

A SECURITIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O CONTROLE DE FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPÉIA¹

Luciano Vaz Ferreira²

Resumo: Frente ao medo de fragmentação, que poderia conduzir a uma nova guerra, a Europa implementou um intenso processo de integração, que culminou na formação da União Européia, uma organização supranacional. A redução das barreiras econômicas e políticas que permitiram a integração européia e a formação de uma identidade comum, também direcionaram a política comunitária para o controle das fronteiras externas. Nesse cenário, a imigração ilegal é encarada como uma ameaça à integração européia, passando a ser tratada pelos mecanismos de segurança. O presente artigo tem como objetivo estudar o processo de securitização do controle de fronteiras na União Européia, especialmente quanto à evolução das instituições comunitárias e a criação de uma agência européia de controle de fronteiras, a FRONTEX. Como método, optou-se por revisão bibliográfica de material produzido por autores europeus. A base teórica será o trabalho de Buzan e Waever sobre “Complexos Regionais de Segurança” (Regions and Powers: The Structure of International Security).

Palavras-chave: União Européia; Securitização; Controle de Fronteira; Imigração.

Abstract: Due to fear of fragmentation that could lead to a new war, Europe has implemented an intensive integration process, which culminated in the formation of the European Union, a supranational organization. The reduction of economic and political barriers that have allowed the european integration and the formation of a common identity, also directed the community policy for the control of external borders. In this scenario, illegal immigration is seen as a threat to european integration, starting to be handled by security mechanisms. This article aims to study the process of securitization of border control in the European Union, especially regarding the evolution of the community institutions and the creation of a european border control agency, the FRONTEX. As a method, we chose literature review of material produced by european authors. The theoretical basis is the work of Buzan and Waever on "Regional Security Complex" ("Regions and Powers: The Structure of International Security").

Keywords: European Union; Securitization; Border Control; Immigration.

¹ Artigo recebido em 26/09/2011 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 19/11/2011.

² Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3631125025276911>. E-mail: lvazferreira@gmail.com.

Introdução

Olhando para o comportamento recente da União Européia (UE), observa-se que, nas últimas décadas, a instituição está empreendendo uma verdadeira operação de guerra contra a imigração ilegal, especialmente no contexto pós-onze de setembro. Pela forma e intensidade que essas ações estão sendo realizadas, é imperativo estudar as razões que motivam essa postura da entidade comunitária.

Tomando por base a teoria de Buzan e Waever, o objetivo do presente estudo é analisar os processos de securitização do “Complexo Regional de Segurança Europeu” (CRSE), de modo a entender as dinâmicas de segurança que envolvem o controle dos fluxos de pessoas na UE.

No primeiro ponto será abordada a formação do CRSE, com objetivo de estabelecer as suas características, vinculando-se principalmente ao movimento de centralização do complexo na forma da UE. No segundo ponto, direciona-se à análise das questões de imigração como problema de segurança, bem como os processos institucionais comunitários que internalizaram a securitização da liberdade de locomoção na UE. Ao final, serão apresentados alguns exemplos de práticas comunitárias e nacionais que envolvem o controle de fronteiras.

1 A Natureza do Complexo Regional de Segurança Europeu

1.1 A Formação do Complexo Europeu

A formação do “Complexo Regional de Segurança Europeu” (CRSE) é de origem remota, reportando-se ao movimento expansionista do Império Romano. Apresentando-se, inicialmente, como uma ordem centralizada, foi substituída, após o declínio da civilização romana e as invasões bárbaras, por um sistema anárquico, composto por diversos Estados, que

durou séculos³. Esse padrão é repetido ao longo da evolução do complexo europeu, em uma espécie de “movimento pendular”, que alterna momentos de anarquia e tentativas de retorno a um sistema centralizado⁴.

Foi durante o período anárquico europeu que se desenvolveu um mecanismo securitário capaz de equilibrar as relações de força e impedir o caos completo: o clássico “sistema de equilíbrio de poder”. Toda vez que uma potência européia, de forma ambiciosa, ameaçasse conquistar e anexar um território vizinho, os Estados aliar-se-iam para resistir ao ataque, evitando-se a ascensão de uma nação expansionista capaz de subjugar os demais. Sustentada em frágeis alianças, essa dinâmica era causadora de uma constante alternância entre guerra e paz, o que transformava o território europeu em uma eterna região de conflitos.

Conforme Buzan e Waever, o período que compreende de 1500 a 1945 é marcado pela expansão do sistema europeu além de suas fronteiras. O protagonismo das nações européias permitiu o uso do seu poder político, econômico e militar em escala global, suprimindo o desenvolvimento de complexos de segurança locais e independentes nas regiões colonizadas. O palco do complexo de segurança europeu passou a ser o mundo⁵.

O CRSE foi drasticamente modificado pelos eventos do Século XX, passando a ter seus contornos atuais definidos após enfrentar duas guerras mundiais, a bipolaridade da Guerra Fria e a reorganização da ordem mundial com o declínio da União Soviética.

O cenário de destruição européia na Segunda Guerra Mundial permitiu a ascensão dos dois grandes vencedores do conflito, Estados Unidos e União Soviética, no jogo de poder internacional, que passaram a rivalizar entre si. A Europa, antes centro exclusivo de poder, é eclipsada pelas dinâmicas de segurança da Guerra Fria, tornando-se um dos *fronts* do conflito.

³ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 345.

⁴ Como evidência da ciclicidade histórica, mencionam-se as tentativas frustradas de centralização empreendidas pelo Sacro Império Romano Germânico, pela França napoleônica e pela Alemanha nazista, que podem ser caracterizadas, de acordo com suas particularidades, como projetos de retorno a uma Europa centralizada.

⁵ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Op. Cit.*, p. 15.

Um novo contexto foi estabelecido pela presença dos Estados Unidos no cerne do CRSE, que objetivavam conter o avanço soviético na região. Acreditando que as instabilidades políticas, econômicas e sociais poderiam tornar a Europa vulnerável ao modelo comunista, o governo norte-americano lançou o Plano Marshall, plano de recuperação econômica e reconstrução das nações européias. Seguindo essa mesma estratégia, criou-se, em 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), aliança militar que formalizou a posição dos EUA como garantidor da segurança européia.

Nesses acontecimentos, duas conseqüências importantes podem ser observadas. Primeiro, a inserção dos Estados Unidos criou uma dinâmica de segurança contínua, fazendo com que muitas vezes a agenda de norte-americana marcasse presença no continente.

Segundo, os processos econômicos desencadeados pelo Plano Marshall reconfiguraram o CRSE de maneira única, deixando de ser um sistema não hierárquico para torná-lo centralizado novamente. Porém, essa centralização não foi estabelecida de maneira unipolar, com uma nação impondo sua força sobre as outras, mas “baseada em instituições”, conforme classificação de Buzan e Waever⁶, diferente de qualquer outro complexo regional de segurança. O conjunto de instituições é representado pela União Européia (UE), organização supranacional de caráter regional.

1.2 A União Européia

A origem da União Européia está na discussão, a partir da década de 50, sobre a criação de uma organização regional cujo objetivo seria regular conjuntamente a produção de aço e carvão, de modo a superar uma crise de superprodução prejudicial à reconstrução européia.

No entanto, em uma análise mais apurada, constata-se que existiam outras razões além da econômica para a centralização. Não se pode olvidar que o processo de integração

⁶ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Op. Cit.*, p. 62.

comunitária iniciou com os esforços do governo francês e alemão, históricos rivais, demonstrando o simbolismo do ato.

Nas palavras de Robert Schuman, ministro das exteriores da França na época e considerado um dos pais do projeto, a cooperação entre as nações da Europa “requer a eliminação da histórica oposição entre França e Alemanha”, sendo a escolha pela partilha do carvão e aço, fonte principal na produção de armamentos, por meio de uma autoridade supranacional se dá para transformar a guerra entre essas nações “não somente impensável, mas materialmente impossível”⁷.

Isso demonstra a grande motivação securitária para a formação da instituição europeia. Buzan e Waever apontam que a centralização do CRSE⁸ foi motivada pelo medo de retornar ao antigo esquema de equilíbrio de poder, que implicava em rivalidades e guerras constantes⁹. Sabe-se que o pesado custo desse modelo ultrapassou todos os limites com o horror proporcionado pela Segunda Guerra Mundial. Nesse passo, integração europeia é encarada como uma “necessidade” para a própria sobrevivência da Europa, ameaçada tanto pelo retorno ao passado como pelo projeto comunista.

Sendo assim, em 1951, foi criada, em Paris, a “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço”. O próximo passo do degrau comunitário foi dado com a assinatura do Tratado de Roma (1957), que criou a “Comunidade Econômica Europeia”, e a “Comunidade Europeia de Energia Atômica”. Nas décadas seguintes a integração comunitária foi expandida para englobar outros Estados¹⁰

⁷ SCHUMAN, Robert. *Declaration of 9 May 1950*. Disponível em: < http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm>. Acesso em: 20.06.2011.

⁸ Ao longo do texto será utilizada a expressão “União Europeia” (UE) também como sinônimo para “Complexo Regional de Segurança Europeu” (CRSE). Ainda que nem todos os países europeus sejam partes da UE (como Islândia, Noruega e Suíça, bem como microestados europeus), o autor entende que há integração dessas regiões no espaço securitário da UE por meio das políticas do Acordo de Schengen (políticas comuns de concessão de vistos, redução de fronteiras internas e controle das fronteiras externas). Da mesma forma, a constante ampliação da UE em direção ao Leste Europeu é responsável pelas mudanças nos complexos regionais vizinhos, fazendo com que nações do complexo dos Bálcãs e da Rússia passem a fazer parte do CRSE. Por tudo isso, entende-se que as áreas da UE (incluindo o “Espaço Schengen”) e do CRSE coincidem.

⁹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Op. Cit.*, p. 57.

¹⁰ A UE enfrentou vários movimentos de expansão ao longo da sua evolução. Junto aos membros fundadores

O Ato Único Europeu (1986), documento que previu a criação de um “mercado comum”, estabeleceu como nova meta, além das articulações meramente econômicas, a integração política, trazendo para a agenda comunitária outros assuntos e problemas. A idéia era transformar a Europa em uma região de livre circulação de mercadorias, capitais, fatores de produção, serviços e trabalhadores.

Tal processo culminou, na formalização, em 1992, da União Européia, pelo Tratado de Maastricht. A estrutura da instituição foi organizada em três grandes temas, divididos em “pilares”: o pilar comunitário, de caráter supranacional, que trata de questões econômicas; o pilar de política externa e segurança, intergovernamental; e o pilar de justiça e assuntos internos, também intergovernamental.

A diferença na classificação entre o caráter supranacional e intergovernamental reside no grau de integração na área, pois no primeiro as decisões são tomadas pela maioria dos Estados membros, enquanto na segunda a aprovação ocorre apenas com a unanimidade. De qualquer sorte, como pode ser observado, Maastricht, coloca, oficialmente, na agenda comunitária, as questões de segurança, o que demonstra o movimento de securitização na instituição de integração.

A criação da UE marca a tentativa de uma formação de uma “comunidade de segurança”, conforme terminologia de Karl Deutsch. Trata-se de um grupo de Estados, ligados por um “senso de comunidade”, que se comprometem em resolver os seus problemas sociais por processos institucionalizados, sem recorrer à força física em larga escala. Em outras palavras, são regiões as quais o uso da guerra entre os Estados vizinhos tornou-se inconcebível¹¹.

(França, Alemanha, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Itália), somaram-se Reino Unido, Irlanda e Dinamarca (1973), Grécia (1981), Portugal e Espanha (1986), Áustria, Suécia e Finlândia (1995), Malta, Chipre, Estônia, Lituânia, Letônia, Polônia, República Checa, Eslováquia, Eslovênia e Hungria (2004), Bulgária e Romênia (2007), totalizando, na contagem atual, vinte e sete membros.

¹¹ DEUTSCH, Karl, et al. Political Community and the North Atlantic Area. In: *International Political Communities: An Anthology*. New York: Doubleday and Company, 1966, p. 02.

Deutsch classifica as comunidades de segurança em duas classes: as pluralísticas, em que os Estados mantêm a sua independência política; e as amalgamadas, em que há união das partes em um governo comum, nos moldes de Estado federado¹². No caso da União Européia, seus Estados membros mantêm a sua soberania dentro da instituição, no entanto, os processos de integração também a aproxima, por vezes, do modelo de comunidade amalgamada, tornando-a *sui generis* dentro dessa classificação.

Com o fim da Guerra Fria, novos contornos foram dados ao CRSE. Uma vez liberta da dinâmica da segurança bipolar, a UE passou a desenvolver os seus próprios processos de securitização. Com a UE, não há espaço para formas tradicionais de ameaça que envolvem Estado contra Estado, passando, assim, para a securitização de assuntos não militares. Nesse cenário, um dos assuntos mais proeminentes nas últimas décadas diz respeito à securitização no controle de fronteira e de política de imigração.

2 A Securitização da Imigração e do Controle de Fronteiras na União Européia

2. 1 A Imigração como um problema de segurança

Partindo-se do suposto de que se trata de segurança quando há uma ameaça (real ou retórica) a um objeto, de modo a justificar o uso de medidas extraordinárias para lidar com o problema¹³, entende-se que os movimentos populacionais podem ser inseridos nesse conceito, especialmente no contexto da UE.

Conforme Bali, de acordo com o clássico direito de soberania, os Estados possuem a jurisdição dentro de suas fronteiras, exercendo a plena autoridade em definir quem irá entrar em seu território. São operados sistemas de controle de fronteiras, com políticas de como será

¹² *Ibid.*, *loc. cit.*

¹³ RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: mudanças a frente do terrorismo? *Civitas*, v. 5, n. 2, Porto Alegre, jul. / dez. 2005, p. 308.

o ingresso no país, por quanto tempo e sob quais condições. As decisões podem ser baseadas em vários critérios, como habilidades profissionais necessárias para o desenvolvimento da economia nacional e semelhanças culturais ou étnicas com a população local¹⁴.

A autora apresenta de modo exemplificativo algumas razões para que os fluxos migratórios possam ser tratados como um assunto de segurança. Primeiro, a migração desafia a noção de identidade nacional, composta classicamente por um povo de história, língua, religião e cultura compartilhadas. Segundo, o engajamento de grupo de imigrantes em questões políticas também pode ajudar a deteriorar as relações entre o Estado de origem e o Estado receptor. Terceiro, em muitas sociedades os imigrantes são vistos como um fardo econômico, dependentes de políticas sociais (como moradia, educação, transporte e saúde). Nesse contexto de degradação social, também podem ser encarados como criminosos ou condutores de doenças infecciosas¹⁵.

A securitização da imigração passou a ocupar lugar de maior destaque com a dinâmica da “guerra contra o terror” (2001). Não se pode esquecer que os participantes do ataque terrorista eram imigrantes, temporários ou ilegais. Isso serviu de justificativa para o governo norte-americano integrar seus serviços de imigração ao sistema de segurança¹⁶. A referência às políticas imigratórias pelo Ato Patriótico (*US Patriotic Act*), diploma legislativo que derogou uma série de direitos fundamentais em prol da luta contra o terrorismo, e a absorção do tema pela pasta do Departamento de Segurança Doméstica (*US Department of Homeland Security*) apresentam-se como provas.

No contexto da UE, existe um discurso recorrente de vulnerabilidade em relação à questão da imigração. Três espécies de fluxos migratórios são os principais objetos de securitização:

¹⁴ BALI, Sita. Population Moviments. In: WILLIAMS, Paul D. *Security Studies: an introduction*. New York: Routledge, 2005, p. 472.

¹⁵ BALI, Sita. *Op. Cit.*, p. 476-478.

¹⁶ *Ibid.*, p. 471.

Primeiro, com o fim da influência soviética, as nações ao longo da borda da UE tornaram-se novas democracias e mercados candidatos à integração regional. Sendo assim, a UE expandiu-se em direção do Leste Europeu, absorvendo seus problemas de segurança.

Buzan e Waever entendem que a expansão pode ser um elemento de insegurança para UE. A memória ainda viva da Guerra dos Bálcãs representa a possibilidade de uma guerra na Europa. Outra questão é a diluição dos poderes da aliança Franco-Germânica na UE, que passa a ser menos dominante com a ascensão de outras nações¹⁷.

Segundo, a Europa, enquanto historicamente sensível à securitização norte-americana (conforme já comentado), internalizou a guerra contra o terror. Trata-se de uma situação de “macro-securitização” que afetou diretamente às políticas migração e liberdade na UE. Os atentados de Madrid (11 de março de 2004) e Londres (7 de julho de 2005), contribuíram para a formação dessa dinâmica de segurança no continente.

Conforme Bali, há aproximadamente 20 milhões de muçulmanos na Europa, sendo que a França possui os maiores números (cerca de 9% de sua população). Comunidades muçulmanas estabelecidas há décadas e integradas à sociedade local, no Reino Unido, França e Dinamarca, passaram a ser, na luz da guerra global contra o terror, tratadas como ameaça, tornando-se foco de tensão¹⁸.

Terceiro, a delicada situação dos refugiados econômicos, especialmente oriundos da África Subsariana que ingressam ilegalmente no território da UE em busca de novas oportunidades.

A presença de outras culturas no continente europeu, com religiões, etnias, línguas e condições econômicas diferentes, é encarada como uma ameaça a ser securitizada por que interfere diretamente na base do processo de integração: a formação de uma identidade européia. É visto como um risco de fragmentação, que abalaria a própria existência da UE.

O “Estado de bem estar social europeu” é considerado como ameaçado, quando os recursos estatais são destinados para subsidiar despesas com estrangeiros, carentes de políticas

¹⁷ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Op. Cit.*, p. 357.

¹⁸ BALI, Sita. *Op. Cit.*, p. 478.

públicas. Tal situação permite o surgimento de regimes xenófobos na Europa, que defendem o endurecimento das políticas migratórias¹⁹.

Como resultado, Bigo entende que o processo de securitização na UE pode levar a criação de uma fortaleza européia, com fronteiras militarizadas e baseada em uma política racista de “guerra contra a imigração”. Nesse cenário, o imigrante é visto como impossível de ser integrado socialmente, podendo a qualquer momento ser expulso, de acordo com as necessidades econômicas da UE²⁰.

2.2 A Institucionalização da Securitização do Controle de Fronteiras

A administração dos fluxos interestatais sempre foi um desafio para a integração da UE. Não se pode esquecer que base ideológica da UE está ligada ao liberalismo econômico, que prega a livre circulação de recursos, para que sejam mais eficientemente alocados. Logo, o sucesso do processo comunitário, nesses moldes, depende da liberdade de movimentação transfronteiriça, que passa a ser assegurada institucionalmente.

Desde a criação da Comunidade Econômica Européia já havia previsão de liberdade de locomoção dos trabalhadores (art. 48, § 1º). Com o avanço do processo de integração em direção da constituição de um mercado comum, o conceito expandiu-se para liberdade de pessoas em sentido amplo, que passou a ser assegurada nos documentos seguintes²¹.

Nesse cenário, desenvolveu-se o conceito europeu de “fronteira interna” e “externa”: a interna é aquela que divide os países membros, enquanto a externa separa a zona da UE de terceiros países. Dentro do modelo de integração europeu, o controle excessivo das fronteiras

¹⁹ *Ibid.*, loc. cit.

²⁰ BIGO, Didier. Immigration Controls and Free Movement in Europe. *International Review of The Red Cross*, v. 91, n. 875, Genebra, set. 2005, p. 589.

²¹ ATGER, Anaïs Faure. *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area Freedom of movement or a web of scattered security checks?* Research paper number eight. Disponível em: <www.ceps.eu>. Acesso em 20.06.2011, p. 03.

internas, que gera custos de transação, passou a ser encarado como uma barreira ao livre comércio e óbice para a construção de um mercado único²².

Já a manutenção da fronteira externa do bloco enfrenta a questão da imigração ilegal, agravada por dois fatores: o desenvolvimento econômico da UE, tornando-a atrativa para o refugiado econômico; e a expansão da UE em direção ao Leste Europeu e Mediterrâneo, que a aproxima de zonas de instabilidade. Aqui, ao contrário das barreiras internas que foram amenizadas, houve reforço no controle da fronteira externa²³.

Apesar de todo o discurso econômico, as práticas comunitárias operacionalizaram um intenso processo de securitização da liberdade de locomoção, tanto do ponto de vista interno quanto externo, como será visto a seguir. Nos anos que seguiram a estruturação da integração regional desenvolveu-se um pesado aparato de segurança, composto pela proliferação de agências de inteligência e segurança comunitárias.

O início desse processo deu-se com a assinatura, em 1985, do “Acordo de Schengen”. O tratado internacional possuía o objetivo de reduzir o controle de fronteiras internas entre os Estados europeus ao mesmo tempo em que estabelecia o controle comum da fronteira externa, por meio da harmonização da legislação sobre matéria e cooperação entre autoridades de fiscalização fronteiriça²⁴.

Pela dificuldade de se atingir a unanimidade sobre a matéria, que envolve diretamente a soberania dos países, o acordo foi desenvolvido, primeiramente, fora do ambiente comunitário, com a adesão de apenas de Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França e Alemanha. Nos anos posteriores, o Schengen foi incorporado no acervo comunitário, fazendo com que praticamente todos os integrantes da UE fizessem parte do sistema. Apenas Reino Unido e Irlanda optaram por não participar. Bulgária, Romênia e Chipre, por sua vez, estão em vias de implementação. Aderiram ao acordo, inclusive, Estados europeus não membros da UE: Suíça, Noruega, Islândia e alguns microestados da região.

²² BERTOZZI, Stefano. *Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Ecompassing 3.6 million km²*. Disponível em: <www.ceps.eu>. Acesso em 20.06.2011, p. 01.

²³ BIGO, Didier. *Op.Cit.*, p. 580.

²⁴ BERTOZZI, Stefano. *Op. Cit.*, p. 4.

Com Schengen, há um controle mínimo para entrada e saída na UE de cidadãos europeus e uma fiscalização minuciosa para os oriundos de terceiros países. Já na fronteira interna, são abolidos os tradicionais postos de fronteira, permitindo-se a livre circulação de europeus e nacionais de outros países que ingressaram legalmente na UE.

Criou-se também um banco de dados virtual chamado de “Schengen Information System” (SIS), que mantém informações sobre pessoas e bens. Com ele, os Estados podem informar seus vizinhos sobre viajantes não europeus classificados como ameaças à segurança pública, conforme critérios nacionais. Como consequência, essas pessoas poderão ter a entrada negada em qualquer território da UE. Atualmente está sendo elaborada uma segunda versão do sistema²⁵.

Nas décadas posteriores, observou-se um movimento de crescente institucionalização comunitária do controle de fronteiras, principalmente atrelada ao exercício de força policial, o que demonstra o caráter securitizador do processo. No Tratado de Maastricht (1992) agruparam-se os problemas referentes a asilo, imigração, trânsito de pessoas, cooperação policial e judicial no pilar designado “justiça e assuntos internos” (art. “K.1” do Tratado).

No mesmo documento foi criada a EUROPOL (*European Police Office – Agência Europeia de Polícia*), centro europeu de combate à criminalidade transnacional (art. “k.1.9.” do Tratado). Enquanto órgão comunitário, não visa substituir o poder de polícia dos Estados membros, carecendo de força executiva. Seu objetivo é, na realidade, coordenar o intercâmbio de informações sobre atividades criminosas na UE, especialmente aquelas consideradas graves, como terrorismo, tráfico de drogas e crime organizado, e promover ações conjuntas entre as polícias nacionais²⁶.

Na primeira reforma da UE (Tratado de Amsterdã, de 1997), o controle comunitário de fronteira externa foi colocado como um objetivo fundamental (art. “b” do Tratado). As questões referentes à liberdade de locomoção, antes integradas a um pilar intergovernamental

²⁵ ATGER, Anaïs Faure. *Op. Cit.*, p. 07.

²⁶ Conforme ARTURI, Carlos S. *Movimentos Antiglobalização, Terrorismo e Cooperação Interestatal em Segurança Interna na União Europeia e na América do Sul*. Paper de apresentação do Congresso de 2009 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos) apresentado em junho de 2009, p. 12.

passam a fazer parte do pilar comunitário, aperfeiçoando-se a integração na área. Inaugura-se uma política única europeia de vistos, asilo, imigração e movimentos de pessoas no espaço europeu de “liberdade, justiça e segurança” (Título IV do Tratado).

Em outubro de 1999, reuniu-se, em Tampere, Finlândia, o Conselho Europeu, órgão composto pelos chefes de governos dos membros da UE e responsável pelo planejamento das estratégias de integração. Naquela ocasião, a preocupação com a fiscalização fronteiriça, dentro do cenário instaurado pelo Tratado de Amsterdã, tornou-se evidente. Entendeu o Conselho Europeu pela “necessidade de uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases”.

A cúpula de Tampere também lançou as bases para o EUROJUST (*European Union's Judicial Cooperation Unit* – Unidade de Cooperação Judicial da União Europeia). Criada aos moldes da EUROPOL e com funcionamento a partir de 2002, a agência visa à cooperação entre promotores e magistrados nacionais na persecução e extradição em crimes transnacionais.

A agenda anti-terrorista pós-onze de setembro acelerou a institucionalização securitária da migração e movimentação de pessoas. Na reunião de Laeken, na Bélgica, o Conselho Europeu declarou a necessidade da UE em criar um acordo institucional sobre cooperação entre serviços nacionais de controle de fronteiras externas, de modo a estabelecer um mecanismo comunitário comum²⁷. Na mesma reunião foi lançado o projeto do “Mandado de Detenção Europeu”, que consiste na desburocratização da captura de criminosos, podendo ser cumprido um mandado expedido por juiz nacional em qualquer parte do território da UE, sem a necessidade de procedimento de extradição.

Nas reuniões posteriores do Conselho Europeu, maturou-se a idéia de criação de um órgão comunitário de controle de fronteiras externas. Os Estados inicialmente rechaçaram a criação de uma polícia de fronteira única, pois interferiria nas prerrogativas de soberania. Sendo assim, nos moldes da EUROPOL e EUROJUST, foi fundada, em 2004, a FRONTEX,

²⁷ BERTOZZI, Stefano. *Op. Cit.*, p. 4.

“agência para a gestão de cooperação operacional nas fronteiras externas dos Estados membros da UE”, com sede em Varsóvia, Polónia.

A FRONTEX é responsável por dar treinamento e ajudar nas trocas de informações de entidades nacionais de controle de fronteira. O objetivo é dar suporte, e não substituir, às guardas nacionais no desempenho de suas atribuições, especialmente em áreas de risco, que necessitam do aumento da capacidade de vigilância. Para isso, implementou-se o *Rapid Border Intervention Teams - RABIT* (“Equipe Rápida de Intervenção de Fronteira”), grupo multinacional de agentes de fronteira utilizado em situações de emergência envolvendo ingresso ilegal em massa de pessoas na UE²⁸.

Com a implementação de um sistema de vistos comum a partir de Schengen, foi criado, em 2004, o “Visa Information System” (VIS), sistema de informação complementar ao SIS. Trata-se de um banco de dados de informações, incluindo biométricas, sobre nacionais de terceiro países que pleiteiam ingressar legalmente na UE. De maneira similar, há também o EURODAC, que mantém informações de impressão digital sobre requerentes de asilo.

Em 2005, países europeus assinaram a Convenção de Prüm, com o objetivo de reforçar os controles securitários no combate ao “terrorismo, criminalidade transfronteiriça e imigração ilegal”. Assinado fora da UE, tinha como objetivo flexibilizar as legislações nacionais sobre o controle de dados sigilosos (de europeus e não europeus) referentes à identificação pessoal, como impressões digitais e material genético (DNA). Outras questões dispostas referem-se o uso de força policial dentro de aeronaves em vôos internacionais, criação de equipes de patrulhamento conjunto e ingresso autorizado de autoridades armadas nacionais no território vizinho em caso de perseguição contínua de ameaças (*hot pursuit*). Assim como Schengen, foi integrado posteriormente ao direito comunitário.

Nos últimos anos, destaca-se, dentro de um cenário de constante securitização institucional, o Tratado de Lisboa (2007), que aboliu a estrutura de pilares, unindo de uma vez por todas, sob o arcabouço comunitário, os assuntos de imigração e polícia. Outro recente

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

documento refere-se ao novo regime de tratamento de imigrantes ilegais (Diretiva nº 2008/115/CE) que prevê a expulsão forçada e a institucionalização de campos de detenção, que permitem a prisão administrativa de até seis meses.

2.3 Práticas Comunitárias e Estatais de Securitização

Observa-se, com a securitização da liberdade de locomoção, uma sucessão de práticas repressivas, que desafiam, de maneira contraditória, os princípios democráticos que a UE afirma defender.

No que tange a fiscalização das fronteiras externas, houve, nos últimos anos, um considerável aumento no orçamento da FRONTEX. Verdadeiras operações militares foram conduzidas, destacando-se as realizadas nas Ilhas Canárias (Operação *HERA*) e Mediterrâneo (Operação *POSEIDON*). Carrera é bastante crítico em relação à atuação da agência europeia de fronteiras, que age basicamente como um instrumento de contenção da migração oriunda da África Subsariana. Conforme relato do autor, na Operação *HERA*, que contou com apoio militar de governos africanos, a FRONTEX montou uma equipe de fiscalização na costa da África, passando a prender “imigrantes irregulares” antes mesmo de saírem de seu território e entrarem no território da UE, situação que beira o absurdo²⁹.

Bigo aponta uma grande contradição na fiscalização das fronteiras externas. Em locais de fácil fiscalização, como aeroportos, as verificações são feitas de maneira rigorosas e desproporcionais. Trata-se de uma ação simbólica que visa apresentar para opinião pública o comprometimento do governo em combater os fluxos migratórios, causadores, na visão dos políticos conservadores, dos problemas econômicos e sociais da Europa. Enquanto isso,

²⁹ CARRERA, Sergio. *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and The Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Disponível em: <www.ceps.eu>. Acesso em 20.06.2011, p. 25.

milhares de quilômetros de fronteira terrestre e aquática não são policiados devido ao alto custo³⁰.

No que diz respeito às fronteiras internas, na qual o Acordo Schengen previa a diminuição de fiscalização, não houve desecuritização dos países membros da UE, mas o oposto. O fim das fronteiras não foi bem digerido pelas nações européias, visto que não estavam preparadas para abdicar de uma das atribuições mais básicas da soberania estatal. Sendo assim, como compensação pela proibição dos tradicionais postos de alfândega, passam a investir na força policial³¹, estabelecendo uma série de equipes de patrulhamento com atuação em todo o território nacional e detentoras de amplos poderes.

Atger menciona uma série de exemplos que sustentam tal argumento. A Alemanha incorporou os antigos oficiais de fronteira à polícia federal, aumentando, conseqüentemente, seu efetivo na fiscalização interna. A autora também menciona a prática crescente da polícia alemã em conduzir buscas em carros de poloneses sob o argumento do aumento da criminalidade transfronteiriça desde a ascensão do Leste Europeu na UE. Prisões e outras situações de controle policial passaram a ser justificadas em pequenas infrações, como não uso de um “kit” de primeiros socorros previsto para os veículos alemães³².

Outro exemplo de securitização ocorreu na República Checa. Como Schengen impede que fique estacionada na fronteira, a polícia checa passou a fiscalizar locais tradicionalmente freqüentados por imigrantes, como estações de trem e albergues³³.

A burocracia também é utilizada como elemento de securitização das fronteiras internas. Os Estados passaram a exigir uma série de documentos de identificação, antes inexistentes na Europa. Se outrora o viajante era consultado apenas quando cruzava a fronteira, agora, pode ser solicitado a se identificar a qualquer momento, sob pena de ser expulso do território.

³⁰ BIGO, Didier. *Op.Cit.*, p. 581.

³¹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Op. Cit.*, p. 359.

³² ATGER, Anaïs Faure. *Op. Cit.*, p. 07.

³³ *Ibid.*, p. 11.

Considerações Finais

Por tudo apresentado, algumas conclusões parciais merecem ser feitas. Os processos de securitização enfrentados no CRSE são originários de sua própria evolução e natureza. O movimento pendular de alternância de centralização *versus* fragmentação do complexo culminou no derradeiro modelo centralizado: a União Européia. No entanto, apesar do relativo sucesso do modelo comunitário, uma vez que praticamente eliminou a possibilidade de guerra entre as nações européias, formando uma “comunidade de segurança”, o medo de fragmentação persiste, incrementado pela própria natureza cíclica da história do continente europeu.

Sendo assim, a UE securitiza processos sociais não militares, retoricamente classificados como ameaças, de forma a legitimar a sua própria existência, vinculando-se a proteção dos cidadãos europeus. A escolha pela migração chega ser um pouco óbvia, visto que o repúdio às culturas consideradas “exóticas”, baseada em critérios étnicos e religiosos, ajuda na formação de uma identidade européia.

Para assegurar a condução dessa política, institucionaliza-se, no ambiente comunitário, um conjunto de mecanismos repressivos, que envolvem acesso a dados sigilosos, incluindo informações biométricas, e controle rígido das fronteiras externas européias.

Misturam-se, propositalmente, questões de fluxos de pessoas com a proliferação da criminalidade transnacional, de modo a usar força policial para empreender uma verdadeira guerra à imigração. Os Estados europeus que ainda não se adaptaram a Schengen e continuam controlando internamente suas fronteiras de maneira dissimulada contribuem para essa realidade.

No que diz respeito ao controle fronteiro externo, observa-se que existe uma tendência para a militarização cada vez forte, podendo converter, no futuro, a FRONTEX em uma polícia (ou exército) europeu de controle de fronteira.

É claro que seria temerário realizar um exercício de futurologia, mas com os elementos apresentados no trabalho, pode-se concluir que existe uma tendência crescente da UE em securitizar os problemas de fronteiras. O risco está na formação de um “Estado de exceção permanente”, no qual há uma forte interferência estatal nas liberdades (como de locomoção), em prol da proteção da integração europeia. Nesse passo, questiona-se se os cidadãos europeus estão dispostos a serem vigiados constantemente, seja por meios tecnológicos como por agências comunitárias de segurança, com objetivo de impedir o retorno à temida fragmentação europeia.

Referências Bibliográficas

ATGER, Anaïs Faure. *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area Freedom of movement or a web of scattered security checks?* Research paper number eight. Disponível em: <www.ceps.eu>. Acesso em 20.06.2011.

BALI, Sita. Population Moviments. In: WILLIAMS, Paul D. *Security Studies: an introduction*. New York: Routledge, 2005.

BERTOZZI, Stefano. *Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Ecompassing 3.6 million km²*. Disponível em: <www.ceps.eu>. Acesso em 20.06.2011.

BIGO, Didier. Immigration Controls and Free Movement in Europe. *International Review of The Red Cross*, v. 91, n. 875, Genebra, set. 2005, p. 579-591.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARRERA, Sergio. *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and The Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. Disponível em: <www.ceps.eu>. Acesso em 20.06.2011.

DEUTSCH, Karl, et al. Political Community and the North Atlantic Area. In: *International Political Communities: An Anthology*. New York: Doubleday and Company, 1966.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: mudanças a frente do terrorismo? *Civitas*, v. 5, n. 2, Porto Alegre, jul. / dez. 2005, p. 297-323.

SCHUMAN, Robert. *Declaration of 9 May 1950*. Disponível em: <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm>. Acesso em: 20.06.2011.