivo aceitável para justificar o uso do terror. De referir que os diferentes grupos refletem uma visão extremista da religião a que estariam associados, o Hinduísmo, o Islão ou o Judaísmo.

Contudo, o termo terrorismo foi popularizada pela primeira vez durante a Revolução Francesa. Em contraste com o seu uso contemporâneo, na época, o terrorismo tinha uma conotação positiva. O “regime de terror” foi adotado como um meio de estabelecer a ordem durante o período anárquico transitório de turbulência e agitação que se seguiu às revoltas de 1793. Assim, diferentemente do terrorismo, como é comumente entendido hoje em dia, como uma atividade revolucionária ou antigovernamental realizada por entidades não estaduais ou subnacionais, o “regime de terror” era um instrumento de governação exercido pelo Estado revolucionário, recentemente estabelecido sob os ideais de virtude e democracia (Hoffman, 2006).

Dividindo o terrorismo em quatro vagas, Rapoport (2001) aponta o ano de 1880 como o início da primeira vaga, contribuindo os seguintes fatores para a primeira experiência de terrorismo internacional, desenvolvimento organizacional; a importância da doutrina, devido à emergência das ideologias de libertação como o Marxismo e criação de uma estratégia de terror que pudesse ser transmitida e replicada; e o progresso dos meios de comunicação e transportes. Assim a origem do terrorismo remete às campanhas anarquistas de assassinio contra altas figuras estatais. O século é marcado pelas atividades desses grupos que recorriam à apologia da violência para mobilizar e incitar as massas à revolta. O terrorismo era uma tática ou instrumento e não um fim em si mesmo. Era a forma mais rápida e eficaz de atingir esse propósito pois, ao destruir as convenções morais, criaria uma sociedade polarizada e, em última instância, traria a Revolução.

Rapoport encerra esta fase em 1920, sublinhando o assassinio do Arquiduque Francisco Fernando que precipitou a I Guerra Mundial (Rapoport, 2004).

Até à década de 1930 o terrorismo ainda mantinha a sua conotação revolucionária, de motivação antimonárquica, anarquista, nacionalista ou separatista, mudando para designar as práticas de repressão das massas empregadas, por estados totalitários e seus líderes ditatoriais contra seus próprios cidadãos, aplicado especificamente aos regimes autoritários que tinham chegado ao poder na Itália fascista, na Alemanha nazista e na Rússia estalinista (Hoffman, 2006).

Contudo Rapoport, define a segunda vaga de 1920 a 1960, marcando o seu início com a falha dos acordos de paz da Conferência de Paris de 1919, designando-a por vaga anticolonialista. Hoffman refere que só após a Segunda Guerra Mundial é que o terrorismo recuperou a sua conotação revolucionária, a que é mais comumente associado atualmente, tendo como referência as revoltas violentas de vários grupos nacionalistas/anticolonialistas que surgiram na Ásia, África e Médio Oriente durante o final das décadas de 1940 e 1950 para se opor ao domínio europeu. Contudo, como resultado da legitimidade política reconhecida pela comunidade internacional, em lutar pela libertação nacional, criou-se a necessidade de utilizar uma linguagem menos crítica e politicamente neutra para descrever esses revolucionários e a violência que cometeram naquilo que foi considerado "guerras de libertação" (Rapoport, 2004; Hoffman, 2006). As estratégias utilizadas complexificam-se sendo orientadas para aniquilar não só dirigentes, mas também polícias e/ou os seus familiares bem como pessoal militar. (Rapoport, 2004). Já no final dos anos de 1960 e 1970, o terrorismo abarcou grupos separatistas nacionais e étnicos, fora da estrutura colonial, como a *Front de Liberation du Quebec* e a *Euskadita Ta Askatasuna* - ETA (Hoffman, 2006).

Tendo como principal catalisador a Guerra do Vietname, Rapoport define a terceira vaga de 1960 a 1979, considerada como a era em que o terrorismo adquire proeminência como uma atividade internacional. Referem-se quatro razões, embora não seja uma característica inovadora várias organizações terroristas começaram a operar a nível internacional e assiste-se ao desenvolvimento de uma nova estratégia que se traduz no apoio ou utilização do terrorismo pelos Estados como um instrumento de política externa da URSS e EUA. Como terceira razão é referida a maior cobertura televisiva da atividade terrorista e a expansão do transporte aéreo comercial, e por último o comportamento psicológico dos terroristas torna-se alvo de estudo. A partir de 1970

assiste-se a um forte ressurgimento do terrorismo nacionalista-separatista nomeadamente pelas atividades da ETA e do IRA, acentua-se o carácter internacional do terrorismo e dá-se uma mudança das táticas, sequestros de aviões, os raptos e os assassínios (Rapoport, 2001).

No início dos anos 80, como um meio calculado de desestabilizar o Ocidente, o terrorismo passou a ser considerado, por alguns, como parte de uma vasta conspiração global. No início da década, numa estratégia orquestrada pelo Kremlin e implementado pelos Estados do Pacto de Varsóvia, para destruir o Mundo Livre. A meio da década, após uma série de atentados suicidas direcionados principalmente contra alvos americanos no Médio Oriente, esta teoria foi direcionada para os regimes do Irão, Iraque, Líbia e Síria, tornando o terrorismo assim um tipo de guerra secreta, na qual Estados mais fracos poderiam enfrentar rivais maiores e mais poderosos sem o risco de retribuição (Hoffman, 2006).

Contudo, para Rapoport (2001), a quarta e última vaga inicia-se nos finais de 1970, denominada por vaga religiosa, iniciando-se em 1979 com a conjugação de três acontecimentos relacionados com o Mundo Islâmico que moldaram as características do terrorismo do séc. XXI, a Revolução Iraniana, o início de um novo século Islâmico e a invasão soviética do Afeganistão.

Seguindo o raciocínio de Hoffman, no início dos anos 90, o significado e o uso do termo terrorismo foi ainda mais obscurecido pelo surgimento de duas novas palavras-chave: narcoterrorismo e o chamado fenómeno da zona cinzenta. O primeiro termo reviveu o terrorismo orquestrado por Moscovo e foi definido como o uso do narcotráfico para promover os objetivos de certos governos e organizações terroristas. O segundo termo foi utilizado para designar ameaças à estabilidade dos Estados por atores não estatais e processos e organizações não-governamentais, para descrever a violência que afetava regiões ou áreas urbanas onde o controle mudou de governos legítimos para novos poderes semipolíticos e criminosos, ou ainda para agrupar numa categoria todo leque de conflitos que não se conformavam às noções de guerra tradicionalmente aceites (Hoffman, 2006).

De outra perspetiva com o final da Guerra Fria, era de esperar um recuo na violência (Hobsbawn, 2008), com a retirada do Afeganistão em 1988, a dissolução da URSS e com o Pacto de Varsóvia em 1991, conjugado com as alterações dos discursos

governamentais e a intensificação da luta contra o terrorismo, podia-se induzir que a configuração no terrorismo internacional iria sofrer uma profunda alteração (Martins, 2010).

Apesar dos fatos descritos, como referem Hobsbawn (2008) e Guelke (2006), a década de 1990 viu aumentar a escalada do sofrimento humano através do fundamentalismo religioso como característica dos novos grupos terroristas, maioritariamente compostos por antigos combatentes oriundos de países islâmicos. O bombista suicida é uma das inovações neste período e a al-Qaeda torna-se o grupo com maior visibilidade entre vários (i.e. Hamas, Hezbollah) emergindo três tendências: (1) ataques mais mortíferos e aleatórios; (2) maior sofisticação dos ataques e (3) maior número de ataques de martírio (Kiras, 2014). Tendo o 11 de setembro de 2001 como catalisador de uma nova fase do terrorismo, alterando substancialmente a forma como a comunidade internacional o encarava, relacionado com os acontecimentos dos pós 1979, esta época é marcada pela ameaça da al-Qaeda e pelas consequências das políticas norte-americanas. Tendo como consequências o agravamento de tensões no mundo islâmico, assim como o contraterrorismo internacional continuamente revisto pela ameaça do jihadismo (Martins, 2010).

Com base na sua história e na atualidade pode-se chegar à conclusão que terrorismo é um termo pejorativo, geralmente aplicada a inimigos e a oponentes. Segundo Brian Jenkins (1980), parece depender do ponto de vista de alguém o que é considerado terrorismo. O uso do termo implica um julgamento moral, e se uma parte pode anexar com sucesso o rótulo de terrorista ao seu oponente, então indiretamente persuadiu outros a adotar o seu ponto de vista moral (Jenkins, 1980). Portanto, a decisão de chamar alguém ou rotular uma organização de terrorista torna-se quase inevitavelmente subjetiva, dependendo em grande parte se alguém simpatiza ou se opõe à pessoa, grupo ou causa em questão. Se alguém se identifica com a vítima da violência, por exemplo, então o ato é terrorismo. Se, no entanto, alguém se identifica com o autor, o ato violento é considerado sob uma luz mais compreensiva, se não positiva, e não é considerado terrorismo (Hoffman, 2006).

2.1.2. Elementos do terrorismo

Vasilenko (2004) entende que a definição de terrorismo deve compreender vários elementos: (1) objetivos sociais e / ou políticos; (2) sujeitos de atos terroristas: indivíduos, organizações terroristas ou órgãos estatais; (3) alvos contra os quais a violência terrorista é perpetrada: vítimas que não nada tem a ver com atos ou objetivos terroristas e / ou valores materiais, propriedades, etc. (4) alvos contra os quais a pressão é exercida pelo uso de meios de terror: órgãos governamentais ou estatais, figuras ou organizações políticas, indivíduos ou audiência através da qual os terroristas exercem pressão indireta sobre as estruturas de poder, criando em todos um sentimento de perigo; e (5) atos terroristas diretos: ameaças, demandas nas estruturas correspondentes para atender a certas condições, atos de violência, apreensão ou destruição de objetos, valores materiais e assim por diante.

Goodwin (2006) recorrendo a várias definições de terrorismo, nomeadamente do Dicionário de Oxford, Charles Tilly e Caleb Carr, comparando-as, refere que o uso deliberado da violência para influenciar o público é comum à maioria dessas definições, existindo, contudo, áreas de divergência. Não existe consenso sobre quem pode praticar o terrorismo, nomeadamente o Estado. Várias definições parecem sugerir que terrorismo de Estado é um termo impróprio ou pelo menos algo que precisa ser diferenciado do terrorismo. Segundo, há divergências sobre quem pode ser o alvo de ameaças ou violência por parte dos terroristas, existindo várias definições que referem que apenas civis ou não-combatentes podem ser alvos de terrorismo. Por fim, há divergências sobre se o terrorismo produz terror entre algumas audiências, ou seja, extremo medo ou ansiedade, existindo definições que parecem implicar que o terrorismo nem sempre aterroriza e, portanto, pode de fato influenciar o público por outros meios (Goodwin, 2006).

Para Weinberg et al. (2012) o que contribui para a discórdia e dificulta o consenso, são motivos de natureza conceptual, política e operacional, ou seja, conceito com utilização abusiva, dificuldade na recolha de dados estatísticos, imprevisibilidade e clandestinidade dos atos terroristas, a diversidade dos grupos terroristas existentes e a inconstância do *modus operandi*. No seu estudo de 2012, recorrendo a definições académicas e às diversas associações com o terrorismo, conclui que a violência é o elemento mais utilizado, ou seja, o terrorismo é uma forma de violência. Segue-se a política, uma vez que é um meio para alcançar objetivos políticos, como destabilizar, alterar ou romper as estruturas políticas, sociais ou económicas de um Estado ou

sociedade. Como a terceira maior associação surge o medo, assim o terrorismo é uma estratégia psicológica que pretende criar um clima de medo, incerteza ou alarme. De seguida surge o terrorismo enquanto atividade criminal, uma vez que está relacionado com atividades de crime organizado. A tática de guerra surge como a quinta associação ao terrorismo. Assim, como base no estudo de Weinberg et al. poderemos considerar que o terrorismo é o uso, ou simples ameaça do uso da violência, de forma a provocar um clima de medo ou apreensão, com o objetivo último de alcançar determinados objetivos políticos.

Contudo, ao longo deste trabalho, iremos utilizar a definição de Hoffman, tendo o terrorismo como a criação e exploração deliberadas do medo através da violência ou a ameaça de violência na busca de mudanças políticas. Todos os atos terroristas envolvem violência ou ameaça de violência, sendo projetado especificamente para ter efeitos psicológicos de longo alcance além da(s) vítima(s) imediata(s) ou objeto do ataque terrorista. Destina-se a instalar o medo e, assim, intimidar, um público-alvo mais amplo, que pode incluir um grupo étnico ou religioso rival, um país inteiro, um governo ou partido político nacional ou opinião pública em geral. O terrorismo é projetado para criar poder onde não existe ou para consolidar poder onde há muito pouco. Através da publicidade gerada pela sua violência, os terroristas buscam obter a influência e o poder que, de outra forma, não possuem para efetuar mudanças políticas a nível local ou internacional (Hoffman, 2006).

2.2. Terrorismo na União Europeia

Se a nível global, os atentados nos EUA, a 11 de setembro de 2001, são considerados um marco, na Europa, são os atentados de 11 de março de 2004, em Madrid, que configuram tal marco. Até então o terrorismo era considerado um problema secundário, sendo os ataques terroristas territorialmente delimitados, confinados a questões políticas específicas, apresentando-se como ameaças isoladas (Carrapiço, 2005). Em conjunto com o ataque de 2005 em Londres a Europa é confrontada com a dimensão transnacional da ameaça terrorista, verificando-se que não é apenas uma ameaça exterior, mas também interna (Veldhuis e Staun, 2009). Tendo em consideração tais características, nos discursos políticos e académicos passaram a constar novos conceitos

como o de radicalização ou o de *homegrown terrorism*, associados ao terrorismo de inspiração religiosa, de matriz islamista ou jihadista (Schmid, 2013).

Gaub (2017) refere que embora não seja a primeira vez que a Europa experimenta atos terroristas, para muitos europeus, o fenômeno parece ser, atualmente, a forma mais perigosa de violência política. As décadas de 1970 e 1980 foram as décadas mais violentas da Europa em termos de terrorismo após a Segunda Guerra Mundial matando mais de 400 vítimas por ano, quase o dobro do número de mortos em ataques terroristas de 2011 a 2016. Enquanto os ataques de esquerda eram mais frequentes, os ataques de direita eram mais letais tendo sido um problema para a França, Alemanha e Itália, contudo a esmagadora maioria das vítimas do terror veio da Espanha e do Reino Unido, quase 2.000 civis foram mortos ao longo do conflito na Irlanda do Norte, e quase 900 foram vítimas da ETA. Cessando no final dos anos 90, os ataques terroristas, como referido anteriormente, retornam à Europa em 2004, alterando a sua substância e *modus operandi*. Gaub refere como novidades a natureza muito mais transnacional do terrorismo, tornando-se verdadeiramente europeu, uma vez que os terroristas formam redes, trocam fundos e informações através das fronteiras e podem viver num país europeu, perpetrar um ataque num segundo e esconder-se num terceiro. A segunda novidade é que o terrorismo aparece ligado aos países do Sul, não constituindo de todo uma novidade, contudo, agora são os próprios cidadãos europeus que cometem ataques em nome de organizações não europeias como o Daesh ou al-Qaeda (Gaub, 2017).

Contudo o terror das décadas de 1970 e 1980 e o terror de hoje ainda compartilham uma série de características. Os alvos são quase idênticos, no passado também preferiam ataques em locais públicos, resultando num grande número de mortes de civis. Ocorreram ataques deliberadamente projetados para serem o mais aleatório e imprevisível possível, como a maioria dos ataques terroristas atuais. E as células continuam a ser distintas em tamanho, variando de 5 a 50 indivíduos. Desta forma a ideia do lobo solitário acaba por se tornar num mito, na maioria dos casos relacionados ao Daesh, os investigadores descobriram que os terroristas tinham sido expulsos da Síria (Gaub, 2017).

Segundo o *Global Peace Index* (2019) a Europa sempre foi considerada, desde a elaboração de tais relatórios, como a região mais pacífica do mundo, mas os domínios de segurança e conflito tem sofrido uma deterioração desde 2008, devido ao impacto do terrorismo, relações com países vizinhos, manifestações violentas e instabilidade política. O impacto do terrorismo deteriorou-se mesmo, na maioria dos países, coincidindo com a

ascensão do Estado Islâmico, a escalada de conflitos no Médio Oriente e os crescentes níveis de terrorismo na Europa.

A nível global o terrorismo aumentou na última década, com as mortes por terrorismo a subirem de menos de 10.000 em 2008 para pouco menos de 35.000 em 2014, sendo que dados preliminares de 2018 indicam uma descida para cerca de 12.000 mortes. O terrorismo também se espalhou pelo mundo, principalmente por países pacíficos e prósperos da Europa, se em 2008 treze países da Europa não sofreram nenhum ato de terrorismo nos cinco anos anteriores, em 2019 esse número caiu para apenas seis (GPI, 2019).

Consultando o *Global Terrorism Index (2019)* a Europa registou a maior melhoria no impacto do terrorismo, com o número de mortes a cair em 70%, sendo que o número de mortes por terrorismo caiu pelo segundo ano consecutivo, de mais de duzentos em 2017 para 62 em 2018, sendo que apenas dois ataques mataram cinco ou mais pessoas, em comparação com os onze de 2015, considerado o pico da atividade terrorista na última década, existindo, atualmente, mais ataques terroristas do que mortes totais por terrorismo. De referir também a diminuição do número total de incidentes terroristas, que caiu 40% para 245 em 2018. O colapso do Estado Islâmico na Síria e no Iraque refletiu-se na Europa, sem mortes atribuídas ao grupo em 2018, embora 16 mortes tenham sido atribuídas a extremistas inspirados pelos jihadistas. Contudo a retirada dos EUA da Síria e a incursão turca, combinado com a falta de segurança na área, aumenta o risco de uma nova escalada de conflitos na região, sendo provável que nos próximos anos grande parte da atividade terrorista global venha de um pequeno número de movimentos islâmicos de base regional que controlam o território (GTI, 2019).

O mesmo relatório considera como uma das tendências mais preocupantes o aumento do terrorismo político de extrema direita nos últimos cinco anos, apesar do número absoluto de ataques de extrema direita permanecer baixo quando comparado a outras formas de terrorismo, aumentaram 320% nos últimos cinco anos. Essa tendência continuou em 2019, com 77 mortes atribuídas a terroristas de extrema direita em setembro de 2019. O número de prisões relacionadas ao terrorismo de direita na Europa em 2019 aumentou pelo terceiro ano consecutivo. No entanto, o nível de terrorismo político no Ocidente era muito maior no passado. Nos últimos dez anos, houve 322 ataques terroristas classificados como de extrema esquerda ou extrema direita, em comparação com 1.677 ataques entre 1970 e 1980 (GTI, 2019).

Segundo os relatórios TE-SAT, elaborados desde 2007, o ano de 2018 registou o valor mais baixo de ataques, falhados, frustrados ou completos, com 129 registos, sendo que os anos de 2007 e 2008 foram os que registaram mais ataques com 538 e 515 registos, respetivamente, sendo ainda o ano de 2015 o que teve mais vítimas mortais, 151 registos. De referir que a maioria dos ataques foram perpetrados por movimentos separatistas, mas os mais mortíferos foram os de motivação religiosa. Em movimento inverso encontra-se o número de detenções relacionadas com o terrorismo, tendo vindo a aumentar. O ano de 2017 atingiu o maior registo, de 1219, seguido pelo ano de 2018 com 1056 registos, sendo que até 2013 a maioria das detenções eram de indivíduos ligados a movimentos separatistas, e a partir de 2014 passou a ser de indivíduos ligados ao terrorismo religioso, atingindo o valor mais altos em 2016, com 718 detenções (Europol, 2007 a 2019).

2.2.1. Definição de terrorismo na União Europeia

No quadro legislativo da EU, a definição de terrorismo está plasmada na Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo, que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, tendo em consideração a evolução das ameaças terroristas assim como a natureza internacional do terrorismo. Não tem como objetivo formular uma única definição, mas sim estabelecer regras mínimas relativas às definições de infrações penais e das sanções nessa matéria.

A Diretiva estabelece uma lista exaustiva de infrações graves, devendo os países da UE classificar tais como infrações terroristas no seu direito nacional, quando cometidas ou quando existe ameaça da sua prática com um dos objetivos específicos de natureza terrorista: “intimidar gravemente uma população; compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticarem ou a absterem-se de praticar um ato; desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional (art. 3.º, n.º 2 da Diretiva 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017).

São ainda consideradas infrações relacionadas com o terrorismo “infrações relacionadas com um grupo terrorista”, ou seja, a direção de um grupo terrorista ou a participação consciente nas suas atividades, e “infrações relacionadas com atividades

terroristas” incluindo-se a distribuição de mensagens destinadas a incitar à prática de infrações terroristas; a solicitação a outrem e o seu recrutamento, para que cometa uma infração terrorista; dar ou receber instrução para fins terroristas; a deslocação no interior, para fora ou para a UE com o objetivo de cometer uma infração terrorista; a organização ou facilitação de tais deslocações, incluindo o apoio logístico ou material; e o fornecimento ou a recolha de fundos a ser utilizados para cometer uma infração terrorista (art. 4.º e seguintes da Diretiva 2017/541).

A Diretiva referida define também as regras, de forma melhorada, relativamente à cumplicidade, instigação e tentativa e sobre a competência e procedimento penal, para assegurar uma aplicação coerente e eficaz das regras aplicáveis e evitar lacunas jurídicas. Os países da EU são obrigados a introduzir sanções penais aplicáveis às pessoas singulares e coletivas responsáveis pela prática das infrações terroristas e a adotar medidas que visem eliminar ou bloquear imediatamente o acesso a conteúdos de cariz terrorista, se armazenados em servidores nacionais.

No Direito nacional a Diretiva 2017/541 encontra-se transporta na Lei de combate ao terrorismo, Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 16/2019, de 14 de fevereiro, tendo como objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas relativa à luta contra o terrorismo.

Ainda relativamente à Diretiva 2017/541 são ainda introduzidas medidas de proteção, apoio e assistência às vítimas. Desta forma foram incluídas disposições sobre serviços destinados a colmatar as necessidades específicas das vítimas do terrorismo, como o direito de acesso imediato a serviços profissionais de apoio médico e psicológico, e aconselhamento jurídico e prático. Reforça os mecanismos de resposta a emergências com vista a assegurar o apoio às vítimas imediatamente após um atentado, devendo os países garantir que as vítimas que residam num país da UE diferente daquele em que foi cometida a infração terrorista tenham acesso às informações acerca dos seus direitos e aos serviços de apoio e aos regimes de indemnização disponíveis.

2.2.2. Tipos de terrorismo na União Europeia

São várias as tentativas de classificar o terrorismo segundo vários critérios (Vasilenko, 2004), a Europol, com base na motivação, classifica os atos terroristas em cinco categorias: jihadismo, extrema direita, extrema esquerda e anarquismo,

nacionalismo étnico e separatismo e questão única, contudo muitos grupos têm uma ideologia ou motivação mista, geralmente dominando uma sob as outras. É de salientar que a categorização de indivíduos e grupos terroristas com base na ideologia ou objetivos não pode ser confundida com fatores motivadores e os motivos para a radicalização (Europol, 2019).

Assim, segundo a Europol o jihadismo são atos terroristas cometidos a partir de uma mentalidade que rejeita a democracia por motivos religiosos e usa a comparação histórica com as cruzadas da Idade Média para descrever as situações atuais, nas quais é praticada. As organizações terroristas de direita procuram mudar todo o sistema político, social e econômico de acordo com um modelo extremista de direita. Um conceito central do extremismo de direita é a supremacia ou a ideia de que um determinado grupo de pessoas que compartilham um elemento comum, como a raça ou nacionalidade, é superior a todas as outras pessoas. São característicos o comportamento racista, autoritarismo, xenofobia e hostilidade à imigração, desta forma o terrorismo de direita refere-se ao uso de violência terrorista por grupos de direita. Os grupos terroristas de esquerda também procuram substituir todo o sistema político, social e econômico de um estado, introduzindo uma estrutura comunista ou socialista e uma sociedade sem classes. Uma subcategoria de extremismo de esquerda é o terrorismo anarquista, que promove uma agenda revolucionária, anticapitalista e antiautoritária. Os grupos terroristas não-nacionalistas e separatistas são motivados pelo nacionalismo, etnia e/ou religião. Grupos separatistas procuram estabelecer um Estado para si mesmos de um país maior ou anexar o território de um país ao de outro. Elementos ideológicos de esquerda ou direita não são incomuns nesses tipos de grupos. Por último os grupos extremistas de questão única visam mudar uma política ou prática específica, em vez de substituir todo o sistema político, social e econômico de uma sociedade. Os grupos dessa categoria geralmente preocupam-se, entre outras, com os direitos dos animais e proteção ambiental.

Quanto ao *modus operandi*, a nível de tendências, tendo em conta os ataques perpetrados e interrompidos, é de considerar o uso, ou tentativa de uso, de substâncias NRBQ, de engenhos explosivos improvisados, o ciberterrorismo, armas de fogo e armas não sofisticadas e prontamente disponíveis, por exemplo as facas (Europol, 2019).

2.2.2.1 Jihadismo

Na Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre os resultados e as recomendações da Comissão Especial sobre o Terrorismo (2018/2044(INI)) o jihadismo,

de todas as categorias de terrorismo, foi a mais mortífera e com mais impacto na sociedade, referindo ainda que as rotas dos migrantes e requerentes de asilo são utilizadas pelos terroristas. Contudo o nível de ameaça é considerado alto pela Europol devido ao número de ataques efetivos e frustrados, assim como pela intenção do EI de continuarem a realizar ataques nos países da UE (Europol, 2019). Desta forma o terrorismo de natureza jihadista é a principal preocupação securitária entre os estados membros da União Europeia.

No entanto, analisando os relatórios TE-SAT, nem sempre esta ameaça foi designada de igual forma, alterando o seu significado. Até 2010 era designada como terrorismo islamita, referindo-se a atos de violência motivados pela visão extremista do Islão, sendo considerado um dever divino ou um ato religioso (Hoffman, cit. in. Europol, 2007). De 2011 a 2014 é utilizado o termo terrorismo de inspiração religiosa para designar os atos realizados por indivíduos, grupos ou organizações que agem em nome da religião, incluindo a al-Qaeda e grupos afiliados (Europol, 2012). A partir de 2015 passa então a ser designado por jihadista, em 2016 relacionado com o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros, sendo que em 2018, já não se verifica tal tendência (Europol, 2017 e 2019).

Em 2018 todos os ataques de natureza jihadista foram cometidos por indivíduos sozinhos, chamados de atores solitários, direcionados a civis e a símbolos de autoridade. Contudo raramente atuam realmente sozinhos, mantendo relações em pequenas redes ou grupos não estruturados, recebendo apoio material e moral. Desta forma nem sempre é possível verificar se o indivíduo é realmente um jihadista ou se sofre de problemas de saúde mental, contribuindo para a complexidade do fenómeno (Europol, 2019).

Desde 2015 que o número de vítimas mortais, associadas ao jihadismo, tem diminuindo, contribuindo para tal fenómeno a sofisticação reduzida na preparação e na execução de ataques, como o uso de armas de fogo ou facas (Europol 2016 a 2019). No entanto, através de várias conspirações terroristas interrompidas foi possível verificar a tentativa de produção e uso de explosivos e substâncias químicas e biológicas, observando-se um aumento geral da propaganda, tutoriais e ameaças terroristas NRBQ (Europol, 2019).

Em relação ao uso dos fluxos migratórios por parte de terroristas jihadistas, apesar da pressão ter estabilizado, a continuação do uso de rotas de contrabando, através dos países do Mar Mediterrâneo e dos Balcãs Ocidentais, continua a ser um motivo de

preocupação do ponto de vista antiterrorista. Desta forma o uso terrorista do fluxo de migrantes foi observado, não sendo considerado sistemático, não sendo descartado o seu uso futuro por parte de combatentes terroristas estrangeiros. Mais especificamente, a Itália relatou que jihadistas chegaram às suas costas infiltrados no fluxo de imigração irregular e foram realizadas duas detenções, em Nápoles e Bari, de dois requerentes de asilo do Gâmbia, leais ao EI, após terem sido submetidos a treino com a intenção de cometerem um ataque contra uma multidão, utilizando um veículo (Europol, 2019).

Segundo Matos (2016) o terrorismo jihadista na Europa está relacionado com a imigração, particularmente com a diáspora da comunidade islâmica, e os programas de acolhimento. Podendo levar ao terrorismo *homegrown* de inspiração islâmica (Zekulin, 2016), ou seja, indivíduos que planeiam ou perpetram ataques, nascidos e criados no Ocidente ou com uma forte ligação ao Ocidente, que agem em nome próprio, não recebendo ordens de um grupo no exterior (Crone & Harrow, 2011), definido também como jihadismo de natureza autóctone (Duarte, 2013). Nesta senda a UE mostra-se atenta à propaganda on-line, do EI, levando alguns a agir (radicalização) e outros a adotar visões extremistas opostas (Europol, 2019), elaborando políticas de integração, em relação às migrações, desde 2003, com a Diretiva 2003/86/CE do CE.

2.2.3. Luta da União Europeia contra o terrorismo

As medidas contraterrorismo podem ser definidas como o conjunto de instrumentos orientados para combater os vários elementos da ameaça terrorista, seja a prevenção da radicalização de indivíduos, o combate ao financiamento de grupos terroristas ou o enfraquecimento das suas redes de comunicação (Pillar, 2008), refletindo as opiniões dos seus redatores em relação à definição, natureza e causas do terrorismo (Bures, 2016).

As primeiras ações da UE contra o terrorismo remontam há quase 40 anos, com a primeira plataforma de cooperação europeia para o combate ao terrorismo, conhecida como TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência Internacional), criada em 1976. Como principais etapas para a cooperação no combate ao terrorismo, a nível da UE, designamos o Acordo de Schengen, de 1985, que aboliu todas as fronteiras internas entre os Estados-Membros participantes e reforçou a cooperação judiciária e fronteiriça; o Tratado de Maastricht, de 1992, que reorganizou a cooperação em matéria de justiça e

assuntos internos, incluindo esforços antiterroristas e criou a agência de aplicação da lei Europol; o primeiro Plano de Ação da UE para combater o terrorismo, de 2001, que estabeleceu um alerta europeu e previu uma definição comum de infrações terroristas; a nomeação do primeiro coordenador antiterrorista da EU, em 2004; e a adoção da primeira estratégia geral de combate ao terrorismo, em 2005, e as suas atualizações, em 2008 e 2014.

O combate ao terrorismo está também inserido no ELSJ, começando por estabelecer regras mínimas na “definição das infrações penais e das sanções em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater, assente em bases comuns (art. 83.º, n.º 1 do TFUE), no âmbito da Cooperação Judiciária em Matéria Penal, nomeadamente do terrorismo, como vimos anteriormente, operacionalizado na Diretiva 2017/541. Assim o terrorismo é visto como uma forma de criminalidade grave estando ainda previsto no art. 222.º do TFUE uma cláusula de solidariedade, que permite a ação conjunta dos países da UE quando um deles é alvo de um ataque terrorista.

2.2.4. Eurojust

Instituída em 2002, através da Decisão do Conselho 2002/187/JAI, de 28 de fevereiro de 2002, com base no art. 85.º do TFUE, a Eurojust é uma agência da UE responsável por reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, através da cooperação judiciária na EU, quando afete dois ou mais países ou que exija uma ação penal assente em bases comuns. Possui sede em Haia e é composta por um Colégio de 28 representantes nacionais, juízes, procuradores ou agentes da polícia com competências equivalentes de cada país da UE.

O Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, veio alterar a sua estrutura, de forma a combater as formas graves de criminalidade transfronteiriça de uma forma mais eficiente, permitindo ainda que o Colégio da Eurojust se concentre mais nas questões operacionais. Desta forma pretendeu-se apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre os ministérios públicos nacionais relativamente às formas graves de criminalidade, assim como apoiar as medidas dos países da UE para combater as formas graves de criminalidade da sua competência,

nomeadamente o terrorismo. A Eurojust coopera ainda com países não pertencentes à UE e com outros organismos da UE, tais como a Rede Judiciária Europeia, a Europol e o Serviço Europeu de Luta Antifraude.

2.2.5. Europol

O Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, criou a Europol, com base no art. 88.º do TFUE, inicialmente criada em 1995 e alterada pela Decisão 2009/371/JAI do Conselho, de 6 de abril de 2009, então designada por Serviço Europeu de Polícia. Assim a Europol é uma agência cuja responsabilidade é criar uma Europa mais segura melhorando a cooperação entre os serviços policiais e os serviços responsáveis pela aplicação da lei dos países da UE. Tem como objetivos apoiar e reforçar a ação das autoridades nos países da UE e a cooperação mútua entre os países da UE em matéria de prevenção e combate ao terrorismo, às formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais países e às formas de criminalidade que afetem um interesse comum abrangido pela política da UE.

A janeiro de 2016, a Europol criou o Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo, constituído por um centro de operações e um centro de especialização, concebido como um centro central da UE na luta contra o terrorismo. Desta forma tem como funções: prestar apoio operacional mediante solicitação de um EM da UE para investigações; combater combatentes estrangeiros; compartilhamento de informações e conhecimentos sobre financiamento do terrorismo (por meio do Programa de Rastreamento de Finanças do Terrorismo e da Unidade de Inteligência Financeira); propaganda e extremismo terroristas online (através da Unidade de Referência da Internet da UE); tráfico ilegal de armas; e, cooperação internacional entre autoridades de combate ao terrorismo.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEIAS

O processo de integração na União Europeia sempre esteve solidamente ligado a um ideal comum de liberdade baseado nos direitos humanos, em instituições democráticas e no primado do direito, valores dependentes da segurança (Conselho Europeu, 1999). Segundo Castro (2017) paulatinamente os Estados-Membros propuseram-se a garantir que a liberdade, incluindo o direito de livre circulação, possa ser disfrutada em condições de segurança e justiça a todos acessível.

Tendo em consideração que a migração está no centro das atenções mundiais, levando a Europa, desde 2015, a iniciar um processo de reestruturação das suas políticas em matérias de asilo e migração (EPRS, 2019a), assim como a crescente ameaça do terrorismo internacional levar a UE a desempenhar um papel cada vez mais ambicioso na luta contra o terrorismo (EPRS,2019b) é necessário a formulação de políticas públicas que para Nagel (1980) são as decisões do governo projetadas para lidar com problemas sociais, que revelam uma influência nas decisões futuras do governo, e não apenas uma projeção imediata.

3.1. Políticas públicas

A forma como as políticas são formuladas pode ser explicada através do modelo do ciclo político, através de uma série de fases, num processo de tomada de decisão (Howlet e Giest, 2013).

O *agenda-setting* é a primeira fase e consiste na identificação de um problema pelos atores políticos e na formulação de um conjunto de soluções. Conceptualizando a dinâmica de formulação de políticas podem ser definidas a agenda não oficial ou pública e a agenda oficial. A primeira consiste nas questões que são percebidas pela comunidade política como merecedoras do público, inseridas na jurisdição legítima da autoridade governamental (Cobb e Elder, cit in. Howlet e Giest, 2013). A agenda formal consiste num número limitado de questões às quais é dada atenção pelas elites políticas (Baumgartner e Jones, cit in. Howlet e Giest, 2013).

Tendo em conta que da agenda não oficial para a agenda oficial não passam todas as questões podem ser definidos três padrões de *agenda-setting*, tendo em consideração a origem da questão. De origem externa surgem as questões em grupos não-

governamentais que poderão alcançar a agenda pública e posteriormente a oficial. O padrão da mobilização descreve que o governo coloca as questões diretamente na agenda oficial sem necessidade de serem reconhecidas publicamente, podendo assim passar da agenda oficial para a pública. De origem interna as questões são inseridas por grupos influentes com acesso especial aos *decision-makers* de forma a iniciar uma política de forma a que não seja expandida e contestada pelo público (Cobb et al., cit in. Howlet e Giest, 2013).

As oportunidades para o *agenda-setting*, ou seja, de introduzir questões na agenda formal do governo, designadas por janelas políticas, Kingdon (cit in. Howlet e Giest, 2013) são definidas pelas características das questões, das instituições, das circunstâncias políticas e pelo desenvolvimento de soluções políticas, podendo ser aproveitadas por empreendedores de políticas capazes de reconhecer e agir de acordo com as janelas políticas.

A segunda fase é a formulação de políticas e refere-se ao desenvolvimento de opções políticas, excluindo-se as inviáveis, em que vários atores procuram reunir apoiantes na solução elegida entre os remanescentes autores. Diferentes estudos enfatizaram a importância de tipos específicos de atores interagindo, para desenvolver e refinar opções de políticas para o governo (Freeman; Linder e Peters, cit in. Howlet e Giest, 2013). Diferente do *agenda-setting*, onde o público geralmente está ativamente envolvido, na formulação de políticas, os atores políticos relevantes são restritos àqueles que não apenas têm uma opinião sobre um assunto, mas também têm um nível mínimo de conhecimento da área, permitindo que comentem a viabilidade das opções propostas para resolver os problemas.

Desta forma, Schmidt (2011) destaca a influência dos discursos em certos contextos institucionais como um fator-chave que afeta a natureza dos tipos de alternativas de políticas apresentadas na formulação de políticas.

Knoke (cit in. Howlet e Giest, 2013) diferencia um grande conjunto de atores com algum conhecimento da questão política em questão, como uma comunidade epistémica e um conjunto menor no qual os atores não apenas possuem o conhecimento necessário, mas também estabeleceram interações uns com os outros e com os tomadores de decisão para permitir que eles influenciem a formação de alternativas. Desta forma os prováveis

resultados da formulação de políticas dependem da natureza e configuração da comunidade e da rede de políticas no setor específico em questão (Howlet e Giest, 2013).

A tomada de decisão, enquanto terceira fase, onde o poder político seleciona uma das opções, seguindo um método sistemático para chegar a decisões lógicas e eficientes (Gawthrop, cit in. Howlet e Giest, 2013). John Forester (cit in. Howlet e Giest, 2013) sugeriu que a tomada de decisão é afetada pelo número de agentes envolvidos numa decisão, seu ambiente organizacional, definição do problema, informações disponíveis sobre o problema, suas causas e consequências, e a quantidade de tempo disponível para os *decision-makers* considerarem possíveis contingências e suas consequências presentes e antecipadas.

A quarta fase consiste na implementação de políticas, em que os governos aplicam as decisões, através de uma combinação de ferramentas, de dois tipos, da administração pública, alterando a distribuição de bens e serviços na sociedade, de forma compatível com os sentimentos e valores das partes afetadas. As ferramentas substanciais são aquelas que fornecem diretamente bens e serviços a membros do público ou governos, incluindo uma variedade de ferramentas ou instrumentos que dependem de diferentes tipos de recursos governamentais para sua eficácia (Tupper e Doern 1981, cit in. Howlet e Giest, 2013). Os instrumentos processuais com um impacto nos resultados das políticas menos direto, pois em vez de afetar a entrega de bens e serviços, a sua principal intenção é modificar ou alterar a natureza dos processos políticos em ação no processo de implementação (Howlett, cit in. Howlet e Giest, 2013).

Por último surge a avaliação de políticas na qual os resultados são monitorizados por atores estatais e sociais, levando geralmente à reformulação de problema e soluções políticas com base na política em questão (Howlett et al., cit in. Howlet e Giest, 2013). Assim, David Nachmias (cit in. Howlet e Giest, 2013) definiu a avaliação de políticas como o exame empírico objetivo e sistemático dos efeitos que as políticas e programas públicos em andamento têm sobre as suas metas em termos dos objetivos que devem atingir.

Contudo o fenômeno do fracasso político não é tão simples nem certo como muitos críticos contemporâneos da política e da política gostariam de acreditar. Sucesso e fracasso são conceitos escorregadios, muitas vezes altamente subjetivos e refletem os

objetivos de um indivíduo, a percepção da necessidade e talvez até a disposição psicológica em relação à vida (Ingram e Mann, cit in. Howlet e Giest, 2013).

Howlet e Giest (2013) explicam que as metas das políticas públicas geralmente não são definidas com clareza suficiente para avaliar se e em que medida são alcançadas, nem são compartilhadas por todos os principais atores. Além disso, as possibilidades de análise objetiva também são limitadas devido às dificuldades de tentar desenvolver padrões objetivos para avaliar o nível de sucesso de um governo em lidar com reivindicações subjetivas e problemas socialmente construídos. Assim, o que é significativo no processo avaliativo não é o sucesso ou o fracasso, mas os atores políticos e as organizações e instituições que eles representam poderem aprender com a avaliação formal e informal das políticas nas quais estão envolvidos.

Tendo em conta o fim das políticas, na UE as políticas comuns são formuladas através do intergovernamentalismo, ou seja, o princípio e o fim da política internacional é o próprio Estado, em interação com os outros Estados, sendo o seu comportamento o resultado das pressões internas que estes sofrem, fruto de grupos presentes na sociedade, e de pressões externas do próprio ambiente internacional (Reis, 2017).

Outra forma de explicar como a segurança é desenvolvida na União Europeia é através do *governance* que envolve a gestão coordenada e a regulamentação de questões por múltiplas e separadas autoridades, a intervenção de atores públicos e privados (dependendo da questão), de acordos formais e informais, por sua vez estruturados por discursos e normas, e direcionados propositadamente para resultados políticos específicos (Webber et al., 2004). Esta abordagem teórica aborda a multiplicidade de níveis de governação, ou *multilevel governance*, assim como de atores implicados no processo legislativo europeu. Desta forma para a formulação das políticas públicas concorrem com os Estados, atores supranacionais, infranacionais, assim como atores públicos e privados, substituindo-se à função do Estado enquanto prestador de serviços (Antunes, 2017), que segundo Pierre & Peters (2005) só enriquece o processo democrático.

3.1.1 Processo Legislativo da União Europeia

O processo legislativo assenta no art. 289.º do TFUE, prevendo o processo legislativo ordinário e o especial, assumindo a forma de Regulamentos, Diretivas e Decisões. O processo legislativo ordinário, regulado no art. 294.º do TFUE, é o

procedimento indicado pela maioria das bases jurídicas para adoção de atos europeus de direito derivado (Patrão, 2017), englobando as áreas da política de imigração (art. 79.º do TFUE), da cooperação judiciária em matéria civil e penal (art. 81.º e 82.º do TFUE) e da cooperação policial (art. 87.º do TFUE). Este processo é da iniciativa, em regra, da CM (n.º 2 do art. 17.º do Tratado da União Europeia), podendo estar atribuído a um grupo de EM ou ao Parlamento Europeu, por recomendação do Banco Central Europeu (n.º 4 do art. 289.º do TFUE), ou a pedido do Tribunal de Justiça ou do Banco Europeu de Investimento (n.º 15 do art. 294.º do TFUE). Após a iniciativa a decisão é tomada num “diálogo” entre o PE, representantes dos cidadãos, e o Conselho da UE, representantes do EM, anteriormente designado por procedimento de codecisão no Tratado de Maastricht. No processo legislativo ordinário a CM apresenta propostas legislativas e políticas por iniciativa própria ou ao ser convidada a isso pelo CUE, PE ou pelos próprios cidadãos, podendo ainda recolher pareceres especializados ou dirigir-se a determinados grupos de partes interessadas, através de consultas específicas ou reuniões, entre outros. Os processos legislativos especiais, previstos no n.º 2 do art. 289.º do TFUE, mas sem uma descrição precisa, mais repetidos, atribuem ao CE o poder decisório (Patrão, 2017), emitindo o PE um parecer não vinculativo em algumas matérias, como em alguns domínios da cooperação policial (ar. 87.º e 89.º do TFUE), exigindo-se, contudo, a aprovação do PE no regime jurídico das eleições para o PE e dos financiamentos plurianuais (art. 223.º e 312.º do TFUE).

3.1.2. Perspetiva dos cidadãos europeus

De forma a avaliar as opiniões dos cidadãos sobre a ação atual e futura da UE, nas áreas consideradas mais importantes, foram realizados em 2016 e 2018 o Eurobarómetro 85.1 e 89.2. Assim, em 2018 77% dos europeus pediam uma maior intervenção na área do terrorismo, a mais votada em 15 áreas, e 72% pediam uma maior intervenção na questão da migração, a sexta mais votada. Comparando com o ano de 2016 a área do terrorismo e a questão da migração, em 2018, registaram uma descida de 5 e 2 pontos percentuais, respetivamente.

Avaliando a intervenção da UE na área do terrorismo, em 2018, 32 % dos europeus considerava-a como suficiente, registando uma melhoria de 9 % em comparação com 2016 (23 %). Já 57 % considera a intervenção da UE como insuficiente, em 2018, registando também uma melhoria desde 2016 (69 %). Na questão da migração a

proporção dos europeus que considera a ação da UE como insuficiente diminuiu de 66 %, em 2016, para 57 % em 2018. Em movimento inverso os europeus que consideram a ação como suficiente aumentou de 19 % para 26 %.

Tendo em consideração os estudos efetuados pela Fundação *Project28*, realizados em todos os países da UE, de 2016 a 2018, a maioria dos inquiridos considera que o fluxo de imigrantes iria aumentar a ameaça terrorista, 65, 66 e 62 por cento, respetivamente. Já o *Pew Research Center* em 2016, num estudo realizado a dez Estados-Membros, conclui que 59 por cento dos inquiridos considera que os refugiados irão aumentar a probabilidade de terrorismo no seu país. Por último a *GALLUP*, num estudo realizado em 2017, em 14 países da UE, revela que a tendência de considerar a imigração como um problema sério aumenta com a probabilidade de descreverem ataques terroristas do mesmo modo. Desta forma os membros da UE devem ter em consideração que na mente dos europeus existe uma conexão entre a migração e o terrorismo.

3.2. Política de migração da União Europeia (2015-2019)

“Os desafios enfrentados pela UE desde a recente chegada descontrolada e sem precedentes de refugiados e migrantes irregulares expuseram uma série de deficiências e lacunas nas políticas da UE relativas ao asilo, às fronteiras externas e à migração” (EPRS, 2019a, p.3). Desta forma a gestão da migração na UE está disseminada em vários instrumentos jurídicos e políticos, contudo, desde os níveis sem antecedentes dos fluxos migratórios de 2015, esta política assenta fundamentalmente na Agenda Europeia da Migração (EPRS, 2019a).

Em maio de 2015 foi apresentada pela Comissão Europeia a AEM destinada a dar resposta aos desafios imediatos e a dotar a UE dos instrumentos necessários para gerir melhor a migração a médio e longo prazo nos domínios da migração irregular, das fronteiras, do asilo e da migração legal, tidos como os quatro pilares de ação, que resultou num conjunto de legislação e medidas ao longo dos últimos anos. Foram definidas como ações imediatas salvar vidas no mar, dismantelar as redes criminosas de introdução clandestina de migrantes, realocização: dar resposta a um grande número de chegadas à UE, reinstalação: uma abordagem comum para conceder proteção a pessoas deslocadas com necessidade de proteção, trabalhar em parceria com os países terceiros para gerir a

migração a montante e utilizar os instrumentos da UE para ajudar os Estados-Membros da primeira linha (CM, 2015).

3.2.1. Os quatros pilares de ação

Com vista a reduzir os incentivos à migração irregular, a UE comprometeu-se a abordar as causas profundas das deslocações irregulares e forçadas nos países terceiros, a lutar contra os passadores e traficantes e a reformular o regresso. Segundo a AEM as causas da migração irregular residem em problemas mundiais, como as guerras civis, perseguições, pobreza e alterações climáticas, necessitando de uma política externa ativa e empenhada de forma a prevenir e atenuar as suas causas. Em relação às medidas para combater as redes criminosas, de forma a evitar que os migrantes sejam explorados e a desincentivar a migração irregular a UE adotou medidas com o objetivo de tornar as operações de alto risco e pouco rentáveis. Quando ao regresso a CM considerou que um dos incentivos à migração irregular era saber que o sistema de regresso da UE funcionava de forma imperfeito, sendo que em 2013 apenas 23 % das decisões de regresso terem sido efetivamente cumpridas.

No segundo pilar, gestão de fronteiras, a CM apontou como objetivos o reforço da Frontex e a criação de novas formas de cooperação com os Estados-Membros, onde o papel de salvar vidas e de proteger as fronteiras marítimas seriam mais eficazes. Com a utilização plena do Eurodac, do SIV e do SIS, e a partilha de informações a gestão de fronteiras será beneficiada, ajudando a reduzir a migração irregular e a aumentar o número de regressos. De forma a reforçar a capacidade de países terceiros em gerirem as fronteiras, a CM propõe a continuação das políticas de desenvolvimento e de vizinhança da UE.

Para a construção de uma política comum de asilo sólida a CM refere que a UE necessita de um sistema claro para acolher os requerentes de asilo, sendo um dos pontos fracos, da atual política, a falta de confiança entre Estados-Membros, devido à fragmentação do sistema, alimentando o sentimento de injustiça em relação ao sistema. Uma das prioridades é assegurar a aplicação plena e coerente do Sistema Europeu Comum de Asilo instituindo um novo processo de monitorização sistemático, analisando a execução e aplicação das regras de asilo, promovendo a confiança mútua. O Sistema de Dublin, enquanto mecanismo de atribuição de responsabilidades para apreciação de

pedidos de asilo, em 2015, apresentava um funcionamento deficitário visto que cinco EM trataram 72 % dos pedidos de asilo. Para colmatar tal situação a CM refere que o EASO irá apoiar os EM criando uma rede específica e existirá um reforço do sistema Eurodac de forma a utilizar mais identificadores biométricos.

Finalmente para o quarto pilar, na prossecução de uma nova política de migração legal, de forma a enfrentar os desafios económicos e demográficos a longo prazo, a CM refere a necessidade de uma boa gestão da migração legal e política de visto, políticas de integração efetivas e de maximizar os benefícios do desenvolvimento para os países de origem.

3.2.2. Desenvolvimentos e concretizações

Como refere o Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração, a aplicação da Agenda “tem orientado os trabalhos da Comissão, das agências da UE e dos Estados-Membros, conduzindo à criação de uma nova infraestrutura da UE para a migração, com nova legislação, novos sistemas de coordenação e cooperação, e um apoio operacional e financeiro direto da UE” (COM, 2019).

Desta forma, o referido relatório, correspondente aos progressos realizados desde 2015, encontra-se dividido em quatro áreas, apoio da UE aos EM e ações ao longo das principais rotas; luta contra a introdução clandestina de migrantes, melhoria do regresso e da readmissão; reforço da gestão das fronteiras externas; e quadro jurídico, reinstalação, vistos e vias legais, não seguinte a mesma estrutura de quatro pilares aquando da apresentação da Agenda.

São quatro as principais rotas utilizadas para entradas irregulares na UE, a do Mediterrâneo Oriental, pela Grécia e Chipre, onde a Declaração UE-Turquia de março de 2016 e o Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia reduziram as entradas irregulares e permitiram a reinstalação segura de nacionais sírios na Europa. Através do Mecanismo, no valor de 6 mil milhões de euros, tem sido prestada assistência em várias áreas, nomeadamente ajuda humanitária, cuidados de saúde, educação e apoio socioeconómico. A rota dos Balcãs Ocidentais, onde maioritariamente cidadãos de nacionalidade afegã, tentam transpor as fronteiras da Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Macedónia, foram disponibilizados fundos, conhecimentos especializados e guardas para as fronteiras. Na rota do Mediterrâneo Central a situação da Líbia é a mais preocupante,

devido aos conflitos existentes, causando tensão nas fronteiras de Itália e Malta. Desta forma a ação da UE tem-se centrado no apoio básico através do Fundo Fiduciário da UE para África e de apoio financeiro a Itália e Malta. Por último, na rota do Mediterrâneo Ocidental a UE tem centrado o seu apoio no reforço de Marrocos, enquanto país de trânsito e destino, para gerir os fluxos migratórios através do Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África, contribuindo para reduzir as chegadas, combater a migração irregular, dismantelar redes criminosas e apoiar pessoas vulneráveis. Espanha enquanto país de destino foi um dos principais usufruidores do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e dos programas nacionais do Fundo para a Segurança Interna, tendo como objetivo o reforço do EASO, do sistema de acolhimento, a integração de não nacionais, e medidas de regresso, assim como mais equipamentos e efetivos no controlo das fronteiras.

Para combater as causas profundas da migração irregular e ajudar os refugiados e migrantes em todo o mundo o referido relatório destaca programas de estabilidade junto da Líbia, Tunísia, Marrocos, região do Corno de África e do Sael e Lago Chad, Afeganistão, Venezuela e Bangladeche baseados na abordagem global em matéria de migração e mobilidade e na Política Europeia de Vizinhança, concretizados em programas de apoio à criação de emprego, ao desenvolvimento económico e ambiente empresarial, o apoio à saúde e à educação, acesso ao financiamento para as micro, pequenas e médias empresas, a energia e a conectividade, as cidades, a agricultura e o digital.

Na área da luta contra a introdução clandestina de migrantes, melhoria do regresso e da readmissão, a CM destaca o papel do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes da Europol, criado em 2016, e da estreita cooperação com países terceiros, nomeadamente através da cooperação policial e das operações conjuntas no Níger, Senegal ou Guiné. É ainda parte essencial as missões e operações da política comum de segurança e defesa, como a Operação Sophia e a missão de assistência à gestão integrada das fronteiras da UE na Líbia (EUBAM Líbia). A célula de informação criminal da Operação Sophia permitiu desenvolver uma sensibilização operacional entre as agências da UE e o EUBAM Líbia encontra-se a desenvolver o sistema judicial e mecanismos de cooperação, principalmente na necessidade de controlar fronteiras e dismantelar redes de criminalidade.

A CM refere que apesar de existirem 23 acordos em matéria de regresso e readmissão, trazendo benefícios ao nível de cooperação e eficácia dos fluxos operacionais, os resultados continuam a ser decepcionantes em relação ao número de pessoas repatriadas. Assim são requeridos esforços adicionais nos sistemas de regresso dos EM, no acompanhamento durante todo o processo a fim de evitar a fuga ou movimentos secundários e reforçar a ajuda aos nacionais de países terceiros que pretendem partir voluntariamente.

Enquanto terceira área, no reforço da gestão das fronteiras externas, a CM destaca o trabalho em conjunto com a nova Frontex (2016) na gestão europeia integrada das fronteiras, de responsabilidade partilhada entre a Agência e as autoridades nacionais. Na Frontex foi criada uma força de reação imediata, apoiando os EM na vertente operacional, utilizando ainda observações espaciais para a vigilância das fronteiras. Desde 2016 é ainda permitido o tratamento de dados para análise de riscos e partilha com outras agências e EM. Em 2019 o mandato da agência foi alargado, prestando atualmente apoio reforçado aos EM na gestão da migração, do combate à criminalidade transfronteiriça e nas operações de busca e salvamento.

Na última área do relatório, quando ao quadro jurídico, reinstalação, vistos e vias legais, a CM refere que apesar da necessidade, desde 2015, de reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo até ao momento ainda não foi possível chegar a uma decisão. O mesmo em relação à adoção do Quadro de Reinstalação da União, estando em vigor regimes temporários, e aos instrumentos jurídicos em matéria de migração legal, nomeadamente a reforma do Cartão Azul UE.

3.3. Política de contraterrorismo da UE (2015-2019)

Tendo em consideração a crescente ameaça terrorista internacional, a UE tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais ambicioso na luta contra o terrorismo, proporcionando a cooperação, coordenação, harmonização e apoio financeiro. Partindo do pressuposto da relação entre estabilidade e desenvolvimento, assim como de segurança interna e externa, a UE aumentou o financiamento da cooperação com países terceiros, nomeadamente através do Instrumento para a Estabilidade e a Paz (EPRS, 2019b).

Assim, em 2015, foi apresentada a Agenda Europeia para a Segurança estruturada em torno de três prioridades, terrorismo e radicalização, criminalidade organizada e

cibercriminalidade, existindo, como objetivos transversais a melhoria do intercâmbio de informações, o reforço da cooperação operacional, nomeadamente entre a Europol e a Frontex e Eurojust, e ações de apoio: formação, financiamento, investigação e inovação, através da Academia Europeia de Polícia e da Rede Europeia de Formação Judiciária.

Para a luta contra o terrorismo e prevenção da radicalização a CM propõe reforçar as funções de apoio da Europol, reunindo o antiterrorismo num centro europeu, combater a propaganda terrorista e responder às novas tecnologias de cifragem, tomar novas medidas na luta contra o financiamento do terrorismo, melhorar a estratégia contra o incitamento ao ódio em linha, rever a decisão-quadro relativa à luta contra o terrorismo, rever os quadros de intervenção e os programas para a educação, juventude e cultura, e prevenir a radicalização nas prisões e desenvolver programas eficazes de desmobilização.

3.3.1. Desenvolvimentos e concretizações

A outubro de 2019 a CM publicou o último relatório sobre os progressos alcançados rumo à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz, fazendo o ponto de situação na luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada e os meios que os apoiam, assim como o reforço das defesas e da resiliência, da UE, face a essas ameaças. Dentro das prioridades legislativas, o referido relatório aborda a prevenção da radicalização em linha e nas comunidades; sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração; limitar a margem de manobra dos terroristas; e, reforçar a cibersegurança.

Assim, a CM considera que a prevenção da radicalização constitui a pedra angular da resposta da União às ameaças que o terrorismo representa, sendo a Internet o ambiente mais importante para a ação dos terroristas no século XXI. Para prevenir a radicalização em linha é essencial o controlo da internet, estando em debate uma proposta legislativa com o objetivo de prevenir a difusão de conteúdos terroristas em linha, obrigando as plataformas na Internet a retirar os conteúdos, no prazo de uma hora, após um pedido fundamentado das autoridades competentes, assim como a tomar medidas pró-ativas proporcionais ao nível de exposição a conteúdos terroristas. Com vista a prevenir a radicalização no terreno a Rede de Sensibilização para a Radicalização proporciona o intercâmbio entre profissionais, investigadores e decisores políticos.

Para a criação de sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para a gestão da segurança, das fronteiras e da migração, o relatório refere a intensificação do intercâmbio de informações, facilitando o combate à fraude de identidade, através do Regulamento 2019/1157, de 20 de junho de 2019, reforçando a segurança dos bilhetes de identidade e títulos de residência; reforçando os controlos fronteiriços, através da introdução de controlos sistemáticos, em 2017, com a alteração ao Código de Fronteiras Schengen; a modernização de bases de dados policiais europeias, reforçando o SIS (Regulamento 2018/1860 a 1862 de 28 de novembro) e alargando o ECRIS a nacionais de países terceiros (Regulamento 2019/816 de 17 de abril); colmatando lacunas de informação com o SES e o ETIAS (Regulamento 2017/2226 de 30 de novembro e 2018/1240 de 12 de setembro); e, reforçando a Europol, com a criação da nova agência em 2016, reforço do seu mandato em 2019 e a criação do CELCT, também em 2016, aumentando significativamente as informações partilhadas entre EM, através da Europol.

A interoperabilidade entre os sistemas de informação é tida como fundamental, sendo aprovados o regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração pelos Regulamentos 2019/817 e 818 de 20 de maio, tendo como componentes um portal europeu de pesquisa, um serviço partilhado de correspondências biométricas, um repositório comum de dados de identificação e um detetor de identidades múltiplas. Este regime prevê a conjugação do SES, VIS, ETIS, SIS e ECRIS-TN, assim com o acesso a dados da Eurodac, Europol e Interpol, estando a sua criação, gestão e manutenção a cargo da eu-Lisa.

De forma a limitar a margem de manobra dos terroristas a UE tomou medidas vigorosas para reduzir o espaço em que os terroristas atuam, introduzindo novas regras que lhes dificultam o acesso a explosivos (Regulamento 2019/1148, de 20 de junho, sobre a comercialização e utilização de precursores de explosivos), a armas de fogo e a financiamento (Diretiva 2017/853, de 17 de maio, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas e a Diretiva 2019/1153, de 20 de junho, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais), bem como para restringir os seus movimentos, com a já referida introdução de controlos sistemáticos.

Para reforçar a resposta judicial ao terrorismo, a Eurojust criou em 2019 o Registo Europeu da Luta contra o Terrorismo, com o objetivo de recolher informações judiciais, estabelecendo ligações entre processos, aumentando a coordenação entre procuradores das investigações de terrorismo com potenciais implicações transfronteiriças.

3.4. Direitos fundamentais

Os direitos fundamentais são as posições jurídicas básicas, reconhecidas pelo direito português, europeu e internacional tendo em vista a defesa dos valores e interesses mais relevantes que assistem às pessoas, independentemente da sua nacionalidade (DRE, s.d.).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um marco na história dos direitos humanos, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, a 10 de dezembro de 1948, é a primeira vez que se estabelece a proteção universal dos direitos humanos “considerando o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (Assembleia Geral da ONU, 1948).

Na UE, na altura Comunidade Europeia, o primeiro documento referente à defesa dos direitos humanos foi a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e da Liberdades Fundamentais, de 1950. Contudo, uma vez que nos Tratados a adesão à Convenção não era obrigatória foi desenvolvida a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, proclamada em 2000, em Nice, entrando em vigor com a adoção do Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009, prevendo a adesão obrigatória da UE à Carta (n.º 2, art. 6.º do TUE).

A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia no seu Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2019, refere que (1) a UE deve garantir um desembarque seguro, rápido e previsível dos migrantes socorridos no mar, em conformidade com o princípio da não repulsão. E que nos centros de tratamento têm de ser respeitados o direito à liberdade e segurança, consagrado no art. 6.º da Carta; (2) os EM devem evitar ações que desincentivem ou restrinjam o apoio humanitário a migrantes em situação de necessidade; (3) a UE deve evitar o tratamento de dados pessoais, a nível europeu, no SIV, de cidadãos de países terceiros que têm o seu centro de vida na UE, tratando os dados a nível nacional, como os dados de cidadãos europeus; e (4) os EM devem reforçar

os seus esforços para conceder às pessoas que gozam de proteção, nos termos da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, a fim da integração ser bem conseguida, permitindo o acesso à educação e emprego, reduzindo a sua exposição ao crime.

Clark (2018) refere que as políticas da UE pretendem dificultar, ou mesmo impedir, o acesso às suas fronteiras de requerentes de asilo, através da criação de uma zona tampão, criada através da cooperação com outros Estados, nomeadamente através do Programa Europeu de Vizinhança. Assim é construído um regime de “não-chegada”, transferindo a responsabilidade para países vizinhos, países de trânsito, ou para o sector privado, como companhias de transportes. Foi ainda construído o conceito de país terceiro seguro, que para além de englobar EM, engloba países terceiros, como a Líbia, Tunísia, Marrocos, Turquia e Jordânia, celebrando, com estes, acordos de readmissão. Contudo, nem todos os países são signatários da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, e apresentam recursos limitados, fronteiras porosas, políticas de acolhimento subdesenvolvidas, instabilidade política e, muitas vezes, registos funestos de direitos humanos. Assim, segundo Clark os migrantes são forçados à migração irregular, e conseqüente situação de perigo.

O Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, refere quais os principais desafios das medidas contra o terrorismo, que possam afetar os direitos humanos, (1) liberdade e segurança, nomeadamente a detenção de indivíduos que aguardam a resolução do processo de imigração ou de asilo; (2) *Profiling* e o princípio da não discriminação, quando utilizados critérios demasiado amplos como nacionalidade, idade, local de nascimento ou religião; (3) Direito a um processo e julgamento justo, devem ser sempre assegurados, como o princípio da presunção de inocência; (4) Princípio da legalidade e a definição de terrorismo, através de disposições claras e precisas, para impedir interpretações extensivas da conduta proibida; (5) Liberdade de expressão e proibição de incitamento ao terrorismo, podendo existir uma linha ténue entre uma expressão que glorifique um ato terrorista passado, ferindo a sensibilidade da sociedade, e uma expressão que incentive diretamente o envolvimento em atos terroristas, com essa mesma intenção e que exista o nexo causal com o aumento de probabilidade de ocorrer um ato terrorista; (6) Liberdade de associação, uma vez que todas as associações têm o direito de defender o direitos humanos, as Organizações Não Governamentais não devem ser criminalizadas sem um escrutínio devido; (7) Vigilância, proteção de dados e direito

à privacidade, nomeadamente os princípios que devem ser respeitados na recolha de dados biométricos de passageiros, fotografias, informações dos passaportes, escutas telefónicas e dispositivos de localização; e (8) Direitos económicos, sociais e culturais, uma vez que as medidas contra o terrorismo são influenciadas e tem impacto no gozo de tais direito, devido à importância da sua satisfação para a prevenção do terrorismo, nomeadamente através de fundos de investimento para o desenvolvimento, e ao impacto que certas medidas podem ter no seu gozo. É ainda referido que o investimento deve ser precedido de uma análise profunda da sua eficácia, para que realmente contribua para a ajuda ao desenvolvimento, e não se torne um instrumento de outro qualquer interesse.

CONCLUSÃO

A UE no século XXI, e principalmente no ano de 2015, assistiu a um conjunto de acontecimentos como há muito não era observado. A crise das migrações e o terrorismo de motivação jihadista vieram demonstrar que o ELSJ precisava de ser protegido, sendo desenvolvidas medidas para alcançar tal objetivo. Assim, tal problemática leva-nos a questionar: Relação migrações e terrorismo, na União Europeia, que consequências nas políticas públicas? Esta questão levou-nos também a questionar de que forma estas alterações restringiram os Direitos Fundamentais, entre 2015 e 2019.

Assim, através da literatura começamos por verificar que o fenómeno migratório é global, não apenas um problema da UE, e que o número de migrantes tem vindo a crescer, desde o início do século XXI, sendo mesmo apelidado do século do migrante, tornando a Europa numa Fortaleza devido às medidas aplicadas para controlar tal fenómeno.

Formou-se assim uma associação das migrações à segurança, ou seja, as migrações enquanto uma questão de segurança, como algo a atingir e como resultado de novas ameaças associadas às migrações, da responsabilidade dos *managers of unease*, pelo seu receio de uma imigração sem controle e massiva. Desta forma, a sociedade ao se sentir em risco, real ou irreal, sente insegurança, responsabilizando o “mau cidadão”, o migrante, por tal situação. Contudo, esta situação é originada pelo poder político que define as regras para uma migração legal, tornando a situação de ilegalidade inimiga do político, levando a atitudes de medo como o recurso a novas tecnologias de vigilância, o reforço do controlo fronteiriço, e a categorização de grupos ou perfis de risco, fomentando ainda mais o risco sentido.

Contudo, é necessário esclarecer qual segurança se pretende alcançar, se a segurança do Estado, regional ou humana, dependendo do foco colocado. Assim a segurança do Estado ou regional colocam o foco num território, um conceito tradicional, independentemente de se assumir a interdependência dos Estados para prosseguir tal fim. A segurança humana é a abordagem mais recente e a que mais questões levanta, colocando a pessoa humana como foco de segurança, garantindo as suas liberdades fundamentais e capacidade de autoproteção. Contudo as diferentes abordagens são complementares, não existindo necessidade de suprimir uma em função da outra,

podendo afirmar-se que estão interligadas. Assim, as migrações podem significar uma ameaça para a identidade de uma sociedade, um terreno fértil para fomentar ideias radicais, como o terrorismo, ou para os próprios migrantes, assim como pode ser considerada uma ferramenta de desenvolvimento positiva e importante para os países que enviam e recebem, para as comunidades locais e para os migrantes e suas famílias, sendo os seus impactos positivos substanciais, se bem geridos.

A relação das migrações com o terrorismo surge a partir do 11 de setembro, sendo consolidada a partir desse momento. Contudo, tal relação pode também existir devido ao sentimento de insegurança em relação aos fluxos migratórios, assim, o terrorismo enquanto ameaça transnacional passa a ser facilmente associado às migrações. São também apresentados, como argumentos justificativos desta relação, cinco formas de como esta ligação pode ocorrer, nomeadamente, utilizando a migração para cumprir o novo califado, o retorno de combatentes estrangeiros e a radicalização de descendentes de migrantes.

Ventura (2020) assume a relação das migrações com o terrorismo, essencialmente a partir da primavera árabe, e a queda dos regimes políticos. Com a ascensão do EI na Síria e depois no Iraque, assistiu-se a dois movimentos opostos, a ida de combatentes para apoiar o EI, e a fuga das populações das zonas de combate.

O terrorismo é um dos problemas sociais mais graves que a sociedade enfrenta, assumindo prioridade a partir dos atentados de 11 de setembro, contudo percebemos que este não é um fenómeno recente, variando a sua definição ao longo da história, e ainda consoante a perspectiva dos ameaçados e dos ofensores. A UE apesar de ao longo de sua história ter tido presente a ameaça terrorista, sendo que o período pós Segunda Guerra Mundial, décadas de 70 e 80, foi o mais violento e com mais vítimas mortais, a partir de 2004, com mais intensidade em 2015, deparou-se com um “novo” fenómeno, o terrorismo de inspiração jihadista de natureza transnacional, enquanto ameaça interna, sendo que uma das maiores preocupações com o terrorismo é a disseminação do medo, podendo cisar a sociedade contemporânea, aumentando a possibilidade de alcançar os objetivos políticos pretendidos. Apesar de tal fenómeno a Europa continua a ser considerada a região mais pacífica do mundo.

Verificamos que a existência de uma única definição de terrorismo potencia as medidas para o combater assim, na UE, este é visto como um crime, estando definidas, a

nível europeu, as regras para os EM definirem as infrações penais e respetivas sanções, sendo punidas a participação, cumplicidade, instigação e tentativa.

O jihadismo é o tipo de terrorismo, de acordo com a motivação, que nos últimos anos foi mais mortífero e que mais impacto causou nas sociedades europeias, tendo sido os últimos ataques prosseguidos com recurso a *modus operandi* de sofisticação reduzida. A utilização, por terroristas, dos fluxos migratórios foi observada, constituindo uma preocupação, contudo não é sistemática. Outra das preocupações é a radicalização da diáspora da comunidade muçulmana, podendo levar ao *homegrown terrorism* de inspiração religiosa ou jihadismo de natureza autóctone, sendo que este pode surgir também fora da diáspora da comunidade muçulmana. Desta forma a UE desenvolve uma vigilância da propaganda on-line do EI, podendo resultar, não só na radicalização, como em atitudes extremistas em relação às migrações.

Ventura (2020) refere que o fluxo migratório foi aproveitado por terroristas, dando o exemplo da rede de Molenbeek, responsável pelos atentados de Paris e Bruxelas, em 2015 e 2016, e de Abdelhamid Abaaoud, terrorista que “brincou” com os sistemas de controlo das fronteiras.

Para combater o terrorismo e gerir as migrações, enquanto problemas sociais, é necessário a formulação de políticas públicas, explicadas através do modelo em ciclo. O *agenda-setting* enquanto primeira fase, em que a sociedade participa na definição da agenda não-formal, influenciando a definição de problemas a serem legislados. À fase de formulação de políticas, em que a definição de alternativas legislativas pode ser influenciada pelos discursos, segue-se a tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas.

Na UE, para a formulação das políticas públicas, concorrem com os Estados, atores supranacionais, infranacionais, assim como atores públicos e privados, sendo que o processo legislativo assume a forma de ordinário e especial, num “diálogo” entre as várias instituições da UE. Os cidadãos participam através das eleições para o PE ou convidando a CM a apresentar uma proposta legislativa. Outras partes podem ainda ser ouvidas pela CM em consultas específicas ou em reuniões.

Com a adoção da Agenda Europeia para as Migrações e da Agenda Europeia para a Segurança, em 2015, foram adotadas várias medidas. Na área da migração desenvolveu-se, entre outros, a cooperação policial e operações conjuntas em países terceiros, estão

em vigor 23 acordos em matéria de regresso e readmissão, foram disponibilizados fundos através da Política Europeia de Vizinhança e foi reforçado a Frontex, permitindo o tratamento de dados para análise de riscos e partilha com outras agências e EM. Medidas tomadas com vista à luta contra a introdução clandestina de migrantes, melhoria do regresso e da readmissão e reforço da gestão das fronteiras externas.

No combate ao terrorismo foram aumentados os financiamentos de cooperação com países terceiros, numa relação entre estabilidade e desenvolvimento, para aumentar a segurança interna e externa, através do Instrumento para a Estabilidade e a Paz. A prevenção da radicalização é considerada a pedra angular das medidas de contraterrorismo, sendo essencial o controlo da internet. Foi ainda reforçada a segurança dos bilhetes de identidade e títulos de residência e os controlos fronteiriços através da introdução de controlos sistemáticos. Foram aprovados o regime de interoperabilidade e novas regras que dificultam o acesso dos terroristas a explosivos, a armas de fogo e a financiamento. Na área jurídica foi aumentada a coordenação entre procuradores nas investigações de terrorismo, com potenciais implicações transfronteiriças. Apesar das medidas referidas, a ação da UE, nas áreas do terrorismo e migrações, continua a ser considerada insuficiente pela maioria dos cidadãos europeus. Pelos estudos consultados, na mente dos cidadãos europeus existe mesmo uma conexão entre as migrações e o terrorismo.

Em relação aos Direitos Fundamentais apresentamos preocupações e situações em que tais podem ser privados. Na vertente dos migrantes percebemos que nem sempre o direito à liberdade e segurança, nos centros de tratamento, é respeitado. Podendo os mesmos serem violados, de forma indireta, quando se desincentivam ou restringem ações humanitárias, criminalizando até algumas dessas associações, devendo ser garantido um desembarque seguro, rápido e previsível dos migrantes socorridos no mar. A nível de tratamentos de dados, devem ser evitados o tratamento de dados no VIS, de migrantes que desenvolvem a sua vida na UE, só por pertencerem a países terceiros, e para garantir todos os direitos dos migrantes integrados, esta políticas devem ser eficazes, promovendo a educação, saúde e emprego.

Nesta vertente, existe a visão de que a UE, através das suas políticas, pretende dificultar ou impedir o acesso dos migrantes às suas fronteiras, criando uma zona tampão, nomeadamente através do Programa Europeu de Vizinhança, ou seja, um regime de “não-chegada”. Existe também a preocupação dos países com que se realizaram acordos de

readmissão, pelo seu respeito e capacidade na prossecução dos direitos fundamentais, colocando em causa a segurança humana.

Com as políticas contraterrorismo percebemos que podem ser colocados em causa os direitos de liberdade e segurança, da não discriminação, liberdade de expressão e de associação. Em relação a esta matéria Ventura (2020) refere que não se pode esperar ter “sol na eira e chuva no nabal”, existindo sempre alguma tensão entre as duas dimensões. Será impossível ter o máximo de segurança e de usufruto de direito, sobretudo de liberdade de movimento.

Assim, apesar dos argumentos e exemplos apresentados, consideramos que a relação migrações e terrorismo não é cientificamente comprovada. Um estudo de Axel Dreher, Martin Gassebner e Paul Schaudt (2017) conclui que não existem evidências que a imigração de países muçulmanos aumenta a probabilidade de ocorrência de ataques terroristas nos países de destino.

Desta forma esta relação pode ser explicada através da perceção de insegurança, construída pelos *managers of unease*, nomeadamente através dos discursos, aumentado com o carácter difuso e impalpável do conceito de insegurança, assim como com a dimensão dos fluxos migratórios, resultando na associação do migrante ao terrorismo, crime organizado ou tráfico de seres humanos (Rodrigues, 2010). Tal perceção é espelhada nos estudos divulgados, assim em como os europeus esperam mais intervenção da UE nas áreas do terrorismo e migrações, considerando a maioria dos cidadãos as políticas atuais como insuficientes.

Assim, a perceção irreal das migrações com o terrorismo leva à adoção de políticas públicas, que entre 2015 e 2019, contribuíram para a construção de uma “Europa Fortaleza”, colocando a segurança humana dos migrantes em risco. Em relação aos cidadãos europeus consideramos que não existem indícios em como os seus direitos foram restringidos, no entanto, salientamos a linha ténue, que pode ser transporta facilmente, através da adoção de medidas de contraterrorismo.

Concluimos ainda, que apesar das críticas apresentadas, as Políticas europeias têm em consideração a segurança do Estado, regional e humana, conjugando um conjunto de medidas que visam salvaguardar todos os âmbitos da segurança, representando uma visão holística do combate ao terrorismo e gestão da migração.

Desta forma, consideramos que o caminho que ainda falta percorrer passa pela operacionalização da interoperabilidade, posição partilhada por Ventura (2020), e do SECA, de forma a tornar mais célere os processos de asilo e o cruzamento de dados entre os vários sistemas de informações da UE, permitindo aos migrantes uma via legal para a sua integração na UE, e impedindo criminosos de usufruírem de tal sistema. Ademais, a Europa, enquanto continente em envelhecimento, não pode deixar de ver a migração como uma hipótese de desenvolvimento, com vantagens atingíveis. De uma outra perspetiva, Edwards e Meyer (2008) referem que o risco de ser vítima de um ataque terrorista é 33 vezes menor do que morrer de meningite e 1833 vezes menos que morrer num acidente de viação, relativizando, desta forma, a ameaça terrorista.

Perguntamo-nos, assim, se não estaremos a “esterilizar” em demasia a sociedade em relação às ameaças, sabendo que ambientes demasiados “limpos” não possibilitam o desenvolvimento de um sistema imunitário eficiente, sociedades demasiado seguras poderão impedir aprendizagens essenciais à vivência em sociedade, aproximando-nos, desta forma, da perspetiva de Durkheim, e da função social do crime.

Como principal limitação deste trabalho destacamos o número de entrevistas realizadas. Foi pensado realizar entrevistas a vários peritos nas áreas do terrorismo e da migração, a nível nacional e europeu, de forma a apresentar diferentes perspetivas e opiniões, contudo, tal não foi possível, não existindo respostas às várias insistências realizadas, reduzindo o número de argumentos e contra-argumentos a apresentar.

Como trabalhos futuros propomos o estudo das Políticas Públicas, a nível nacional, em relação aos Direitos Fundamentais, uma vez que Portugal não foi um país afetado pelo terrorismo, e o número de migrantes integrados ou a chegar às nossas costas, são de número reduzido, percebendo desta forma, como estes fenómenos globais afetaram o povo português. Poderão ainda ser desenvolvidos estudos mais pormenorizados, sobre uma medida em específico e qual o direito possivelmente afetado, a nível nacional ou europeu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografia

- Antunes, Sandrina. (2017). Governação Multinível. In Ana P. Brandão, Francisco P. Coutinho, Isabel Camissão & Joana C. Abreu (Coord.) *Enciclopédia da União Europeia*. Vila Franca de Xira: Petrony Editora.
- Bures, Oldrich. (2017). Terrorism and Counterterrorism. In Myriam D. Cavelty & Thierry Balzacq (Eds), *Routledge Handbook of Security Studies* (2^a ed). Nova Iorque: Routledge.
- Buzan, B., Waeaver, O., & Wilde, J. (1998). *Security – A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Castro, Andreia S. (2017). A resposta aos desafios da “segurança interna” da União Europeia. In António S. Lara (Coord.), *O Fim da Segurança*. Lisboa: Ed. MGI.
- Castro, Andreia S. (2018). Quo Vadis Europa? – Para onde caminha a União Europeia (UE)?: o «Brexit» e a afirmação da indispensabilidade do projecto europeu. In António S. Lara (Coord.), *Estado, Ordem Internacional e Novas Ameaças*. Lisboa: Ed. MGI.
- Clark, Sally. (2018). Australia’s Extraterritorial Asylum Policies and the Making of Transit Sites. In Marianna Karakoulaki, Laura Southgate & Jakob Steiner (Eds), *Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Dreher, A., Gassebner, M., & Schaudt, P. (2017). *The Effect of Migration on Terror – Made at Home or Imported from Abroad*. CESifo Working Paper.
- ELIAS, Luís. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna - Desafios e Prospetiva*. Lisboa: ISCPPI.
- Guelke, A. (2006). *Terrorism and Global Disorder: Political Violence in the Contemporary World*. Nova Iorque: I.B. Tauris.
- Hobsbawm, E. (2008). *Globalização, Democracia e Terrorismo*. Barcarena: Presença.
- Hoffman, Bruce. (2006). *Inside Terrorism*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Howlett, Michael & Giest, Sarah. (2013). The policy-making process. In E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds), *Routledge Handbook of Public Policy*. Nova Iorque: Routledge.

Huysmans, Jef & Squire, Vicki. (2009). Migration and Security. In Dunn Cavelt, Myriam & Mauer, Victor (Eds), *Routledge Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge.

Karakoulaki, Marianna., Southgate, Laura & Steiner, Jakob. (2018). Introduction. In Marianna Karakoulaki, Laura Southgate & Jakob Steiner (Eds), *Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century*. Bristol: E-International Relations Publishing.

Kiras, J. (2014). Terrorism and Globalization. John Baylis, Steve Smith & Patricia Owens (Eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Kynsilehto, Anitta. (2018). Solidarities in Migration. In Marianna Karakoulaki, Laura Southgate & Jakob Steiner (eds), *Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century*. Bristol: E-International Relations Publishing.

Lara, António S. (2018). Ameaças a uma conjuntura ameaçada. In António de Sousa Lara (Coord.), *Estado, Ordem Internacional e Novas Ameaças*. Lisboa: Ed. MGI.

Larking, Emma. (2018). Migration and Human Rights – Exposing the Universality of Human Rights as a False Premise. In Marianna Karakoulaki, Laura Southgate & Jakob Steiner (eds), *Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century*. Bristol: E-International Relations Publishing.

Matos, H. (2016). *Terrorismo & Contraterrorismo: Sistemas de Segurança Interna*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.

Patrão, Afonso. (2017). Processo legislativo especial. In Ana P. Brandão, Francisco P. Coutinho, Isabel Camissão & Joana C. Abreu (Coord.) *Enciclopédia da União Europeia*. Vila Franca de Xira: Petrony Editora.

Patrão, Afonso. (2017). Processo legislativo ordinário. In Ana P. Brandão, Francisco P. Coutinho, Isabel Camissão & Joana C. Abreu (Coord.) *Enciclopédia da União Europeia*. Vila Franca de Xira: Petrony Editora.

Piçarra, Nuno. (2017). Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. In Ana P. Brandão, Francisco P. Coutinho, Isabel Camissão & Joana C. Abreu (Coord.) *Enciclopédia da União Europeia*. Vila Franca de Xira: Petrony Editora.

Pierre, Jon & Peters, B. Guy. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Pillar, P. (2008). Counterterrorism. In Paul D. Williams, Matt McDonald (Eds). *Security Studies: An Introduction*. Londres: Routledge.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4.º ed.). Lisboa: Gradiva.

Reis, Liliana. (2017). Intergovernamentalismo. In Ana P. Brandão, Francisco P. Coutinho, Isabel Camissão & Joana C. Abreu (Coord.) *Enciclopédia da União Europeia*. Vila Franca de Xira: Petrony Editora.

Sabatier, Paul A. (org.) (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Santo, P. D. (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais - Gênese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.

Veldhuis, T., Staun J. (2009). *Islamist Radicalization: A Root Cause Model*. Disponível em:

https://www.diis.dk/files/media/publications/import/islamist_radicalisation.veldhuis_and_staun.pdf.

Fontes periódicas

Angenendt, Steffen. (2008). International Migration—Just a Matter of State Security?. In *Documentation of the International Conference, Bonn, 22–23 February 2008*. Bonn: Bonn International Center for Conversion.

Bermejo, R. (2009). Migration and Security in the EU: Back to Fortress Europe?, *Journal of Contemporary European Research*. 5 (2), 207-224.

Bigo, Didier. (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27, 63-92.

- Carrapiço, H. (2005). As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo. *Relações Internacionais*, 6, 127-142. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r6/RI6_HCarrapico.pdf.
- Croll, Peter J. (2008). Prefaces. In *Documentation of the International Conference, Bonn, 22–23 February 2008* (4). Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- Crone, Manni & Harrow, Martin. (2011). Homegrown Terrorism in the West. *Terrorism and Political Violence*, 23(4), 521-536.
- Duarte, Felipe P. (2013). “Jihadismo de natureza autóctone” e “lobos solitários”: a terceira forma de al-Qaeda. *Janus*, 1(20), 48-49.
- Edwards, G. & Meyer, C. O. (2008). Introduction: Charting a Contested Transformation. *Journal of Common Market Studies*, 46(1). 1–25.
- Engene, Jan, O. (2007). Five Decades of Terrorism in Europe: The TWEED Dataset. *Journal of Peace Research*, 44(1), 109-121.
- Ferreira, Susana S. (2013). Imigração: uma ameaça securitária para a Europa? *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Disponível em: https://novaresearch.unl.pt/files/2991623/SF_Imigracao_AmeacaSecuritaria_2013.pdf.
- Goodwin, Jeff. (2006). A Theory of Categorical Terrorism. *Social Forces*, 84(4), 2027-2046.
- Jenkins, Brian M. (1980). The terrorist mindset and terrorist decision-making: two areas of ignorance. *Terrorism*, 3 (3-4), 245-250.
- Araújo, L. & Rodrigues, M. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83(1), 11-35. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/pdf/2662>.
- Martins, Raúl. (2010). Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos». IDN Cadernos. Instituto de Defesa Nacional, 1, 7-115. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_1.pdf.
- Nagel, Stuart S. (1980). Introduction: The Legal Process and Decision Theory. *Law & Policy*, 2(3), 261-266.

Perry, Nicholas J. (2004). The Numerous Federal Legal Definitions of Terrorism: The Problem of too Many Grails. *Journal of Legislation*, 30(2), 249-274. Disponível em: Available at: <https://scholarship.law.nd.edu/jleg/vol30/iss2/3>.

Rapoport, David C. (2001). The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism. *Current History*, 100(650), 419-924.

Rodrigues, Teresa F. (2010). Dinâmicas migratórias e riscos de segurança. A velha Europa. *Relações Internacionais*. Julho (26), 113-129.

Schmid, Alex P. (2013). Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review. *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague*. Disponível em: <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-Executive-Summary-March-2013.pdf>.

Schmid, Alex P. (2016). Links between Terrorism and Migration: An Exploration. *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague* 7, 4.

Schmidt, Vivien A. (2011). Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*, 5(2), 106-126.

Sigona, Nando. (2017). The contested politics of naming in Europe's "refugee crisis". *Ethnic and Racial Studies*, 41(3), 456-460.

Vasilenko, V.I. (2004). The Concept and Typology of Terrorism. *Statutes and Decisions*, 40(5), 46-56.

Webber, M., Croft, S., Howorth, J., Terriff, T. & Krahmman, E. (2004). The governance of European security. *Review of International Studies*, 30, 3–26.

Weinberg, L., Pedahzur, Ami & Hirsch-Hoefler, Sivan. (2004). The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16(4), 777-794.

Weiner, Myron. (1992/93). Security, Stability and International Migration. *International Security*, 17, 91-126.

Zekulin, Michael. (2016). Endgames: Improving Our Understanding of Homegrown Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(1) 46-66.

Fontes mediáticas

Anónimo. (2015, julho 25). Hungria: Primeiro-ministro considera que imigração aumenta o risco de terrorismo. *Euronews*. Disponível em:

<https://pt.euronews.com/2015/07/25/hungria-primeiro-ministro-considera-que-imigracao-aumenta-o-risco-de-terrorismo>.

Anónimo. (2017, abril 7). Os atentados na Europa desde 2004. *Jornal de Notícias*. Disponível em: <https://www.jn.pt/mundo/cronologia-atentados-na-europa-atribuidos-aos-movimentos-islamitas-5089588.html>.

Broderick, Ryan. (2017, dezembro 18). These Shocking WhatsApp Videos Show The Conditions Inside One Of Europe's Worst Refugee Camps. *Buzzfeed*. Disponível em: https://www.buzzfeed.com/ryanhatsthese/these-shocking-whatsapp-videos-show-the-conditions-from?utm_term=.xtn5bWb4L#.luAwpkpID.

Burleigh, Michael. (2015, junho 26). Forget the Greek Crisis or Britain's Referendum, This Tidal Wave of Migrants Could Be The Biggest Threat To Europe Since The War. *Mail Online*. Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3141005/Tidal-wave-migrants-biggest-threat-Europe-war.html>.

Filipe, Andreia. (2018, setembro 24). Decreto anti-imigração de Salvini aprovado por unanimidade. *Público*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2018/09/24/mundo/noticia/decreto-antiimigracao-de-salvini-aprovado-por-unanimidade-1845089>.

Holland, Lisa. (2017, julho 10). Migrants 'Stuck and Forgotten' in Notorious Camp on Lesbos. *Sky News*. Disponível em: <https://news.sky.com/story/migrants-stuckand-forgotten-in-notorious-camp-on-lesbos-10944205>.

Lusa. (2016, abril 18). Migrações: Europeus receiam mais o fluxo migratório que o terrorismo. *Observador*. Disponível em: <https://observador.pt/2016/04/18/migracoes-europeus-receiam-fluxo-migratorio-terrorismo/>.

Lusa. (2017, maio 31). ENTREVISTA: Refugiados devem ser vistos como oportunidade – OIM. *Diário de Notícias*. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/entrevista-refugiados-devem-ser-vistos-como-oportunidade---oim-8522081.html>.

Lusa. (2019, março 22). CRONOLOGIA: Principais atentados terroristas na Europa, desde 2015. *Diário de Notícias*. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/cronologia-principais-atentados-terroristas-na-europa-desde-2015-10712346.html>.

Martins, Andreia. (2015, setembro 3). Primeiro-ministro húngaro vê refugiados como ameaça às "raízes cristãs" da Europa. *RTP Notícias*. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/primeiro-ministro-hungaro-ve-refugiados-como-ameaca-as-raizes-cristas-da-europa_n855804.

Sallet, Oliver. (2017, dezembro 18). Refugees Living in Dire Conditions on Lesbos. *Deutsche Welle*. Disponível em: <http://www.dw.com/en/refugees-living-in-dire-conditions-on-lesbos/av-41837591?maca=en-Twitter-sharing>.

Stone, Mark. (2017, dezembro 20). The Refugee Families Living Among Filth and Faeces in Camp in Greece. *Sky News*. Disponível em: <https://news.sky.com/story/the-refugee-families-living-among-filth-and-faeces-in-camp-in-greece-11177872>.

Relatórios e outros Documentos Institucionais

ACNUR. (2019). *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Disponível em: https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.118926794.2122974387.1588028234-1102381776.1561619172.

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2019). *Relatório sobre os Direitos Fundamentais 2019*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-fundamental-rights-report-2019-opinions_pt.pdf.

Assembleia Geral da ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (217 [III] A). Paris. Disponível em: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

Bux, Udo. (2019). Gestão das fronteiras externas. *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Bruxelas: Parlamento Europeu. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.4.pdf.

Bux, Udo. (2020). Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Aspectos Gerais. *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Bruxelas: Parlamento Europeu. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.1.pdf.

Comissão Europeia. (s.d.). *Planear e propor legislação*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_pt.

Comissão Europeia. (2017). *A UE e a crise da migração*. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/factsheets/migration-crisis/pt/>.

Commission on Human Security. (2003). *Human Security Now*. Nova Iorque: Communications Development Incorporated. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>.

Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. (2015). *International Migration Report 2015: Highlights*. Nova Iorque: Nações Unidas. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. (2017). *International Migration Report 2017: Highlights*. Nova Iorque: Nações Unidas. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf.

Europol. (2007). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2007_1.pdf.

Europol. (2008). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2008_1.pdf.

Europol. (2009). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2009*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2009_1.pdf.

Europol. (2010). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2010*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2010_1.pdf.

Europol. (2011). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2011*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/te-sat2011_0.pdf

Europol. (2012). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2012*. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europoltsat.pdf>.

Europol. (2013). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2013*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat2013_lr_0.pdf.

Europol. (2014). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tsat14_web_1.pdf.

Europol. (2015). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev.pdf.

Europol. (2016). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europol_tesat_2016.pdf.

Europol. (2017). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>.

Europol. (2018). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf.

Europol. (2019). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf.

EPRS. (2019a). *A questão da migração*. Disponível em: https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus04_pt.pdf.

EPRS. (2019b). *The fight against terrorism*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635561/EPRS_BRI\(2019\)635561_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635561/EPRS_BRI(2019)635561_EN.pdf).

Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (s.d.) Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism - Fact Sheet No. 32. Geneva: Nações Unidas. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet32en.pdf>.

Gaub, Florence. (2017). Trends in terrorism. *European Union Institute for Security Studies*, 4. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/trends-terrorism>.

GPI. (2019). *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>.

GTI. (2019). *Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism*. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>.

Organização Internacional para as Migrações. (2019). *International Migration Law, Glossary on Migration*. Geneva: Organização Internacional para as Migrações. Disponível em: <https://www.iom.int/glossary-migration-2019>.

Parlamento Europeu. (2016). *Eurobarómetro 85.1 - Expetativas em Relação à UE: luta Contra o Terrorismo*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/attentes/europeans_in_2016_pt_pt.pdf.

Parlamento Europeu. (2018). *Eurobarómetro 89.2 - A democracia em movimento: a um ano das eleições europeias*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move/report/pt-one-year-before-2019-eurobarometer-report.pdf>.

Parlamento Europeu. (2019a). *O Terrorismo na UE desde 2015*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/security/20180703STO07127/o-terrorismo-na-ue-desde-2015>.

Parlamento Europeu. (2019b). *A migração na Europa*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78632/a-migracao-na-europa>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (1994). *Human Development Report 1994*. Nova Iorque e Oxford: Oxford University Press. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.

Rede Europeia de Migrações. (2012). *Glossário de Migração e Asilo 2.0*. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-pt-version.pdf.

Documentos oficiais dos órgãos da União Europeia

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2015) 185 final, de 28 de abril de 2015. Agenda Europeia para a Segurança. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0185#footnote9>.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2015) 240 final, de 13 de maio de 2015. Agenda Europeia da Migração. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 481 final, de 16 de outubro de 2019. Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0481>.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, COM(2019) 552 final, de 30 de outubro de 2019. Vigésimo relatório sobre os progressos alcançados rumo a uma União da Segurança genuína e eficaz. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1587669257451&uri=CELEX:52019DC0552#footnote28>.

Conselho Europeu. (1999). Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999, Conclusões da Presidência. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm.

Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985. Jornal Oficial da União Europeia, nº L 239 de 22 de setembro de 2000, 0019 – 0062. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29>.

Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre os resultados e as recomendações da Comissão Especial sobre o Terrorismo (2018/2044(INI)) de 21 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0374_PT.html.

Legislação

Decisão do Conselho (2002/187/JAI) de 28 de fevereiro de 2002. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 63/1 de 6 de março de 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32002D0187>.

Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017. Jornal Oficial da União Europeia, L 88 de 31 de março de 2017, 6-21. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>.

Lei n.º 16/2019 de 14 de fevereiro da Assembleia da República. Diário da República n.º 32/2019, Série I de 2019-02-14, 1211-1212.

Regulamento (UE) 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011. Jornal Oficial da União Europeia, L 286 de 1 de novembro de 2011, 1-17. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32011R1077>.

Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014. Jornal Oficial da União Europeia, L 150 de 20 de maio de 2014, 143-167. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014R0515>.

Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016. Jornal Oficial da União Europeia, L 135/53 de 24 de maio de 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0794>.

Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016. Jornal Oficial da União Europeia, L 251 de 16 de novembro de 2016, 1-76. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>.

Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017. Jornal Oficial da União Europeia, L 327 de 9 de dezembro de 2017, 20-82. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2226>.

Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018. Jornal Oficial da União Europeia, L 295/138 de 21 de novembro de 2018.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727>.

Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019. Jornal Oficial da União Europeia, L 295 de 14 de novembro de 2019, 1-131.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>.

Tratado da União Europeia, de 13 de dezembro de 2007 – versão consolidada. Jornal Oficial da União Europeia, C 202 de 7 de junho 2016, 13-46. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de 13 de dezembro de 2007 — versão consolidada. Jornal Oficial da União Europeia, C 202 de 7 de junho 2016, 47-360.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>.

Outras Referências

Carling, Jorgen. (2017, julho 31) *Thirty-six migration nexuses, and counting* [mensagem de blog]. Disponível em: <https://jorgencarling.org/2017/07/31/thirty-six-migration-nexuses-and-counting/>.

Crabtree, Steve & Kluch, Sofia. (2017). *Terrorism, Migration Trouble Many in Europe.* GALLUP. Disponível em: <https://news.gallup.com/poll/212405/terrorism-migration-trouble-europe.aspx>.

Diário da República Eletrónico. (s.d.). *Direitos Fundamentais.* Disponível em: <https://dre.pt/lexionario/-/dj/115078775/view>.

Immigration. (2016). Project28. Disponível em: <https://project28.eu/migrants/>.

Immigration. (2017). Project28. Disponível em: <https://project28.eu/migrants-2017/>.

Migration., Terrorism. (2018). Project28. Disponível em: <https://project28.eu/migration-terrorism-2018/>.

Wike, R., Stokes, B. & Simmons K. (2016). *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*. Pew Research Center. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>.

ANEXOS

Anexo 1 – Entrevista a Dr. João Paulo Ventura

Entrevistado: João Paulo Ventura

Local: Lisboa

Data: 20 de abril de 2020

Cargo/Posto: Inspetor-Chefe da Polícia Judiciária - Unidade Nacional Contraterrorismo

1. Como descreve a relação migrações e terrorismo?

Doutor João Paulo Ventura: As migrações influenciaram decisivamente o desenvolvimento do fenómeno, destes últimos anos, sobretudo a partir daquele evento marco, que eu costumo assinalar, o dia 7 de janeiro de 2015, o ataque ao Charlie Hebdo. A partir daí nós assistimos a uma série infernal e consecutiva de atentados que visaram, em primeiro lugar, e acima de qualquer outro país, a França que é o país mais atingido pelo terrorismo de inspiração islamista ou jihadista, termos mais ou menos sinónimos. Nos últimos 25 anos, já desde o tempo de uma conspiração que começou em Argel, com sequestro de uma aeronave da *Air France*, que era para ser despenhada sobre a Torre Eiffel, em Paris, que depois acabou no aeroporto Marselha, com a intervenção do grupo especial de intervenção da *Gendarmerie nationale*, sendo este o primeiro sinal. Há depois os atentados do GIA (Grupo Islâmico Armado) em Paris, que passam praticamente despercebidos na opinião pública na altura, porque tudo isto era uma questão do terrorismo de inspiração religiosa. Era ainda uma coisa nova apesar de por essa altura ter havido o atentado da seita Verdade Suprema, no metro de Tóquio com gás Sarin. Uma orientação religiosa budista, não é islamista, é diferente.

Há dois fenómenos em contraciclo que nós observamos antes destes atentados de 2015. O problema começa na questão da *révolution de la dignité* ou na revolução do jasmim, na Tunísia em dezembro 2010. Uma revolta espontânea de um vendedor

ambulante que é reprimido por um fiscal municipal, é humilhado na via pública e depois decide imolar-se pelo fogo. Aquilo origina a chamada revolução de jasmim que culmina na destituição do presidente Ben Ali que estava no poder, na Tunísia, desde 87, sendo o rastilho que vai desencadear o que se chamou da primavera árabe. A primavera árabe tem o condão de fazer disparar autenticamente todos os movimentos migratórios que se processaram através das Rotas do Mediterrâneo, seja no caso do mediterrâneo ocidental, aqui mais do lado. Em Espanha desde 2004 que havia movimento em direção às costas espanholas e até às Ilhas Canárias, essencialmente com migrantes ou com imigrantes, como queira, que vinham da África subsariana. Gente que fugia às fomes, às pestes, às doenças, etc. Com a Primavera árabe o que temos é sobretudo nas rotas do mediterrâneo central, e recordo por exemplo a ilha de Lampedusa, em Itália, que fica a cerca de 13 quilómetros da Costa da Tunísia, que foi literalmente invadida por cerca de 20000 migrantes, assim num abrir e fechar de olhos, na sequência disso há um movimento em cadeia. A primavera árabe significa muito o fim das ditaduras do Norte de África. Começa com Ben Ali, depois toca a Hosni Mubarak, falecido agora em fevereiro por sinal, já com 92 anos. Toca a al-Gaddafi que estava no poder, na Líbia, desde 69 e vem a morrer na sua terra natal a 20 de outubro de 2011, e vai alastrar até à Síria onde pontifica a dinastia Assad, o pai primeiro, Hafez al-Assad que era um general da força aérea que esteve no poder cerca de 30 anos, até a morte praticamente, e depois o filho Bashar al-Assad que ainda se mantém. Portanto, a Primavera árabe significa o movimento de revolta generalizado face às ditaduras que prevaleciam há décadas nos países magrebinos. O Egito já não faz parte de Magreb, mas é uma espécie de Transição entre a África e o médio oriente com uma pequena fronteira com a Palestina. Isto alastra ao ponto de por em cheque não só as ditaduras africanas de primeira linha, mas também já a Síria como país do Médio-Oriente. A Síria acaba por representar uma janela de oportunidade para o aparecimento, primeiro do Exército Sírio Livre, para grupos islamitas insurgentes. Aparece na altura uma coisa chamada Jabhat al-Nusrah e daí até à passagem, do que numa primeira fase foi a al-Qaeda no Iraque com Abu Ayoub al-Iraqi e, depois não ainda com Abu Bakr al-Baghdadi, vem a ser o ISIS. Começa no Iraque e alastra para a Síria e a partir do momento em que o ISIS vem a ser proclamado, a 29 de junho de 2014, o Estado Islâmico, o Daesh. Há dois movimentos em contraciclo, o movimento de apelo do ISIS, logo ali a partir de 2012/2013, para os fiéis de todo o mundo fazerem o que eles chamaram a hégira, portanto, o movimento em direção ao califado, e sabemos agora que mais de 40000 extremistas, de mais de 110 países, fizeram esse movimento, incluindo cerca de

5500 europeus. Não sei se tem a ideia de que a hégira é uma coisa do profeta, é a fuga do profeta em 612 quando é perseguido na sua cidade natal, que é Meca, empreendendo a fuga para Medina, é perseguido e ameaçado de morte. Então foge para medina com os seus seguidores e a isso se chama a hégira. E, portanto, eles muitos séculos depois vem comparar este movimento, a movimentação dessa mal humana em direção, numa primeira fase à Síria, e depois também ao Iraque, compararam isso a essa fuga do profeta. E o que acontece a partir do momento em o ISIS começa a governar, passo a expressão, em grande parte do território Sírio, e depois também já no Iraque, a fuga das populações. Isso é muito visível no êxodo, e depois no massacre da minoria Yazidis. Portanto é a fuga, o êxodo das populações que a partir de determinada altura se sentem ameaçadas porque há uma organização terrorista, que se está a tornar em poder, em grande parte em dois países soberanos. Isto do ponto de vista sociológico é muito interessante. São dois movimentos simultâneos quase em contraciclo. Quando uns vão para combater e popular o território do protocolifado, outros fogem aos massacres, às perseguições, à guerra, à escravatura. Basicamente fizeram das mulheres Yaziris escravas sexuais. Um problema que vai atingir de imediato países como a Jordânia, o Líbano, e sobretudo a Turquia. É a Turquia numa primeira fase desse movimento que nós assistimos, 2012/13 que vai permitir a passagem dessas pessoas que vinham para a Europa, era praticamente um Salvo Conduto. A partir do momento que a Turquia percebe que tem 2 milhões de refugiados, a baterem às suas portas, sentiu que tinha de fazer qualquer coisa. Isso e também os atentados que começaram a ter lugar na Turquia. O Daesh reina em grande parte da Síria e do Iraque. A certa altura, isso acontece também em janeiro de 2015, o primeiro sinal, em Breviê. Aliás há um anterior que tem a ver com um ataque ao museu judaico em Bruxelas, que é de maio de 2014. Um indivíduo Mehdi Nemmouche, um francês que está na Bélgica. Um combatente que vem através de rotas dissimuladas, sai da Turquia, Singapura, Malásia e consegue chegar a Frankfurt. Ataca em Bruxelas e este é o primeiro sinal do que aí vem. O que aí vem, a seguir, é o movimento dos regressados que vão aproveitar, por isso eu digo que tem tudo a ver, vão aproveitar os movimentos migratórios, nomeadamente daqueles que fogem das guerras, das perseguições, digamos das punições do Daesh que se instalou no poder. E vão utilizar esses movimentos para cometer atentados terroristas na Europa. Todo o primeiro episódio que envolve aquela rede, a famosa rede de Molenbeek, os belgas de origem marroquina, Abdelhamid Abaaoud e Salah Abdeslam. Todo esse clube é responsável pelos atentados quer em Paris, quer em Bruxelas. Paris a 13 novembro de 2015 e Bruxelas a 22 de março de 2016. Fez agora 4 anos. A rede é

exatamente a mesma, é uma rede que está na Síria e que gradualmente vem. Como é que vêm dois dos bombistas Suicidas de Paris? Vem pela ilha de Lesbos, no princípio de outubro, portanto, aproveitam os movimentos migratórios e entram na Europa. O que é que isto origina? Eu costumo dizer que para a extrema-direita, violenta e não violenta, nomeadamente a da Europa, isto foi a melhor coisa que podia ter acontecido. Foi a melhor argumento para reduzir a questão das migrações, dos refugiados e dos migrantes, em termos gerais, porque a maior parte deles efetivamente precede de países de orientação confessional predominantemente islâmica, serve para reduzir toda a migração ao terrorismo. A expressão que está publicada na imprensa internacional, do primeiro ministro Húngaro diz simplesmente isto: “refugiados são invasores muçulmanos que jamais se irão integrar” e então toma lá uma vedação que ergueram na fronteira da Hungria com a Roménia, portanto ali não passa ninguém. Isto criou o que na literatura também tem designado o efeito polarização de atitudes, isto é, o Daesh e outros círculos radicais islâmicos dizem que há uma perseguição generalizada contra os muçulmanos, e de facto, até por acaso, há uma série de centros de instalação temporária de migrantes que são atacados em vários países, na Alemanha, Suécia, França. Isso e chamarem à atenção que isto é uma ofensiva contra a *Ummah*, a comunidade islâmica no seu todo. Consegue ver isso muito bem com Brenton Harrison Tarrant, o australiano, no ataque de Christchurch, ele diz que fez uma digressão pela Europa e deu-se conta que em países como a França, por exemplo, que é o melhor exemplo que ele dá, que a histórica e convencional matriz étnica, e cultural europeia, e ocidental, está completamente pervertida, completamente transformada por causa da migração de países muçulmanos sobretudo. Já não se veem os brancos, os arianos, veem-se árabes, mestiços e, portanto, há que acabar com isto. O primeiro passo que dá é o atentado em Christchurch contra os locais de culto islamitas.

Os setores da direita têm uma implicação muito interessante que é a substituição do conceito de nacionalismo, é uma palavra-chave nas principais ideologias extrema-direita que são o nazismo e o fascismo, ou pela ordem inversa, historicamente o fascismo primeiro e o nazismo a seguir, o nazismo muito inspirado no fascismo. Uma transformação que enquanto o conceito de nação e nacionalismo prevaleceu como item central durante décadas, hoje é o conceito de identidade, e, portanto, daqui vem a ideologia identitária que está agora na moda, a identidade europeia e branca, e isso já vale

mais do que propriamente o conceito de nação, mas os objetivos continuam a ser os mesmos.

Portando, quando se fala de migrações e terrorismo e eu acho que as coisas estão intimamente ligadas em função deste historial. Depois há o problema, também decorrendo agora mais atualmente, o problema dos regressados. Uma preocupação que se começou a colocar em cima da mesa, a partir de meados do ano 2016, quando se percebeu que o Daesh tinha os dias contados, que não ia ser capaz de manter o protocolifado. Começaram os ataques aéreos, cada um a fugir para seu lado, e temia-se um regresso, uma avalanche de regressados à Europa. Isso não aconteceu também porque muitos deles foram capturados e colocados em campos. Outros não poderiam vir porque sabiam que tinha uma prisão imediata existindo muitos mandados de detenção internacionais e europeus pendentes, alguns para portugueses até. Portanto isso não ocorreu na dimensão que era esperava, mas o que é um facto, e esse é um problema. Há também o problema das mulheres e das crianças nos campos. Estamos a falar de crianças que em muitos casos foram expostas à mais bárbara e medieval violência, assistiram a decapitações, gente queimada viva, receberam alguns deles treino militar e doutrinário. Questões de segurança complicadíssimas, segurança e humanitários ao mesmo tempo, uma mistura de muitas coisas.

O que se passou, sobretudo no ano de 2015, é uma expressão acabada da total permeabilidade dos sistemas de controlo e escrutínio do espaço Schengen. A história do SIS II e de todos os institutos que ele inclui, desde o instituto de controle específico e vigilância discreta, às proibições de entrada, incluindo também o processamento dos mandados de detenção europeus, nos termos do art. 26.º da convenção. Eu já lhe falei desse nome, é de destacar a figura de Abdelhamid Abaaoud que literalmente brincou com estes sistemas de controle que a Europa. Em primeiro lugar fazendo a chamada *Taquia*, que é fingir a própria morte, entra na Grécia, daí coordena toda a conspiração que tem lugar em Verviers, na Bélgica, a 15 de janeiro de 2015, em que basicamente estão em causa 3 Belgas de origem marroquina, que saíram da Síria para atacar na Bélgica e o que iam fazer era fundamentalmente duas de várias possibilidades. Sequestrar pessoas aleatoriamente nas ruas e executá-las, decapitá-las e filmá-las. A outra era invadir, tinham uniforme de polícia e tudo, esquadras de polícia, dizimar quem lá encontrassem e fazerem a mesma coisa, portanto, decapitações, filmes *by streaming*, etc. O Abdelhamid Abaaoud coordena toda a operação a partir da Grécia, acabado de vir da Síria, e quando a operação

acaba por dar para o torto, que serviços belgas se apercebem de qualquer coisa nas comunicações e conseguem travar aquilo a tempo. Assaltam a casa onde eles estão e matam dois ou três dos operacionais. O nosso homem regressa à Síria e depois reentra na Europa no final de julho do mesmo ano. Vai para Hungria inicialmente e com ele veio Ayoub El Kahzzani, o autor da proeza do ataque no comboio com destino a Paris, em agosto, que não resulta numa carnificina porque há dois soldados americanos, dois ou três, que estão a bordo e se apercebem da movimentação dele e o neutralizam. Já é ele que coordena isso e passará para a Bélgica depois. Um dos irmãos Bakraoui, salvo erro o Ibrahim que é o que faz o atentado no aeroporto de Zaventem, aluga-lhe uma casa em Charleroi onde ele chegará em outubro e, no mês seguinte, está em Paris, e a França e a Bélgica pensam que ele está na Síria. Portanto, ludibriou completamente todos os sistemas de controlo que existem, referências disto, aquilo e de não sei mais o quê. E daí vem a ideia da interoperabilidade que, no fundo, é o varrimento de dados e de Informações através de todos os sistemas que já estão a funcionar, ou estão em fase de preparação, o sistema de informações do Schengen é um, o outro é o PNR. Nós temos ali no PUC os protótipos instalação, as coisas não estão prontas, é o Gabinete de Informação de passageiros, tem a ver com o sistema de informações criminais que está a ser desenvolvido na Europa sobre Cidadãos de países terceiros, tem a ver com o sistema de informações da Europol, portanto, com a possibilidade de cruzar tudo isto, daí o conceito de interoperabilidade. Todos os sistemas que a Europa tem de informações, que tem em funcionamento, e ver também a questão da inclusão do ASSIS no Schengen, que já está a funcionar em parte mas que será bastante complexa, até porque os procedimentos são complicados e verificarem impressões digitais sistematicamente... está a ver o que é... pode-se fazer em casos pontuais, em caso de suspeitas para tirar uma dúvida a limpo, mas por sistema não é um procedimento viável. A interoperabilidade será qualquer coisa, sobretudo do ponto de vista policial, das Forças e Serviços de Segurança, o aumento das garantias de segurança, até da prevenção do terrorismo.

2. Como classifica, a nível de Direitos Fundamentais, as atuais políticas públicas, nas áreas das migrações e do contraterrorismo, comparadas com as anteriores a 2015?

Doutor João Paulo Ventura: Eu costumo dizer que nós não podemos, como o povo diria, ter sol na Eira e chuva no nabal. Alguma coisa tem que sair prejudicada. Eu recordo sempre que, até 2006, portanto, há uma conspiração nessa altura, em agosto, uns senhores que estão em Londres e que mais uma vez querem fazer cair aviões com destino aos Estados Unidos, e o que levam é explosivos sobre a forma líquida, que é uma coisa completamente impensável até aí, e que hoje nos obriga a fazer o manifesto dos líquidos que transportamos connosco. Só podemos levar até 100 ml como sabe, o que for a mais ou vai para a carga ou fica ali. Eu acho que isso tem vindo a ser muito aligeirado, supostamente é a regra. Há sempre uma tensão. Há aí agora um receio que, agora aproveitando o Covid, que agora é que é, e eles vêm aí à força toda. As pessoas estão-se a esquecer de uma coisa que é central com tudo isto que estamos a falar. Seja nas migrações, na interoperabilidade, no terrorismo, tudo o que quiser. Uma palavra mágica que é a mobilidade, a mobilidade humana, as pessoas, a possibilidade de ir para a Síria, de ir para a Turquia, de ir para a Grécia. Isso está neste momento drasticamente condicionado, para não dizer que não é possível, em muitos casos não é possível de todo. Tudo o que tenha a ver com restrições à mobilidade, por razões de segurança, obviamente, que não é o caso de uma crise sanitária, para não propagar, tudo o que tenha a ver com alguma espécie de condicionamento da restrição à capacidade humana de movimentação, digamos assim, já é um vício em termos de liberdades e garantias e nós de alguma forma, para incrementarmos a cerca sanitária, temos de mexer nisso, temos que mexer, temos de mexer. Portanto, haverá sempre uma tensão entre o aumento da segurança, por razões de prevenção, e redução da ameaça. Repare que a primeira coisa que se discutiu a seguir aos atentados de 2015, em Paris, foi o fim de Schengen porquê?!? Por causa da questão da livre circulação de pessoas e bens através das fronteiras. Lá voltamos nós, quer dizer, uma construção europeia, da Europa, do espaço de liberdade, segurança e Justiça, como se disse inicialmente em Tampere, numa cimeira na Finlândia, fica altíssimamente prejudicada por tudo isso. Portanto, há sempre uma certa tensão entre estas duas dimensões, não podemos ter o máximo de segurança e um máximo de usufruto de direitos, liberdades e garantias sobretudo na questão da mobilidade, da liberdade de movimento, no fundo.

3. Quais as principais causas para a formulação de políticas públicas de segurança?

Doutor João Paulo Ventura: Eu acho que isto tem muita a ver, estamos a falar da segurança face ao terrorismo, da prevenção. Tem muito a ver com os sinais de ameaça, o nível de ameaça. Nós neste momento, a nível nacional, temos um grau quatro, é o SIS que trata disso, nos termos de uma resolução do conselho de ministros que é de 1987, salvo erro. A avaliação de grau 4 ,que significa moderado, numa escala de 1 a 5, que está organizada em sentido decrescente, isto é, o nível 4 é o segundo mais baixo, o cinco é reduzido, o 4 é moderado, é uma ameaça que é sobretudo inspirada, não tenho qualquer dúvida sobre isso, pelos desenvolvimentos negativos que se registaram Europa precisamente a partir de janeiro 2015 ,e até certo ponto, numa coisa que é muito interessante, a gradual aproximação da ameaça, porque nós, eu recordo-me, no tempo da al-Qaeda, trabalhando nisto há muitos, muitos anos, era lá os Estados Unidos é o 11 de setembro. Isso é um problema dos americanos, era o que mais se ouvia por aí na altura. E depois era o Afeganistão, o Paquistão, era o sudoeste asiático, as Filipinas, mas depois quando vimos o 11 de março de 2004 aqui ao lado, as pessoas começaram a pensar duas vezes. E depois Londres em julho de 2005, depois um certo hiato, até ao Mohamed Merah em Toulouse, em 2012, que ainda está ligado à al-Qaeda. Um tipo que frequentou campos de treino no Afeganistão, no Paquistão, etc. Não sei se se recorda, matou até três crianças na escola judaica, um puto novo, meio alucinado, e depois vemos o Charlie Hebdo isto já em França, há portugueses, isto é aqui a 2000 km e depois Bruxelas que é ali ao lado e de repente em agosto 2017, Barcelona. Isto está cada vez mais perto e com os modus operandi a variarem, dos esfaqueamentos, aos atropelamentos. Agora vamos por aí uns pinos nas principais vias pedestres, onde há maior concentração humana que é para ver se... enfim. Isto tem andado um pouco, anda um pouco atrás da ameaça percebida e estamos a falar políticas de segurança, um pouco atrás da ameaça percebida, obviamente. Eu participo em reuniões do grupo de trabalho em terrorismo, em Bruxelas, há muitos, muitos anos e recordo-me do que era o grupo de trabalho de terrorismo, por exemplo, sei lá, eu vou lá desde 97, mas não vamos tão longe, em 2000, por exemplo, antes do 11 de setembro. A 15 países, aquilo eram duas horas e meia, íamos todos almoçar e daqui a dois meses nós voltamos a encontrar-nos. Agora há uma reunião cada mês e as pessoas não cabem na sala e, enquanto a 15 os delegados eram menos que as polícias de investigação criminal ou dos serviços de informações. Hoje há uma Babilónia de assessores, de consultores, de diplomatas, burocratas, de gente que está nos ministérios, muitos deles com papéis de *advisers* políticos. Porque o terrorismo transforma um fenómeno criminal numa preocupação política e iminente e, os agentes políticos obviamente têm que dar

satisfações às comunidades, tal como agora com a crise sanitária. A perceção do público influencia decididamente no momento em que as pessoas se sentem ameaçadas e começam a perceber que podem ter o azar de estar no local errado à hora errada, que é uma coisa que pode tocar a qualquer um. Uma coisa que caracteriza o terrorismo é a violência cega e indiscriminada, portanto, eu posso ter o azar de estar num transporte ou de estar num local de concentração. Eu estava ali outro dia, aí há dois ou três dias atrás, a fazer a revisão dos atentados da arena do Manchester, fará agora 3 anos dia 23 de maio. Basicamente miúdos, teenagers com 14 anos que foram ver o concerto e à saída levam com aquilo, e obviamente que as pessoas depois pedem às autoridades governamentais respostas. Estou seguro se entrar no metro, no comboio ou se for a um concerto musical, ou a um estádio de futebol, ou aí numa rua das nossas principais na baixa lisboeta, a circular por ali? Não vem para aí um gajo de carro a querer matar o pessoal todo, como em Nice e, obviamente que este tipo, tal como agora na crise sanitária, uma crise que é provocada pelo fenómeno criminal, o terrorismo, é a proteção e as decisões que são pedidas aos decisores políticos. Portanto, a opinião Pública sim, tem um efeito fortíssimo sobre as políticas públicas e as decisões governamentais em razão também da gravidade e da generalidade da ameaça de que estamos a falar. Uma das perguntas que realizamos muito aqui em 2016, 15,16, 17 e até 18, depois menos que as coisas caíram muito, era quando é que nos toque qualquer coisa? e a seguir é cá? Era a pergunta. Não há nada que o indique, mas também fazemos parte do território a recuperar do califado, a andaluza, portanto território de guerra.

4. Quais as principais alterações, nas políticas públicas europeias, nas áreas das migrações e do contraterrorismo, desde 2015?

Doutor João Paulo Ventura: Eu acho que sobre esta questão houve uma construção importante, a Agenda Europeia para as Migrações e o programa especial que foi assinado em setembro 2015, no sentido da recolocação de migrantes da Grécia e de Itália. Itália foi um pouco abandonada, quer dizer, mas excetuando talvez essa iniciativa que nós, no nosso caso, recebemos cerca de 1500 migrantes, mais até da Grécia do que de Itália quanto sei. Isso foi um sinal de que era preciso ajudar aqueles países e eu estou convencido, aliás, que tal como o problema do medo dos imigrantes, certa xenofobia,

também associada, foi um dos principais *late motives* do Brexit. Também considero que a ascensão da extrema-direita na Itália e ao nível do governo, do ministro do interior, Salvini não tem outro nome, é muito inspirada pelos problemas migratórios com que a Itália foi confrontada precisamente a partir da primavera árabe de que falamos, sensivelmente a partir de 2012. Fico com a sensação na altura, como hoje perante o Covid, se calhar, do relativo abandono a que Itália foi vetada. Portanto, esta história da agenda, mas com a diferença que o Covid toca a todos, a uns mais e a outros menos, mas está a tocar a todos. O problema dos migrantes tocava a Itália e à Grécia. A Grécia porque está ali posicionada, naquele interface, da fronteira com a Turquia, a levar com a rapaziada vinda da Síria e do Iraque, em grande parte, não é? Itália mais face às rotas do mediterrâneo central, Tunísia um bocadinho e Argélia também, talvez. Eu acho que esta iniciativa da Agenda Europeia para as migrações, de que Portugal foi signatário, que recebeu uma pequena migalha de toda aquela gente que demandava nas costas grega e italiana, é um pequeno gesto do que foi feito no sentido de tentar mitigar um pouco a situação. Mas eu não colocaria... para mim o enfoque do problema está na primavera árabe a partir de 2011, 2012, sobretudo 2012, que é aí que começa a movimentação em direção ao califado e, que origina tudo aquilo que estivemos a analisar há bocado. Portanto o problema é um pouco anterior, e depois há estas iniciativas de que falamos, a interoperabilidade no sentido de travar as infiltrações que, no fundo, o movimento migratório, em geral, é instrumentalizado por organizações de indivíduos com outros tipos de objetivos, também pelos traficantes de seres humanos.

5. Políticas migratórias/contraterrorismo o que é que ainda falta fazer?

Doutor João Paulo Ventura: Eu acho que a interoperabilidade é um ponto e há outra coisa. Eu até vou utilizar uma imagem, para perceber melhor a minha ideia. Em 2009 estive no Paquistão numa missão da União Europeia, aquilo na altura estava quente, estava escaldante aliás. Tinha havido um atentado recente contra o Hotel Marriott. Eu fiquei em Islamabad, que é mesmo junto à fronteira com o Afeganistão, onde os Talibans reinavam. Era uma cidade sitiada e Islamabad era uma ilha no Paquistão, porque tudo aquilo estava em estado de iminente queda para o setor islamita, com os Talibans, mais a al-Qaeda, uma mistura quase indissociável. Não era eu que ia tratar disso, mas os

britânicos que iam tratar da desradicalização. E o que é que nós verificávamos? O sistema de educação no Paquistão é uma coisa que só funciona ao nível das elites, portanto, para quem é Khan, Khanzada, que são descendentes de Khan, portanto, quem tem eventualmente algumas ligações ao antigo império Britânico que dominou ali, no tempo em aquilo era só Índia. A cisão dá-se em 1947, Paquistão para os muçulmanos, Índia para os hindus. Portanto, salvaguardadas essas pessoas o sistema de educação nacional não existe, e o que é que existe? Existe uma rede de madraças, escolas corânicas que fazem o papel do nosso ensino público no fundo. E, portanto, as criancinhas desde muito tenra idade, até porque os pais normalmente batalham desgraçadamente para tentarem garantir o sustento de sol a sol. Portanto, as crianças em vez de estarem entregues a si próprias, são entregues às madraças e aos Imãs e, de lá recebem educação islâmica e é bom lembrar que uma grande percentagem de madraças ou de escolas corânicas estão nas mãos de Imãs radicais. Portanto, eles lá têm a questão ocupacional garantida e educacional e, também a comidinha, o material educativo, se calhar em alguns casos a roupa e calçado também e, portanto, o que é que nós podemos dizer, como é que nós podemos fazer, falar de desradicalização num contexto destes? O título da nossa missão era segurança e desenvolvimento. Eu estimo que tanto do ponto de vista migratório como o do ponto de vista de segurança é fundamental que os países mais fragilizados e, estamos a falar de África, podemos falar da Síria, do Afeganistão, do Paquistão, da Somália, etc... tem que ser apoiados nessa perspetiva de desenvolvimento. Isto é na fixação de populações, das menores probabilidades de regimes ditatoriais, eventualmente de ditaduras religiosas e, se possível, nalguns dos casos para que as populações se fixem para que a conflitualidade possa baixar para níveis geríveis. Ninguém tem a presunção de acabar nem com o crime nem com os fenómenos de insegurança pelo mundo e, portanto, na exata medida em que os países foram ajudados nesse sentido e, aliás, existe uma grande linha de segurança e desenvolvimento. A fixação das populações nos países de origem passa, também, pela existência de condições básicas de subsistência, de combate às doenças, a questão sanitária, mas, sobretudo educação e emprego, que é muito o que falta ali e, sabendo nós também passando por esses países. Níger, Mali, Mauritânia, por esses sítios todos, a corrupção que graça nesses países, em que a tendência é que todos os fundos internacionais que chegam para os vossos de uma dúzia de dirigentes, de uma qualquer nomenclatura que governa ali, não é? O Mali é um bom exemplo disso. Portanto, na medida em que não for possível, que não seja possível caminhar nesse sentido, continuaremos a sofrer aqui na fortaleza Europeia, no velho mundo continuaremos a

sofrer inevitavelmente, e repare que há aqui uma outra dimensão muito interessante que é preciso explorar. Os pais e os avós destes miúdos, porque são miúdos, este miúdos do Daesh que andaram por aí a matar centenas de milhares de pessoas, os pais deles que foram migrantes nos anos 60/70, que vinham de Marrocos, Síria, Argélia, Tunísia, desses países que se fixaram não levantaram qualquer problema que se saiba de segurança, nunca se questionou o seu posicionamento identitário, lá está a questão outra vez. Mas estas gerações que também, de alguma forma... uma coisa aqui muito importante. Começam a ser atingidas pelo desemprego, por falta de horizontes, que era uma coisa que nos anos 60 e 70 não de colocava. Nós sabemos isso dos nossos emigrantes em França, do tempo do General de Gaulle nos anos 60. Era uma França quase de pleno emprego. Hoje, nas grandes periferias em redor de Paris, ou das outras grandes cidades, de Marselha, Lyon, etc., não há trabalho. Portanto, se houver alguma coisa identitária, que nós estamos a falar... do Abdelhamid Abaaoud falamos de um cidadão Belga de nascimento, bilhete de identidade e passaporte, ponto! O facto de um jovem destes ter esses pergaminhos, ou essas condições, não significa que ponto do vista identitário ele se sinta como um cidadão europeu, ou belga. Provavelmente, pior do que os pais, porque os pais sabiam de onde vinham e quem eram. Eram marroquinos que imigraram para a França ou Bélgica com 30 anos para tentarem uma vida, progredir economicamente, dar aos filhos condições que eles não tiveram nos países de nascimento, provavelmente nunca tiveram esses problemas identitários. Estes não são europeus por terem nascido na Europa e, se forem a Marrocos, que são os países de origem, também são estranhos num certo sentido, não pertencem já lá, ainda que seja o país dos seus pais e, portanto, eu penso que toda esta rebelião, aliás, o primeiro sinal disto foi ainda com o Sarkozy, como ministro do interior, referiu-se à escumalha, quando começaram os episódios de fogo posto nas periferias francesas. Eu na altura disse que quando isto tocar à questão religiosa vocês vão ver o terrorismo que vem aí, e veio. Portanto, é um grito de revolta daqueles que por um lado já têm dificuldade de subsistência, têm poucos horizontes e sentem, vamos ser honestos... Há um racismo que prevalece nas sociedades europeias e que não é só para os “pretos”, falando ligeiramente, é para toda esta gente e isto tem sido alimentado também. A questão do terrorismo tem alimentado muito isso, daí eu dizer que a melhor argumentação que poderia haver para a extrema-direita, porque de fato a personificação destes protagonistas, ou destes atores, são indivíduos de ascendência árabes, são de origem árabe. Houve aqui uma conjugação, a uma certa altura, de problemas de integração socioeconómica, falta de horizontes, dificuldades no acesso ao emprego, e também a perda de valores que caracteriza um

bocado as sociedades modernas europeias, sejamos honestos, quer dizer, os valores tradicionais. Os velhos dizem muito isso, de fato há muita coisa que se tem vindo a degradar, o individualismo, uma competição que prevalece, as pessoas até a propósito desta crise sanitária tem assinalado isso. A corrida desenfreada pelo lucro, pelo dinheiro, pelo sucesso, pela imagem, pelo êxito, por isto, por aquilo. Os valores humanos mais essenciais e mais puros, por assim dizer, têm vindo a ser postos em causa. Esta espiral de lucro, de fazer dinheiro, de imagem, porque é bonito, é redes sociais para aparecer, dar uma ideia de ostentação, de felicidade e de opulência que se calhar depois, em termos de conteúdo, resulta em muito pouco ou nada. Portanto tudo isto contribuiu para o aparecimento desta nova geração de terroristas religiosamente motivados se quiseres, isto explica muito uma mistura de dificuldade de integração, de subsistência com o problema de identidade, claramente.