

DINÂMICAS MIGRATÓRIAS E RISCOS DE SEGURANÇA A VELHA EUROPA¹

Teresa Ferreira Rodrigues

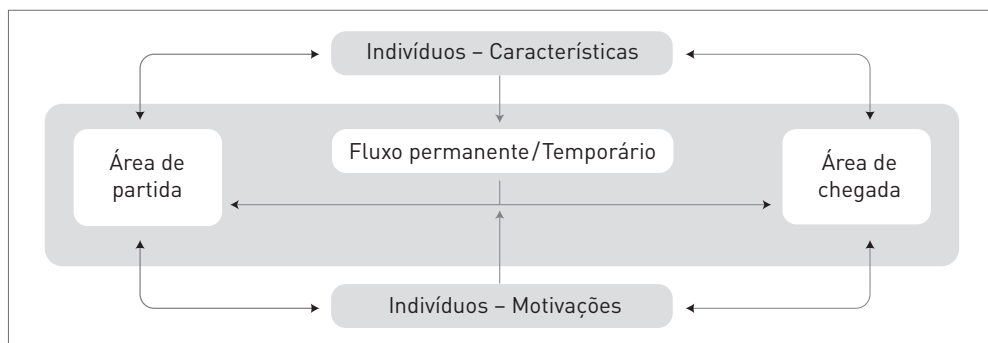
Os movimentos migratórios representam uma das manifestações mais evidentes do estreitamento do planeta. As regiões com melhores indicadores de bem-estar e oportunidades tornaram-se, na sua quase totalidade, espaços de imigração. As oportunidades geradas pela globalização económica, os avanços das comunicações e dos transportes e a difusão de informações sobre níveis regionalmente diferenciados de qualidade de vida e bem-estar irão fazer aumentar o volume de migrantes. As próximas décadas serão de desafio e oportunidade. Ao deslocar pessoas e homogeneizar culturas, comportamentos, padrões de vida, acesso a determinado tipo de bens, a globalização elimina as diferenças entre culturas espacialmente definidas, que constituíam as denominadas culturas nacionais. Em simultâneo com este processo, e em parte por sua causa, a globalização de informação também potencia novas percepções de insegurança, nomeadamente as veiculadas pelos *media*. Mas de que estaremos a falar de facto?

Lidamos desde logo com novas noções de segurança. À tradicional função do Estado enquanto garante da defesa do território e independência política junta-se o dever de assegurar independência económica, identidade cultural e estabilidade social². Os conceitos de segurança, liberdade e justiça tendem hoje a ser reestruturados em função do cidadão e de um novo paradigma de segurança, assente em novas hierarquias geográficas e noções de territorialidade, onde se destaca o conceito de «segurança humana». Mas lidamos também com novas populações, cuja imprevisibilidade de comportamento complexifica a compreensão real dos mesmos e respectivo exercício de previsão³. As migrações são o aspecto mais imprevisível do comportamento humano, por serem mais sensíveis às alterações de curto prazo das variáveis económicas, sociais e políticas e porque interagem mais directamente com os fenómenos que as influenciam.

Para a generalidade dos países receptores, e, em particular, para a Europa envelhecida com percentagens cada vez mais elevadas de residentes estrangeiros⁴, o impacto dos fluxos migratórios torna-se difícil de prever a médio e longo prazo. Será a imigração uma das respostas aos desafios que a Europa enfrenta? Que papéis podem os imigrantes protagonizar no desenho futuro da Europa? Como se firmam as suas relações nas

sociedades de acolhimento? Existem riscos de segurança nestes processos de mobilidade, hoje e no futuro próximo, ou seja, «migrantes de risco»? Como defini-los?

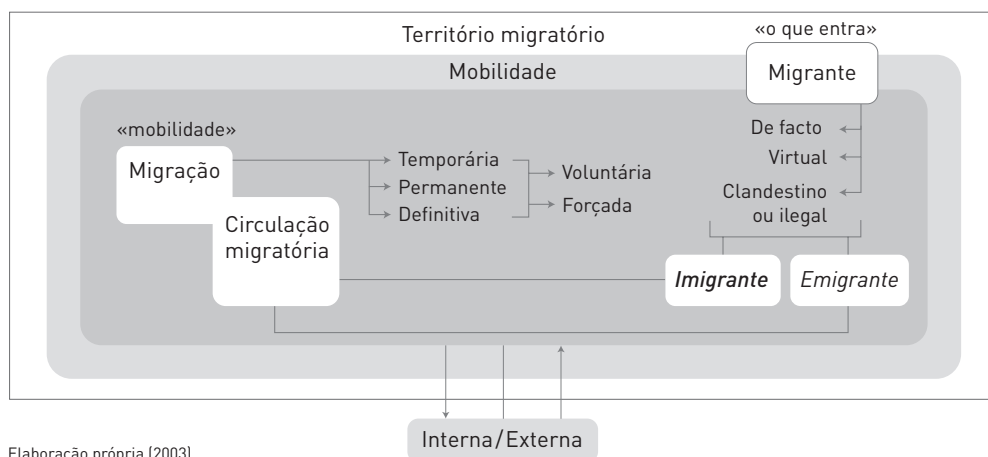
Figura 1 > Conceitos e lógicas migratórias – O espaço migratório



Adaptado de REDONDO (1990).

Fonte: CASTRO, Fátima Velez de - *A Europa do Outro - A Imigração em Portugal no Início do Século XXI*. Lisboa: ACIDI, 2008. p. 27.

Figura 2 > Tipologia do imigrante



Elaboração própria (2003).

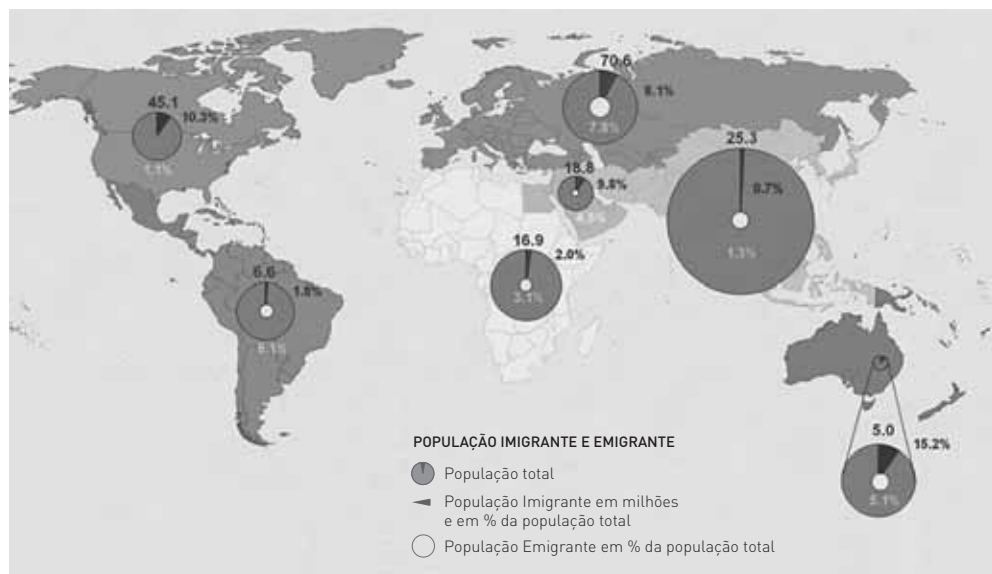
Fonte: CASTRO, Fátima Velez de - *A Europa do Outro - A Imigração em Portugal no Início do Século XXI*. Lisboa: ACIDI, 2008. p. 32.

ESPAÇOS E POPULAÇÕES. UM MUNDO DESIGUAL⁵

O mundo do século XXI herdou do anterior a necessidade de compreender e regular os desafios e oportunidades gerados pelo processo de globalização, mas também a urgência de enfrentar os riscos a ela associados. Adoptam-se novos significados e conteúdos para os conceitos de Estado, segurança, identidade política ou migrações e criam-se novos conceitos, como os de sociedade em rede ou de informação, cidades globais, economia em arquipélago⁶. Transforma-se a noção de espaço e o modo como as populações humanas, também elas novas populações, o percebem e utilizam. A realidade

mundial em construção não esbata as diferenças entre povos, antes parece acentuar a distância entre ricos e pobres, associada a processos de exclusão, passíveis de tradução espacial e entendidos como passíveis de poder constituir focos de insegurança⁷. Entre 1900 e 2000 a população mundial quadruplicou e somos hoje 6,8 mil milhões⁸. Embora na recta final da centúria se observe uma ténue redução das dinâmicas de crescimento demográfico, ele é ainda pautado por grandes assimetrias geográficas, que se manterão⁹. Até final do século o acréscimo do número de homens, estimado em cerca de três mil milhões, será a consequência incontornável do factor de inércia demográfica. Mais de 70 por cento desta nova população terá origem asiática e africana¹⁰. Variações demográficas de 30 a 70 por cento farão aumentar a pressão nos recursos naturais, serviços e infra-estruturas, adaptando-se a uma população predominantemente urbana, mais idosa e mais instruída¹¹. Este será mais um desafio global do milénio, embora a questão não seja tanto o número de homens, mas o seu estilo de vida¹². O século XXI será o século do envelhecimento demográfico, tornado global, mas este facto só será preocupante para as sociedades incapazes de recriar novos equilíbrios intergeracionais¹³. As regiões mais desenvolvidas económica e socialmente, entre as quais o continente europeu, ficarão dependentes das migrações. Nos países atractivos, elas conseguirão evitar até 2025 tendências recessivas do número de residentes, mas estimam-se descidas de 10 pontos percentuais em vários países da Europa Central e de Leste, designadamente na Rússia e na Ucrânia. Em todo o continente europeu o *ratio* entre activos e inactivos atingirá valores mínimos porque, pese embora a ligeira subida prevista dos níveis de fecundidade, é impossível inverter a tendência de envelhecimento nas primeiras idades. Por seu turno, o aumento da esperança média de vida acentua a pressão crescente do total de inactivos (pensionistas), num contexto em que será inviável aumentar a carga fiscal. O volume de migração líquida necessário para equilibrar esse processo é inexequível, pelo que, apesar dos saldos positivos, também os activos serão cada vez em menor número¹⁴. O impacto real do processo de envelhecimento em termos de mercado de trabalho e produtividade, bem como o grau futuro de dependência face às migrações económicas de algumas regiões do mundo, sobretudo dos países europeus, tem sido objecto de avaliação¹⁵. E nem sempre os cenários são pessimistas ou de incerteza, ao destacarem as potencialidades decorrentes do grau de qualificação dos imigrantes, que acompanha a transformação do tecido produtivo das sociedades atractivas, no contexto de globalização económica¹⁶.

Mapa 1 > Imigrantes e emigrantes no mundo, por regiões



Fonte: NAÇÕES UNIDAS – World Migrant Stock. The 2008 Revision. Nova York, 2009; IOM – World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy. Genebra, 2008.

A União Europeia (UE) deverá passar de 495 para 521 milhões de habitantes entre 2008 e 2035, altura em que começará a diminuir progressivamente, atingindo 506 milhões no ano de 2060¹⁷. Então a percentagem de pessoas acima dos 65 anos será de 30 por cento (17,1 por cento em 2008), 12,1 por cento dos quais com 80 ou mais anos (4,4 por cento em 2008)¹⁸. Os imigrantes irão ser chamados a protagonizar um papel de destaque no desenho do futuro da Europa, porque representam uma oportunidade. São, no entanto, também um desafio e os riscos associados aos novos perfis de população estrangeira devem ser pensados. Qual o posicionamento da Europa envelhecida?

Em 2008, existiam 214 milhões de migrantes internacionais (3,1 por cento da população mundial)¹⁹, total que incluía 20 a 30 milhões de indivíduos em situação irregular (10 a 15 por cento)²⁰, um terço dos quais na Europa. Assim, considerando a escala, o perfil e a complexidade destes valores, torna-se urgente o desenvolvimento de estratégias que potenciem os efeitos positivos da migração legal e minimizem os seus eventuais efeitos negativos, o que só poderá ser feito com base numa óptica integrada de cooperação. Com efeito, o processo de globalização em curso teve efeitos ambivalentes em termos de segurança e na forma como os estados-nação se posicionam, ao serem forçados a coexistir com novos actores, dinâmicas regionais e inseguranças. O conceito de segurança vai para além de uma perspectiva estatocêntrica e estrita do uso da força, e compreende não só o Estado, mas também as pessoas, abrangendo questões tão diversas como as ambientais ou de saúde pública. Trata-se do primado da segurança humana, baseado nos princípios do Estado de direito, da boa governança e dos Direi-

tos do Homem. Só assim se pode promover o desenvolvimento sustentável, a melhoria da qualidade de vida e a estabilidade e percepção de segurança individual²¹.

A percentagem de população estrangeira nos países europeus varia entre cinco e 39 pontos percentuais²² e a Europa continuará a atrair naturais da África e da Ásia, zonas mais jovens, com fortes dinâmicas de crescimento e menos desenvolvidas, independentemente do sentido das políticas de migração²³. Com efeito, a velha Europa vive uma situação complexa e única, mesmo para a Europa atractiva, porque é impossível compensar com entradas de cidadãos de países terceiros a redução da população activa e dos *ratios* entre jovens e idosos. A imigração pode mitigar os efeitos da quebra populacional, mas não resolve os problemas associados ao envelhecimento e não substitui a necessidade de reformas económicas²⁴.

SEGURANÇA GLOBAL E POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO EUROPEIA

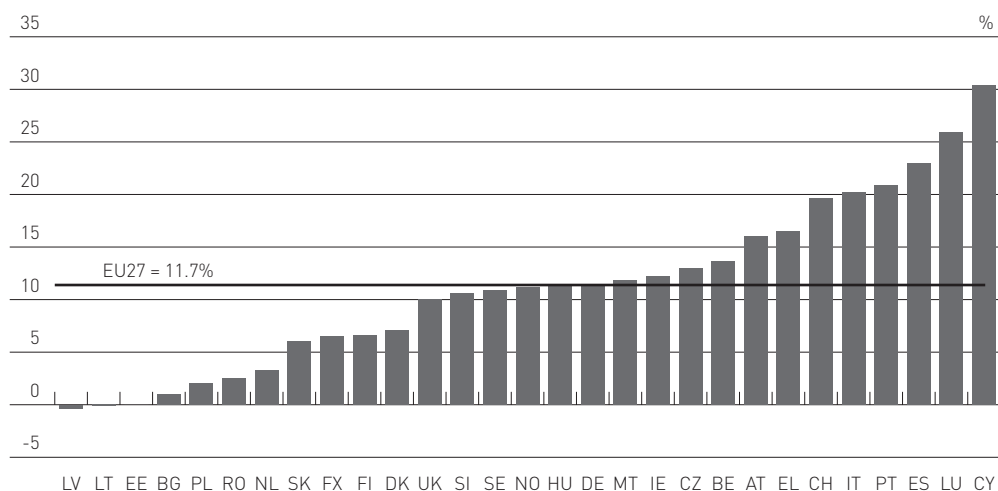
A avaliação do impacto migratório apresenta dificuldades de partida, como a inépcia para contabilizar o volume e estatuto dos fluxos ou a sua distribuição geográfica no tecido social dos países de acolhimento, os quais dificultam a tomada de medidas e a decisão²⁵. É possível contabilizar com alguma fiabilidade os imigrantes legais, permanentes e temporários de longa duração²⁶, tal como os requerentes de asilo, embora estes sejam mais difíceis de classificar. Porém a questão torna-se complexa, quando se trata de estimar as entradas e permanências não autorizadas²⁷, facto agravado por serem as migrações ilegais, irregulares e não autorizadas as que registaram nos últimos anos maiores aumentos, atingindo valores máximos na Rússia e nos países do Sul.

Na Europa de finais do século XX a redução dos fluxos emigratórios coexiste com o aumento da imigração, da mobilidade interna e do número de refugiados e deslocados. A UE lidera o fluxo de entradas, compostas por três grandes grupos: a migração intra-comunitária, realizada ao abrigo de diferentes tratados e acordos de Schengen; a dos refugiados e deslocados, ao abrigo da Convenção Internacional para os Refugiados; e a de trabalhadores de países terceiros. Estas categorias têm origens e perfis distintos, implicando diferentes estratégias a nível legislativo e de políticas públicas, de âmbito social, de integração e de segurança interna. As políticas europeias de imigração têm até recentemente centrado as suas actuações no sector da justiça e segurança (designadamente no controlo e regulação dos fluxos), ao invés de enquadrarem as novas populações numa óptica de desenvolvimento sustentável. A gestão dos fluxos, remetida para decisões dos governos nacionais, só recentemente trata a questão da integração dos seus não nacionais e raramente considera a importância da sua relação com a restante sociedade civil, naquilo que é também a procura de um novo perfil de cidadão europeu.

O impacto dos fluxos migratórios é sentido em vários sectores da sociedade²⁸, mas a mudança de perfil do universo migratório e a dependência da Europa face às migrações obriga a alterar a atitude reservada do discurso político sobre essa matéria. Há que

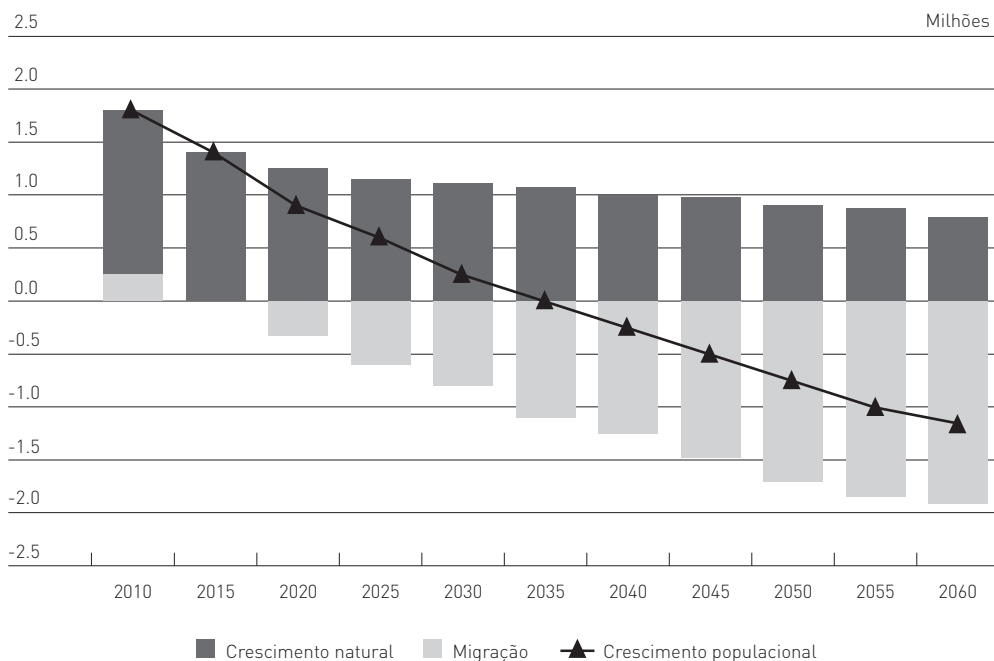
direccionar o discurso centrado no tema da entrada e regulação de fluxos, para as mais-valias da imigração no combate ao declínio e envelhecimento populacionais. Para fazer face aos objectivos de desenvolvimento e poderio económico estabelecidos pela Estratégia de Lisboa, a imigração apresenta-se como parte da solução, ao preencher franjas de actividade económica pouco desejadas pelos naturais. Acresce que os migrantes potenciam uma melhor distribuição geográfica do capital humano, mesmo o mais qualificado e não provocam pressões adicionais no sistema de protecção social, quando inseridas no mercado de trabalho, podendo contribuir para a sua sustentabilidade a médio prazo²⁹. A reconfiguração demográfica da Europa traduz-se também no aumento das minorias étnicas e religiosas de origem maioritariamente extra-europeu. Este aspecto é importante, porque nas próximas décadas elas manterão dinâmicas demográficas e níveis de integração geograficamente desigual em função da proximidade dos seus valores culturais, o que potencia novos graus de risco³⁰.

Gráfico 1 > UE27 - 1 de Janeiro de 2061. Estimativas de população residente



Fonte: EUROSTAT – *Ageing Characteristics and Demographic Perspective of the European Societies. Statistics in Focus*, 2008.

Gráfico 2 > UE27 - 1 de Janeiro de 2061. Factores de crescimento



Fonte: EUROSTAT – *Ageing Characteristics and Demographic Perspective of the European Societies. Statistics in Focus*, 2008.

Na nova ordem mundial, sustentada por uma rede de relações internacionais complexa, pela interdependência económica e ecológica e perante as ameaças das armas de destruição maciça, o Estado-Nação tem sido forçado a reequacionar o seu papel, tendo assumido em certas áreas estratégias comuns intergovernamentais, sobretudo na segunda metade do século XX³¹. Não obstante, a segurança nacional continua a ser vista como uma atribuição fundamental do Estado moderno, a quem, na tradição vestefaliana, continua a ser conferido o monopólio do uso da força e o estabelecimento e manutenção da ordem e paz social. Compete-lhe em todas as circunstâncias assegurar a integridade do território, proteger a população, preservar os interesses nacionais contra ameaças e agressões³². A globalização alterou este quadro político-constitucional, por obrigar à transposição das fronteiras do Estado-Nação e fragilizar as ligações robustas entre espaço e identidade nacional³³. A Europa deixou de ser o centro do mundo para liderar um amplo movimento de integração regional, já que nela existem mais identidades nacionais que estados³⁴. A circulação de pessoas e bens cria novas realidades e fenómenos sociais, políticos e económicos, que levantam a questão da identidade nacional, agora múltipla, e alteram a distinção entre segurança externa e interna.

O conceito de segurança compreende espaços, actores e instituições com graus variáveis de autonomia e poder, que mantêm relações nem sempre fáceis com o Estado embora

se reconheça às forças de segurança a competência para zelar pelas necessidades da sociedade civil, protegendo-a do crime e da desordem interna e externa³⁵. Resta saber até que ponto deixou de fazer sentido a construção de uma política de segurança fundada num centro a partir do qual as forças da autoridade, ordem e identidade combatem a anarquia, o caos e a diferença, abrigando os que pertencem a esse contexto e fechando fronteiras aos que não pertencem ao quadro normativo preestabelecido. A reconceptualização da segurança obriga ao reconhecimento da presença de estranhos como elemento definidor das actuais sociedades, que não se identificam com os discursos identitários dominantes e que, por esse facto, podem ser vistas como factor de instabilidade, porque não se enquadram no conceito de segurança clássico.

Ao deslocar o objecto de estudo da segurança do Estado para a sociedade, a segurança relaciona-se com situações em que as sociedades descobrem uma ameaça em termos identitários. Quando determinado tema ou grupo põe em perigo a continuação da construção da identidade, ele tende a ser *securitizado*. Numa fase inicial é-o pelas elites, tornadas agentes de *securitização*, que definem as ameaças do grupo e convencem a comunidade da sua validade, o que lhes confere legitimidade e concede os meios extraordinários para debelar a ameaça³⁶. A médio prazo, a separação entre controlo e território obriga o Estado a ser plural e a iniciar um processo de *des-securitização*, que permita a pluralidade identitária de um dado território sob um mesmo quadro normativo. Este aparente paradoxo é o garante da estabilidade.

E é neste contexto que surge o conceito de risco, aplicado a situações de insegurança indesejada, de probabilidade variável³⁷. O risco será tanto maior quanto maior a vulnerabilidade face à sua ocorrência. Assim, perante a sua inevitabilidade, será preferível tomar medidas de protecção e redução de vulnerabilidade e não medidas de redução de produção de risco, o qual é incontornável. Os riscos são factores de instabilidade de abrangência alargada, que estão associados a aspectos de desconhecimento, incerteza e probabilidade, numa inter-relação entre sector económico, político, social e de segurança e defesa³⁸. O recurso a novas tecnologias de vigilância e o reforço do controlo fronteiriço são dois exemplos de atitudes de medo, tal como o são a categorização de grupos ou perfis de risco, na tentativa de antecipar comportamentos indesejados. A aposta consiste em transformar factores encarados pelas sociedades de acolhimento como de perigo e instabilidade em factores de segurança e desenvolvimento³⁹.

Na nova concepção alargada de segurança, as migrações podem ser vistas como um risco para a soberania do Estado, da sociedade como um todo e dos vários grupos que a compõem, incluindo as minorias étnicas, porque provocam uma alteração da composição identitária até então vigente⁴⁰. A abordagem multisectorial das questões de segurança no âmbito das relações internacionais, proposta por Buzan, Waever e Wilde⁴¹, remete-nos para as formas de segurança política e social. A primeira engloba todas as ameaças à soberania do Estado, a segunda prende-se com a preservação da identidade e com a insegurança gerada sempre que a sobrevivência da comunidade parece estar

em risco, mesmo que tal não seja verdade. Este é o enquadramento teórico em que se movem as relações Estado-migrantes-sociedade, objecto privilegiado de abordagem de políticos, forças policiais, serviços secretos, ONG e *media*, definidos como *managers of unease* e construtores dos conteúdos do binómio imigração insegurança. A percepção de insegurança aumenta com o carácter difuso e intangível do conceito e com a dimensão dos volumes migratórios, que pode fazer com que partes da sociedade de acolhimento associem o migrante a terrorismo, crime organizado e tráfico de seres humanos. O primeiro passa a ser visto em determinados contextos como potencial ameaça ao Estado e à sociedade, muitas vezes identificado como «mau cidadão», aquele que «não faz parte de nós», cuja entrada sem controlo e em larga escala provocará alterações difíceis de prever⁴². A importância da percepção pública e da informação é assumida nos estudos realizados pelas Nações Unidas, designadamente sobre muçulmanos e indivíduos de origem árabe⁴³. As diferenças entre ameaças reais e construídas são classificáveis em três categorias:

Figura 3 > Tipologia das ameaças

Ameaças	
Refugiados e migrantes	<ul style="list-style-type: none"> • Para as relações entre país de origem e de destino (sobretudo quando se opõem ao regime do país de origem). • Política ou de risco para a segurança do país de destino. • Para a cultura dominante e identidade no país de destino. • Problema social e económico para o país de destino (pressão nos sistemas). • Manipulação contra o país de origem por parte do país ou sociedade de destino.
Imigrantes ilegais	<ul style="list-style-type: none"> • Pressão do sistema económico e protecção social. • Sobrevivência de máfias de tráfico de seres humanos. • Relações complexas Sul-Norte, dada a sua origem, maioritariamente de zonas politicamente instáveis.
Terroristas	<ul style="list-style-type: none"> • Circulação de informação de grupos ideológicos, que mobilizam massas (grupos excluídos económica e socialmente, segunda e terceira gerações de imigrantes). • Dificuldade de controlar a circulação de pessoas suspeitas.

Fonte: WEINER, Myron – *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. Londres: Addison Wesley Publishing Company, 1995, pp. 105-106.

Acresce ao impacto potencialmente negativo destes grupos, a instabilidade social gerada pela existência de minorias étnicas fortes no seio das fronteiras políticas, com dinâmicas inter-regionais variáveis⁴⁴. O impacto da imigração é moldado em simultâneo pelas suas características e pelas da sociedade de acolhimento⁴⁵. Veja-se um exemplo: as relações preexistentes (raciais ou étnicas) entre residentes nacionais e estrangeiros afectam o funcionamento do mercado laboral e moldam as atitudes intergrupais; alteram a estrutura do mercado laboral; modificam as recomposições étnicas da sociedade receptora, já que o imigrante procura na sociedade de acolhimento não só um lugar físico (casa,

emprego, acesso a educação, saúde), mas também um espaço sociocultural⁴⁶. As lógicas migratórias no contexto da globalização são pouco sensíveis às políticas dos estados⁴⁷. Não existe um espaço europeu de valores e atitudes comuns face à imigração e às questões de cidadania. Para Diamanti⁴⁸ dois aspectos explicam parte significativa do porquê das diferenças entre cidadãos europeus e imigrantes, sendo a idade, o nível de instrução e as opções políticas vistos como *predictors* dessa diferença:

- uns consideram o migrante como um risco social e uma ameaça à cultura, contestam a concessão de direitos de cidadania e entregam ao Estado as funções de regulação nesta matéria;
- outros optam por lhe garantir o usufruto de plenos direitos sociais e políticos, remetendo para a sociedade e as instituições o papel regulador da integração.

O peso relativo destas duas tendências numa mesma sociedade é ainda influenciado pela história de cada Estado e por outros factores, como a afinidade étnica ou religiosa ou a simples capacidade de absorção do mercado de trabalho⁴⁹. A análise da relação entre imigração e segurança permite entender as várias situações em que os primeiros podem ser percebidos como ameaça potencial. Da mesma forma justifica o pendor securitário da gestão do desconhecido, em que apenas pontualmente se transformam e pode ser influenciada pelo grau de integração dos «estrangeiros». Neste sentido, as políticas de integração constituem um desafio nas próximas décadas e do seu sucesso poderão depender as formas do binómio que tende a estabelecer-se entre segurança interna ou internacional, migrações e mobilidade.

O século XXI será o século das migrações, tornada uma das principais fontes de preocupação, sobretudo devido ao aumento dos clandestinos. Desde a Declaração de Barcelona, em 1995, até ao Acto Europeu sobre Imigração e Asilo, assinado em Outubro de 2008, várias iniciativas foram tomadas com vista a delinear uma política de imigração comunitária baseada em grandes linhas de força, de que cumpre sublinhar o reforço:

- da cooperação em matéria de migração legal e nas áreas da integração social, justiça e segurança, partilhando iniciativas comuns no sector da migração legal e ilegal;
- do controlo dos fluxos migratórios ilegais, garantindo o seu regresso aos países de origem, numa perspectiva compreensiva, holística e integrada, que contribua para o desenvolvimento interno das regiões de saída;
- do controlo fronteiriço;
- da construção de uma Europa de asilo;
- do consenso sobre o papel positivo de uma boa gestão, que possa contribuir para otimizar os benefícios económicos e sociais das migrações e reforce o entendimento mútuo entre culturas e civilizações;

- do desejo de promover um tratamento condigno aos imigrantes, lutando contra a discriminação religiosa, o racismo e a xenofobia e promovendo o diálogo entre culturas;
- da luta contra o terrorismo e a criminalidade⁵⁰.

A adopção pelo CE do Pacto Europeu de Imigração e Asilo reflecte o desejo de uma política comum, embora mais coesa no que respeita a asilo⁵¹, dado que a política migratória se baseia na afirmação dos princípios genéricos comuns atrás enunciados, mas reconhece a diversidade de situações e as diferentes perspectivas dos estados-membros⁵². Entre todos esses princípios destaca-se a integração holística do imigrante e respectiva família, expresso na Agenda Comum para a Integração de 2005, no Manual Europeu sobre Integração de 2007 e responsável pela eleição de 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural⁵³. O esforço de integração passa pela inserção no mercado de trabalho, a facilitação de competências linguísticas e educacionais, o acesso a habitação, a serviços de saúde e assistência social, o envolvimento e participação activa na vida cívica, a aquisição de nacionalidade. O processo envolve direitos e deveres para ambas as partes, sem descurar as suas identidades específicas.

A partir do 11 de Setembro as questões migratórias passaram da *low* para a *high politics* e também por esse facto a formulação de uma política comunitária coesa de migração, prevista no Tratado de Lisboa, tem sido difícil de obter como prática efectiva. Existe uma contradição entre a natureza transnacional dos fluxos migratórios e a natureza nacional com que se continuam a formular as políticas públicas de imigração e com que a sociedade civil percebe esses mesmos fluxos. A relação entre migrações e insegurança pode ainda ser justificada por factores de natureza interna, relacionados com o discurso populista, xenófobo e racista, que continua a ser minoritário em «termos de opinião pública», embora aumente de tom. As migrações internacionais não representam para a UE uma ameaça de segurança não tradicional⁵⁴, mas sim um desafio ligado a três sectores específicos: imigração ilegal, tráfico de seres humanos, criminalidade e terrorismo. Os atentados de 2001 deram azo a discursos que associavam imigração a terrorismo e foram pretexto para reforçar o controlo de fronteiras, detenção, deportação e expulsão de ilegais ou indesejados.

Ao falar de desenvolvimento em segurança e do papel da UE em termos de política externa, João Cravinho⁵⁵ lembrava a necessidade de conciliar o respeito rígido pelo poder do Estado com as dinâmicas de promoção de segurança humana e o quanto esse facto dificulta a procura de um equilíbrio entre soberania estatal e segurança dos cidadãos⁵⁶. Poderíamos transpor esses desígnios, enunciados numa óptica de intervenção externa, para a questão da actuação sustentada face às migrações e discutir se esta deve ser considerada uma questão, atendendo à «percepção de insegurança» implícita no termo. Que componentes de segurança podem ser ameaçadas pelas migrações? O esforço futuro deverá ser direccionado para uma acção política concertada, que minimize

as percepções de risco associado ao binómio migrações-segurança. A securitização não resolve o desafio, apenas o torna de mais complexa resolução. Vivemos uma era de incerteza e numa fase de reavaliação quanto à evolução futura das migrações e aos riscos a elas eventualmente associados. As consequências serão imensas e colocam-se a vários níveis⁵⁷.

DESAFIOS, POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E SEGURANÇA

As políticas de imigração europeia estruturam-se em torno de quatro eixos principais:

- o controlo dos fluxos, nomeadamente no que diz respeito a condições de entrada e permanência, estandardizando, reformulando ou apenas clarificando a actual legislação, no sentido de um progressivo endurecimento;
- o acentuar da luta contra a imigração clandestina, através do reforço das fronteiras territoriais e da aposta em acções concertadas de fiscalização dos locais de trabalho pelas autoridades competentes;
- a consolidação de políticas de integração das comunidades imigrantes, garantindo aos já instalados condições favoráveis de estabilidade e recuperando os excluídos das redes regulares de imigração;
- o desenvolvimento de políticas de cooperação internacional, no sentido de uniformizar os procedimentos no universo dos países receptores e promover a fixação de migrantes nos países emissores.

Como vimos atrás, em termos teóricos, os migrantes podem ser vistos como potenciais agentes e/ou factores de instabilidade a nível militar, político, económico, social ou ambiental, afectando directa e indirectamente a segurança do Estado.

Figura 4 > Os migrantes e os sectores de segurança

Sector de segurança	Os imigrantes podem afectar a segurança do Estado quando:
Militar	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciam actividades militares contra o seu país de origem a partir deste. • Convencem o Estado de acolhimento a intervir no seu país de origem. • Servem de pretexto ao Estado de acolhimento para intervir.
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Ameaças internas (tentativa de alterar as políticas vigentes, suporte a movimentos autonómicos). • Ameaças externas (Estado de acolhimento e migrantes afastam-se da ideologia vigente no Estado de origem; migrantes desenvolvem actividades contra o Estado de origem no seio do Estado de acolhimento). • Subida de popularidade dos partidos de extrema-direita. • Contributo dos imigrantes para a subida das taxas de criminalidade, o tráfico de seres humanos e as redes de crime organizado (armas, drogas).

Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Ameaças à capacidade financeira do Estado de acolhimento (sobrecarga gerada por níveis de dependência económica superior; despesas no sector público básico). • Concorrência no mercado de trabalho. • Relutância dos contribuintes em partilhar direitos com uma população que não ou só recentemente contribui para o sistema.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Os refugiados alteram a relação homem-ambiente no Estado de acolhimento e geram hostilidades diversas, porque influenciam negativamente a qualidade de vida das populações, consumindo recursos naturais ou bens e PIB.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Identidades colectivas (religiosas e étnicas) podem funcionar independentemente do Estado. Remete para a sustentabilidade dos padrões linguísticos e culturais, sobretudo a nível interno, e para a criação de comunidades dentro do Estado, alterando os conceitos de nacionalidade e cidadania. Quando os volumes de entrada rompem os limites de tolerância geram exclusão social e sentimentos de xenofobia.
Demográfico	<ul style="list-style-type: none"> • Acentua-se o processo de envelhecimento das estruturas nos países de saída (Europa Central e de Leste) e reduz-se a população activa.

Fonte: STIVACHTIS, Yannis A. – «International migration and the politics of identity and security». In *Journal of Humanities & Social Sciences*. Vol. 2, N.º 1, 2008, pp. 6-7.

Que desafios futuros se colocam aos decisores políticos no âmbito da regulação das populações imigrantes? Quais as relações entre migrações e segurança? Que perspectivas em termos de segurança interna e externa?

Os fluxos migratórios positivos, a par do fenómeno do envelhecimento, são indicadores de mudança social, inevitáveis e passíveis de influenciar comportamentos e percepções de segurança⁵⁸. Mas devemos olhar as migrações como uma parte integrante dos processos de transformação global e não tanto como um problema a resolver. Desde logo porque, numa perspectiva de sustentabilidade socioeconómica, a Europa precisa garantir a renovação demográfica para enfrentar os objectivos de desenvolvimento e poder económico estabelecidos na Estratégia de Lisboa, sendo a imigração um factor não negligenciável para esse efeito. A comunidade migrante é fonte de diversidade, flexibilidade e inovação, garante o desempenho de actividades económicas pouco desejadas pelos naturais, obvia os custos com formação avançada em áreas especializadas, e constitui parte da solução para a insustentabilidade dos regimes de protecção social.

Sabemos que os estados-membros comunitários centralizam as políticas de imigração nos assuntos internos e justiça, na óptica do controlo e regulação de fluxos, mais que numa perspectiva holística de desenvolvimento sustentável. No entanto, a gestão dos fluxos e perfis migratórios, tal como o tema da inclusão, são objecto de medidas com carácter nacional, da qual esses estados não pretendem abdicar, porque envolve elementos de soberania sensíveis. Mesmo entre as sociedades mais integradoras continuam

a existir diferenças apoiadas numa história institucional e sociopolítica diversa. O desafio passa, em nosso entender, por:

- tornar o espaço europeu um espaço de cidadãos;
- fomentar políticas de proximidade em termos de integração local comunitária;
- garantir um melhor acesso à informação sobre o fenómeno migratório;
- reduzir os factores de afastamento entre países emissores, de trânsito e receptores, bem como uma política de imigração ilegal (política de vistos, controlo de fronteiras externas, relacionamento com países terceiros e acordos de readmissão).

Os responsáveis pela segurança colectiva têm de articular o novo paradigma da realidade mundial, onde coexiste a globalização e a concomitante circulação de pessoas, bens e informação, as quais potenciam numa sociedade de risco a percepção de insegurança individual e colectiva.

A segurança não é um dado adquirido, tem de ser construída diariamente... e o futuro implica uma nova «cultura de imigração». Esta terá de garantir a gestão sustentável entre fluxos migratórios variáveis, comunidades residentes progressivamente mais complexas e distintas, necessidades do país em termos de desenvolvimento económico a escalas diversas (nacional, comunitária e global) e direitos e garantias (segurança humana).

Falamos de intervenções em tempos diferentes, o que introduz factores de enorme complexidade. Por um lado, a dinâmica própria das sociedades e economias nacionais, que decorre num tempo curto, em que se exigem respostas consistentes para a resolução ou mitigação de problemas reais imediatos (por exemplo, quotas, controlo de redes criminosas); por outro, a implementação de medidas preventivas redutoras dos riscos directa ou indirectamente associados aos fluxos migratórios, onde se destacam os processos de integração e de consolidação das comunidades existentes, mas que é um tempo de média duração, cujos resultados se inscrevem numa lógica de futuro. RI

- 1** Este texto é inspirado nas páginas 1 a 12 do trabalho de investigação individual (TIF) realizado e defendido publicamente pela autora no Instituto de Defesa Nacional – MDN, no âmbito do Curso de Auditor de Defesa Nacional 2009, intitulado «Portugal. Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança».
- 2** KISSINGER, Anna – «International migration as a non-traditional security threat and the UE responses to this phenomenon». In *Central European Forum for Migration Research*. Working Paper N.º 2, Varsóvia, 2004, p. 13.
- 3** As previsões demográficas desenvolvem-se a partir de modelos baseados na regularidade das tendências do passado e utilizam tendências passadas para prever o futuro próximo. Mas apesar da melhoria verificada em termos de dados e técnicas prospectivas, os resultados dos modelos actualmente realizados estão a aumentar as suas margens de erro, porque a compreensão real dos comportamentos humanos é cada vez mais complexa.
- 4** Representam hoje nove por cento na Europa, um por cento na Ásia e América Latina, dois por cento na África e 14 por cento na América do Norte (NAÇÕES UNIDAS – *World Migrant Stock. The 2008 Revision*. Nova York, 2009).
- 5** RODRIGUES, Teresa – «Espaços e populações do século XXI». In *Janus 2010. Portugal no Mundo. Meio Século de Independências Africanas*. Lisboa: UAL/Público, 2010, pp. 56-57.
- 6** DURAND, M. F. et al. – *Atlas de la Mondialisation. Comprendre l'espace mondial contemporain*. SciencesPo, Paris, 2008; BADIE, Bertrand – *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard, 1995; BAYLIS, John, e SMITH, Steve – *The Globalization of World Politics*. 3.ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2005; LOMBORG, Bjorn (ed.) – *Global Crisis, Global Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004; LOMBORG, Bjorn (ed.) – *Solutions for the World's Biggest Problems: Costs and Benefits*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- 7** Pensemos na abordagem do conceito de «segurança» na perspectiva da teoria das relações internacionais, designadamente a tendência multiculturalista humanitária de Ken Booth, Richard W. Jones, Bill McSweeney, João Reis Nunes e J. Pedro T. Fernandes, entre outros. (LEAL, Catarina – *Riscos de Instabilidade no Magrebe e Segurança Energética em Portugal*. Dissertação de doutoramento em Relações Internacionais. FCSH – UNL, Lisboa, 2009, pp. 7-16).
- 8** PRB – *World Population Data Sheet. Demographic Data and Estimates for the Countries and the Regions of the World*. Washington: Population Reference Bureau, 2009, p. 6.
- 9** De acordo com as projecções efectuadas: UNPF (<http://www.unfpa.org/public/News/pid/2218>), EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>) e PRB (<http://www.prb.org>).
- 10** Os gigantes asiáticos tenderão a estabilizar; África voltará a duplicar o seu volume de residentes.
- 11** Dois terços dos 50 países com maior previsão de aumento pertencem à África subsariana (mais 250 milhões), os restantes ao Médio Oriente e à Ásia do Sul (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL – *Global Trends 2025. A Transformed World*, Washington, 2008, p. 19. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf).
- 12** PISON, Giles – *Atlas de la Population Mondiale. Faut-il craindre la croissance démographique et le vieillissement?*. Paris: Jacquard, 2009; RODRIGUES, Teresa – «A dinâmica das populações humanas e os modelos de mortalidade». In *Fórum Sociológico*, Lisboa. N.ºs 11-12, 2004, pp. 11-29.
- 13** Designadamente, ao assegurar a sobrevivência alimentar e o acesso a cuidados de saúde (RODRIGUES, Teresa et al. – *Regionalidade Demográfica e Diversidade Social*. Porto: Edições Afrontamento, 2009).
- 14** Estima-se uma redução após 2017-2020 (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL – *Global Trends 2025. A Transformed World*, Washington, 2008, pp. 22-23. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf).
- 15** Mau grado a dificuldade em garantir uma recolha e tratamento fiáveis sobre os volumes envolvidos (PARSONS et al. – *Quantifying the International Bilateral Movements of Migrants*. Development Research Centre on Migration, Globalisation & Poverty, Working Paper T 13. Sussex, 2005. [Consultado em: 5 de Junho de 2009]. Disponível em: http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T13.pdf).
- 16** SACZUK, K. – «Development and critique of the concept of replacement migration». In *CEFRM, Working Paper*. Varsóvia. N.º 4, 2003) faz o estado da arte sobre o tema. Para o caso europeu cf. BIJAK, John et al. – «Population and labour force projections for 27 European countries, 2002.2052: impact of international migration on population ageing». In *European Journal of Population*. N.º 23, 2007, pp. 1-31.
- 17** Entre 2008 e 2060 os maiores aumentos demográficos terão lugar em Chipre (+66 por cento), Irlanda (+53 por cento), Luxemburgo (+52 por cento) e Reino Unido (+25 por cento); os maiores declínios na Bulgária (-28 por cento), Letónia (-26 por cento), Lituânia (-24 por cento) e Roménia (-21 por cento). A partir de 2015, o número de óbitos deverá suplantar o de nascimentos, tornando-se total a dependência face às migrações. Em meados dos anos 2030, o saldo migratório positivo já não conseguirá compensar a variação negativa natural e a população começará a reduzir-se. Em 2060, os estados-membros mais populosos da União Europeia serão Inglaterra (77 milhões), França (72 milhões), Alemanha (71 milhões), Itália (59 milhões) e Espanha (52 milhões). (NAZARETH, Manuel – *Crescer e Envelhecer. Constrangimentos e Oportunidades do Envelhecimento Demográfico*. Lisboa: Editorial Presença, 2009, pp. 148-160).
- 18** Cf. EUROSTAT (*Ageing Characterises the Demographic Perspectives of the European Societies*, Statistics in Focus. Population and Social Conditions, 2008. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-072/EN/KS-SF-08-072-EN.PDF).
- 19** IOM – *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Genebra, 2008. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=7&products_id=62
- 20** NAÇÕES UNIDAS – *World Migrant Stock. The 2006 Revision*. Nova York, 2006. [Consultado em: 18 de Julho de 2009]. Disponível em: <http://esa.un.org/migration/>.
- 21** TEIXEIRA, Nuno Severiano – *Intervenção na Reunião Informal de Ministros do Desenvolvimento*, Funchal, 2007. [Consultado em: 5 de Agosto de 2009]. Disponível em: http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/307B09C9-511B-4694-89D1-A6860617B337/0/MDN200907-RIMDesenv_Funchal_final.pdf.
- 22** Residem na União Europeia cerca de 474 milhões de cidadãos e migrantes legais, dos quais 42 milhões de outros estados-membros. Dos restantes, 58,2 por cento são europeus, 17,1 por cento africanos e 11,8 por cento asiáticos. (OCDE – *International Migration Outlook 2008*. Paris: SOPEMI, 2008. [Consultado em: 5 de Junho de 2009]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/63/41256133.pdf>).
- 23** Só a parte ocidental recebe anualmente um milhão de imigrantes e nela residem hoje mais de 35 milhões, muitos dos quais oriundos de países maioritariamente muçulmanos (Norte de África, Médio Oriente, Ásia do Sul) (COLLETT, Elizabeth – *Conversations across Cultures: making integration work in a changing Europe. Migration and Integration*. Background Paper for European Year of Intercultural Dialogue, 2008. [Consultado em: 20 de Junho de 2009]. Disponível em: <http://www.interculturaldialogue2008.eu/fileadmin/downloads/documents/>

230brussels%20debates/080214_EPC_concept%20paper_KLS.pdf

24 Segundo o estudo prospetivo *Replacement Migrations: Is it a Solution to Declining and Aging Population?*, realizado pelo Departamento da População das Nações Unidas (<http://www.un.org/esa/population,2001utl>) em alguns casos seriam necessários saldos três vezes superiores aos do final do século XX para que fosse possível encerrar com algum optimismo o futuro crescimento da população.

25 A competição entre recém-chegados e grupos locais mais frágeis é passível de gerar descidas nos salários e o aumento das taxas de desemprego e trabalho precário, factos potenciadores de tensões sociais. Daí a importância dos efeitos invisíveis da imigração.

26 Em Julho de 2007 a União Europeia adoptou uma série de medidas para garantir a comparabilidade da informação estatística e a uniformização de critérios (cf. THIERRY, Xavier – «Le défi statistique européen». In *Futuribles. Analyse et prospective*. Paris. N.º 243, Julho-Agosto de 2008, p. 61). Assumem o estatuto de legais: a) os indivíduos entrados ao abrigo do reagrupamento familiar e as migrações laborais, qualificadas ou não; b) os estudantes, sem contar os de cursos com três ou menos meses de duração; c) os trabalhadores temporários com todo o tipo de qualificação [excepto os trabalhadores de curta duração ou sazonais]; d) indivíduos em comissão de duração igual ou superior a um ano, com direito de permanência legal; e) investidores ou empresários.

27 Entre eles: a) os que entram sem documentos, muitos dos quais vítimas de tráfico; b) os portadores de documentação falsa, onde se incluem os requerentes fraudulentos de asilo; c) os que permanecem no país para além do prazo do visto; d) os que infringem os termos e condições dos vistos, nomeadamente aceitando empregos. (PAPADEMETRIU, Demetrios G. – «Gerir melhor as migrações internacionais: princípios para maximizar os benefícios das migrações». In *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*, coord. de Demetrios G. Papademetriou. Lisboa: FLAD, 2008, pp. XX-XXIII).

28 KAHANEC, Martin *et al.* – *Migration in an Enlarged EU: A Challenging Solution?*. Economic Papers 363. Bruxelas: Comissão Europeia, 2009. [Consultado em: 20 de Junho de 2009]. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14305_en.htm.

29 Vários estudos destacam a importância da imigração como factor diferenciador do futuro desenvolvimento das regiões europeias, com vantagem máxima para uma lógica integrada de rede metropolitana (ESPON – *Scenarios of the Territorial Future of Europe*, ESPON 2006 Programme). Bruxelas: Comissão Europeia, 2008. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: <http://www.interreg3c.net/sixcms/media.php/5/2007-07-26+INTERREG+IVC+OP+final.pdf>

30 As políticas de imigração adoptadas e alguma radicalização de posições entre população autóctone e muçulmanos conservadores fomentam a tensão quanto à sua presença em algumas sociedades ocidentais (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL – *Global Trends 2025. A Transformed World*. Washington, 2008, pp. 23-24. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf)

31 BAYLIS, John, e SMITH, Steve – *The Globalization of World Politics*. 3.ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 238-240.

32 Em geral, e desde a Revolução Francesa em particular, a imagem da segurança como objectivo do Estado e, na prática, como bem colectivo, associou a segurança do indivíduo à própria segurança do Estado.

33 Entendida como cultura única e espacialmente definida.

34 Há que definir os limites entre interesse nacional, regional e local e ameaças possíveis (HUNTINGTON, Samuel – *Who Are We? America's Great Debate*. Londres: The Free Press, 2005).

35 Sociedade civil que inclui ONG, sindicatos, organizações profissionais de comércio, movimentos sociais com objectivos distintos e por vezes antagónicos (CHUTER, David – «Security Sector Reform: ambitions and reality». In *Partnership – The United Nations, the European Union and the Regional Dimensions of Peace Operations: Examples of Cooperation within the framework of Chapter VIII of the UN Charter*. Paris: International Forum for the Challenges of Peace Operations 2008 & CERI Science Po, 2008).

36 STIVACHTIS, Yannis A. – «International migration and the politics of identity and security». In *Journal of Humanities & Social Sciences*. Vol. 2, N.º 1, 2008, pp. 6-7. [Consultado em: 13 de Julho de 2009]. Disponível em: <http://www.scientificjournals.org/journals2008/articles/1387.pdf>

37 HANSSON, Sven Ove – «Risk». In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford, 2007. [Consultado em: 15 de Junho de 2009]. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/risk/>

38 BAUMAN, Z. – *Globalization: The Human Consequences*. Nova York: Columbia University Press, 1998, p. 136; ENGEL, P. – *Network Security – What Does Risk Mean to Me? Techniques for Measuring the Importance of both Real and Potential Vulnerabilities*, CDW.com, 2008. [Consultado em: 13 de Julho de 2009]. Disponível em: http://www.berbee.com/public/learning/Article_Risk.aspx

39 CASTELLS, Manuel – *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

40 BIGO, Didier – *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of*

Unease, Alternatives: Global, Local, Political, 27, 2002, pp. 1 e segs. [Consultado em: 10 de Junho de 2009]. Disponível em: [**41** Só a partir desse momento estão reunidas as condições para que determinado tema se torne objecto de securitização \(cf. BUZAN, B. *et al.* – *Security – A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998\).](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3225/is_1_27/ai_n28906099/pg_1?tag=artBody;col1;STIVACHTIS, Yannis A. – «International migration and the politics of identity and security».</p></div><div data-bbox=)

42 BIGO, Didier – *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, Alternatives: Global, Local, Political*. Para o autor, a globalização das tecnologias de segurança e controlo são as grandes causadoras desta nova percepção.

43 NAÇÕES UNIDAS – «Social dimensions of international migration». In *3rd Coordination Meeting on International Migration*. Nova York, 2004.

44 Como sucede com os migrantes do Médio Oriente ou da África (BUZAN, B. *et al.* – *Security – A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 122; WAEVER, Ole *et al.* – *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. Nova York: Saint Martin's Press, 1993, pp. 45-48).

45 São quatro as grandes dimensões que influenciam a recepção dos imigrantes: as relações raciais ou étnicas preexistentes na sociedade; as diferenças nos mercados laborais e instituições relacionadas; o impacto das políticas e programas governamentais: políticas de imigração, políticas de integração, políticas para a regulação de instituições sociais; as mudanças nas fronteiras internacionais, como processo da globalização.

46 REITZ, Jeffrey G. *et al.* – *Race, Religion, and the Social Integration of New Immigrant Minorities in Canada, International Migration Review*. Sidney (March 4), 2008. [Consultado em: 5 de Junho de 2009]. Disponível em: <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/RaceReligionFinal.pdf>

47 Só 22 por cento dos estados procuram reduzir o volume de entradas e só 25 por cento o procuram fazer em relação às saídas, excepção feita à fuga de cérebros (NAÇÕES UNIDAS – *Globalization and Interdependence: International Migration and Development*, 2006).

48 DIAMANTI, Ilvo – «Immigration et citoyenneté en Europe». In *Critique Internationale*. Paris. N.º 8, Julho de 2000, pp. 73-95.

49 STIVACHTIS, Yannis A. – «International migration and the politics of identity and security».

50 Para uma descrição detalhada de cada uma destas linhas ver Ciardelli (CIARDELLI, P. *et al.* – *Immigration: Laws, Policies, Social/Economic and Cultural Aspects, Integration, Internal Security, Social Con-*

flicts, WGroup 1 – Report: International Seminar on Safety for Mediterranean – C4/2009, Centro Alti Studi per la Difesa, Roma) e Parecer do Comité das Regiões, “Uma perspectiva global da migração: o desenvolvimento de uma política europeia de imigração laboral e a sua inserção na relação com os países terceiros”. In *Jornal Oficial da União Europeia*, C257/04, 6 de Outubro de 2008.

51 A adopção de quatro grandes instrumentos legislativos lançou as bases do Sistema Comum Europeu de Asilo, o qual garante a existência de procedimentos idênticos em todos os estados, segundo princípios de justiça, eficiência e transparência.

52 Shengen cria um «Estado de cidadãos europeus», mas limita a capacidade de residir permanentemente em alguns deles. O imigrante só adquire plenos direitos após cinco anos de residência conti-

nuada, confirmada pelas autoridades locais, direitos que cessam se o mesmo se ausentar por dois anos seguidos [MERLANT – «Le Marché de Travail Immigré». In *L’Atlas des Migrations. Les Routes de l’Humanité*, 2008-2009, p. 11].

53 Cf. EUAFR – *EU-MIDIS at a glance, Introduction to the FRA’s EU-wide discrimination survey, 2009* European Union Agency for Fundamental Rights. [Consultado em: 18 de Junho de 2009]. Disponível em: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/ attachments/ EU-MIDIS_GLANCE_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_GLANCE_EN.pdf).

54 STIVACHTIS, Yannis A. – «International migration and the politics of identity and security».

55 CRAVINHO, João – «Desenvolvimento em segurança». In *Nunca de Antes: Anuário do Instituto de Defesa Nacional*. Curso de Defesa Nacional 09, IDN, Lisboa, 2009. [Consultado em: 30 de Junho de 2009]. Disponível em:

http://www.idn.gov.pt/CURSOSidn/auditores/documentos/TextosApoio/Seguranca_Desenvolvimento_Africa_ProfDoutorJoaCravinho.pdf.

56 João Cravinho destaca a responsabilidade de proteger, de prevenir e de estabelecer um diálogo construtivo com outras instituições afins, agilizando a criação de modelos de actuação concertada («Desenvolvimento em segurança»).

57 KISSINGER, Anna – «International migration as a non-traditional security threat and the UE responses to this phenomenon». In *Central European Forum for Migration Research*. Varsóvia. Working Paper N.º 2. 2004, pp. 1-3.

58 MAI – *Relatório Anual de Segurança Interna. Ano de 2008*. Lisboa, 2009, pp. 59-60. [Consultado a: 10 de Maio de 2009]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MAI/RASI_08.pdf