PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

25.6.2008

DOCUMENTO DE TRABALHO

Avaliação e futuro desenvolvimento da Agência FRONTEX e do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras EUROSUR

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Javier Moreno Sánchez

I. INTRODUÇÃO:

A Agência FRONTEX, criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e operacional desde Outubro de 2005, tem por objectivo melhorar a gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros. O programa da Haia previa que fosse objecto de uma avaliação política antes do final de 2007, o que se reflectiu na Comunicação COM(2008) 67 final da Comissão.

II. AVALIAÇÃO 2005/2007

1. A Agência FRONTEX inscreve prioritariamente a sua acção no quadro da **coordenação da cooperação operacional** entre Estados-Membros **no âmbito da gestão das fronteiras externas**.

   Em 2006 e 2007 já promoveu 28 operações conjuntas - 9 nas fronteiras marítimas, 12 nas fronteiras terrestres e 7 nas fronteiras aéreas -, às quais há que acrescentar 19 projectos-piloto executados para complementar essas operações.

   A participação dos Estados-Membros revelou-se variável: em média, a participação dos Estados-Membros foi de 7 nas operações nas fronteiras marítimas, 9 nas operações nas fronteiras terrestres e 11 nas operações nas fronteiras aéreas. Devido ao equipamento necessário para a realização das operações nas fronteiras marítimas, os custos destas operações são substancialmente mais elevados – em média, 2,7 milhões de euros – do que os das operações nas fronteiras terrestres e aéreas, respectivamente de 83 000 e 194 000 euros.

   No entanto, todas elas geram uma frutuosa troca de boas práticas e de informações, assim como a promoção da cooperação quotidiana entre autoridades nacionais responsáveis pela vigilância das fronteiras: em dois anos, mais de 53 000 pessoas foram detidas ou impedidas de entrar nas fronteiras, foram detectados mais de 2 900 documentos de viagem falsos ou falsificados e foram presos 58 passadores de imigrantes clandestinos.

   A nível de outras iniciativas conexas importantes, saliente-se a criação (Maio de 2007) da Rede Europeia de Patrulhas (REP), que tem actuado nas zonas próximas das costas dos Estados-Membros participantes, bem como de um inventário central do equipamento técnico disponível (CRATE) para efeitos de controlo e vigilância de fronteiras: neste momento, inclui dados relativos a mais de 100 navios, cerca de 20 aviões e 25 helicópteros e várias centenas de equipamentos de controlo de fronteiras, como unidades móveis de radar, veículos, câmaras fotográficas térmicas e detectores móveis, e representa um inventário dos equipamentos que também podem ser utilizados em operações conjuntas.

   A nível estratégico, a experiência estabelece como prioridade fundamental a promoção da coordenação operacional para combater a imigração clandestina nas fronteiras marítimas meridionais. Problema: é a mais dispendiosa e a que exige mais recursos...

Ora, a FRONTEX dispõe de um orçamento de 70 milhões de euros para 2008, ou seja, o equivalente a duas dúzias de operações nas fronteiras marítimas.

Perguntas:

- *Devemos apelar para a criação de gabinetes regionais especializados da Agência nos Estados-Membros sujeitos à pressão constante da imigração clandestina? Ou devemos, pelo contrário, recorrer sistematicamente às missões permanentes?*

- *Devemos avançar com o princípio da solidariedade obrigatória dos Estados-Membros para permitir a disponibilidade incondicional dos equipamentos inventariados no CRATE?*

2. A FRONTEX pode igualmente fornecer **apoio aos Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada** e o **destacamento de equipas de intervenção rápida nas fronteiras.**

   O Regulamento RABIT, que entrou em vigor a 20 de Agosto de 2007 e foi aprovado pelo Parlamento Europeu em primeira leitura, prevê uma "capacidade de reacção rápida" para o reforço dos recursos humanos de um Estado-Membro que solicite ajuda. O corpo de intervenção rápida nas fronteiras criado para o efeito conta com 500 a 600 guardas de fronteira e foi organizado um exercício durante o Outono de 2007.

   Perguntas:

   - *Até agora, nenhum Estado-Membro solicitou tal destacamento: porquê?*

   - *Seria útil a FRONTEX adquirir preventivamente equipamento próprio, a utilizar pelas equipas RABIT, a fim de garantir que o equipamento possa ser disponibilizado num curto espaço de tempo em caso de situação de emergência?*

3. A FRONTEX presta **apoio aos Estados-Membros na formação dos guardas de fronteira nacionais**, incluindo o **estabelecimento de normas de formação comuns.**

   As 97 acções de formação organizadas pela Agência FRONTEX beneficiaram 1 341 participantes. Finalidade: harmonizar a formação dos guardas de fronteira em toda a Europa.

   Pergunta: *A abordagem adoptada revelou-se muito frutuosa e merece portanto ser alargada, no respeito de (e em coerência com) o acervo de Schengen. Mas o esforço de formação não deverá incidir também na formação do pessoal dos países terceiros que cooperam com a FRONTEX?*

4. A Agência realiza as suas próprias **análises de risco**, que desempenham um papel crucial e transversal no seio das suas actividades: assim, no âmbito da sua segunda avaliação de risco anual (Fevereiro de 2007), contribuiu para o relatório sobre a

avaliação da ameaça da criminalidade organizada (AACA) e apresentou, juntamente com a Europol, um relatório sobre as rotas de alto risco relativas à imigração clandestina nos Balcãs Ocidentais.

Com esse objectivo, a FRONTEX foi ligada, em 2007, à ICONet - o que permite às autoridades responsáveis, desde 2006, trocarem informações sobre os fluxos migratórios clandestinos - para o intercâmbio de informações com os Estados-Membros em matéria de análise de riscos, preparação de operações conjuntas e regresso. Participa além disso nas reuniões do Centro de Informação, Reflexão e Intercâmbio em matéria de Passagem das Fronteiras e Imigração (CIREFI). Existem sinergias e economias de escala óbvias entre as actividades desenvolvidas pelo CIREFI, a ICONet e a Agência.

Pergunta: *Devemos ponderar a possibilidade de confiar à FRONTEX tanto a gestão da ICONet como a organização das actividades do CIREFI?*

5. A Agência empenha-se na **pesquisa em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas.**

Esta "vigília" já se traduziu na organização de 6 projectos e 7 seminários sobre investigação e desenvolvimento, tendo contribuído para a elaboração e determinação do sistema de entrada/saída (por exemplo o projecto BIOPASS) e do sistema europeu de vigilância das fronteiras; mas, sobretudo, a Agência está a participar activamente nos trabalhos do novo *Fórum Europeu da Investigação sobre Segurança e Inovação* (ESRIF), no âmbito do qual foi criado um grupo de trabalho específico para a segurança das fronteiras.

Pergunta: *Como garantir que os interesses específicos das autoridades responsáveis pelo controlo das fronteiras sejam devidamente tidos em conta nas actividades de investigação?*

6. Por fim, a jusante das operações de controlo e vigilância, a Agência está habilitada a **facultar aos Estados-Membros o apoio necessário para a organização de operações conjuntas de regresso.**

A Agência já prestou assistência na organização de 9 operações conjuntas deste tipo, pelo que deveria ser mais associada à planificação e à organização destes voos conjuntos de regresso e à identificação das necessidades decorrentes destas operações.

Pergunta: *Como optimizar a contribuição da FRONTEX no âmbito destas operações de regresso?*

III. PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO:

A FRONTEX será essencial - senão central - para o desenvolvimento a longo prazo da estratégia de gestão integrada das fronteiras da União. Com base numa abordagem gradual e num reforço progressivo das suas capacidades, pode introduzir um real valor acrescentado em benefício do quadro geral de Schengen, nomeadamente no âmbito das

medidas em cooperação com países terceiros, assegurando a coerência entre as suas actividades e o quadro global da política de relações externas.

Pergunta: *Sendo o seu mandato limitado, como permitir, num segundo tempo, a execução de projectos-piloto de que os beneficiários seriam países terceiros?*

Foram já estabelecidas modalidades de colaboração e cooperação com autoridades da Rússia, da Ucrânia e da Suíça que estão a produzir excelentes resultados e muitas outras estão em curso de negociação. É considerado prioritário o reforço da cooperação entre a FRONTEX e os países aos quais foi aberta a possibilidade de aderir à UE, bem como os países terceiros que tenham sido identificados como zonas problemáticas nas operações conjuntas e análises de risco efectuadas pela FRONTEX. Mas restam alguns países recalcitrantes, e não dos menores...

Pergunta: *Como melhorar a cooperação com os países terceiros quando esta se revela insuficiente ou inexistente?*

No que respeita às **medidas nas fronteiras**, a FRONTEX está a aprofundar paralelamente a análise do conteúdo de um conceito de "*balcão único*", no qual se integrariam plenamente as actividades das autoridades aduaneiras e de controlo de fronteiras, identificando simultaneamente as melhores práticas adoptadas em matéria de cooperação entre órgãos competentes ou no âmbito dos projectos-piloto mais conseguidos.

O elemento essencial da sua contribuição estará na sua participação na elaboração do **EUROSUR** (decidida pelo Conselho de 14 e 15 de Dezembro de 2006), centrado nas fronteiras externas meridional e oriental da União, e cuja primeira prioridade deve ser a da integração de todos os dispositivos de vigilância marítima com vista a cumprir o melhor possível as tarefas que lhe foram atribuídas: a redução do número de imigrantes ilegais que conseguem entrar no território da UE, o reforço da segurança interna no seu todo, graças à sua contribuição *para a luta e o desmantelamento da criminalidade transfronteiriça* e *para o reforço das capacidades de pesquisa e de socorro*, a fim de poupar mais vidas humanas (nos três casos, o êxito do EUROSUR exige o empenho pleno e total dos países terceiros envolvidos, nomeadamente os da parte meridional da costa mediterrânica, a partir da qual se exerce essencialmente a pressão migratória em direcção à União Europeia).

O principal desafio consiste, com efeito, em coordenar melhor as infra-estruturas de vigilância existentes e alargar a sua actual cobertura, que actualmente apenas incide sobre uma parte das zonas onde as operações se devem desenrolar, com vista a adquirir um conhecimento perfeito da situação em tempo real e reforçar a capacidade de reacção das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e/ou pela prestação de assistência.

Perguntas:

- *Como iniciar sem demora a coordenação dos sistemas nacionais de vigilância e a sua ligação em rede?*

- *Não deveríamos incentivar desde já a investigação e desenvolvimento a privilegiar as aplicações comuns em matéria de aperfeiçoamento e inovação dos instrumentos de vigilância?*

- *A quem devemos confiar a criação de um ambiente comum de partilha de informação entre as autoridades nacionais competentes, de forma a optimizar a recolha, a análise e a difusão desses dados sensíveis?*

Com efeito, parece que tanto a FRONTEX como o EUROSUR se irão impor como reveladores da indispensável **solidariedade operacional** entre Estados-Membros, de que só a expressão activa permitirá a canalização dos recursos para as zonas das fronteiras externas com maiores necessidades.

Quanto à questão da criação de um sistema europeu de guarda de fronteiras, só poderá ser resolvida quando tivermos retirado os primeiros ensinamentos do funcionamento da Agência, pois embora as questões da melhoria do sistema actual de afectação dos recursos aos sectores envolvidos e a preocupação de uma melhor rentabilidade dos actuais mecanismos sejam perfeitamente legítimas, não devem esconder – para já não falar da dimensão eminentemente política de tal criação - que os Estados-Membros da União Europeia dispõem já de 450 000 guardas de fronteira...