UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

VITÓRIA TOTTI SALGADO

Fortaleza Europa? A securitização dos fluxos migratórios nas fronteiras com o Mediterrâneo

São Paulo
2021

VITÓRIA TOTTI SALGADO

Fortaleza Europa? A securitização dos fluxos migratórios nas fronteiras com o Mediterrâneo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração "Instituições, Processos e Atores", na linha de pesquisa "Regionalismo".
Orientadora: Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan
Coorientadora: Profa. Dra. Dina Sofia das Neves Sebastião

São Paulo
2021

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Salgado, Vitória Totti.
S164 Fortaleza Europa? : a securitização dos fluxos migratórios nas fronteiras com o Mediterrâneo / Vitória Totti Salgado. – São Paulo, 2021.
160 f. : il. ; 30 cm.
Orientadora: Regiane Nitsch Bressan.
Co-orientadora: Dina Sofia das Neves Sebastião.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2021.

1. Segurança internacional. 2. Europa – Defesa. 3. Política migratória – Europa. 3. Europa – Migração. I. Título.

CDD 355.03304

VITÓRIA TOTTI SALGADO

Fortaleza Europa? A securitização dos fluxos migratórios nas fronteiras com o Mediterrâneo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração "Instituições, Processos e Atores", na linha de pesquisa "Regionalismo".
Orientadora: Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan
Coorientadora: Profa. Dra. Dina Sofia das Neves Sebastião

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista)

Profa. Dra. Vanda Amaro Dias (Universidade de Coimbra)

São Paulo, 06 de dezembro de 2021

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Ao meu núcleo familiar, Patrícia, Marília e Felipe, sem os quais nenhuma linha desta dissertação teria sido escrita. Obrigada pelo apoio incansável em toda a jornada do mestrado.

À minha orientadora e mentora, Regiane Bressan, pelo aconselhamento cuidadoso, pela parceria e amizade e, principalmente, por confiar em mim. Palavras não são capazes de expressar o quanto esta dissertação é mérito da sua orientação preciosa.

À minha coorientadora, Dina Sebastião, que se juntou a nós no meio do caminho para somar esforços valiosos e um olhar preciso sobre a pesquisa.

Ao professor e amigo Samuel Soares, pelos questionamentos instigantes e incansável estímulo à pesquisa e à crítica, por ter me acompanhado desde a graduação, e pela parceria que fez toda a diferença na minha opção pela carreira acadêmica e pelo ‘San Tiago Dantas’.

Aos professores Bruno Theodoro Luciano e Vanda Amaro Dias, que gentilmente aceitaram participar das bancas de qualificação e defesa desta dissertação, além das profícuas sugestões e correções. Aos demais professores do ‘San Tiago Dantas’, pelo acolhimento.

À Giovana Vieira, Isabela Silvestre e Graziela de Oliveira, pela disponibilidade e atenção com que auxiliam a todos do PPGRI ‘San Tiago Dantas’.

Aos colegas do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), do Observatório de Conflitos e do Observatório de Regionalismo (ODR), pelas inúmeras leituras, discussões e reflexões desse trabalho.

Ao Getúlio Alves, Gabriela Dorneles, Jéssica Santos e Leonardo Taquece, pela parceria na Associação de Pós-Graduandos ‘Olga Benário’, nas discussões incansáveis sobre a vida do pós-graduando, e pela amizade inestimável.

As pessoas privilegiadas que podem conduzir e finalizar um curso de mestrado sabem, como eu sei, que a atividade de pesquisa é um trabalho coletivo. Agradeço a todos e todas que possibilitaram, de alguma forma, essa jornada. Ao final, não nasce somente uma pesquisa, mas uma pesquisadora.

Encheram a terra de fronteiras, carregaram o céu de bandeiras. Mas só há duas nações – a dos vivos e a dos mortos.

Mia Couto, 2003

The limit, the frontier, the boundary, timeseries of boundaries, or ditches, the void, or différance, *they are all modifications of the line, the form of topological thinking. Can we scape this thinking in terms of spatial metaphors?*

Dagmar Reichert, 1992

RESUMO

Essa pesquisa trata do processo de securitização dos fluxos migratórios na União Europeia (UE) por meio de práticas em sua fronteira com o Mediterrâneo Central, especificamente com a Líbia. Objetiva-se analisar as práticas securitárias empregadas pela UE nas operações de segurança da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), EUBAM Líbia (2013-) e Operação Sophia (2015-2020), e da Frontex, Operação Triton (2014-2018) e Operação Themis (2018-). A partir do quadro teórico da securitização, propõe-se investigar como estas práticas reforçam o caráter securitário da questão migratória na UE, partindo do pressuposto de que a migração está amplamente securitizada na Europa, e que este tem sido um processo em *continuum* desde os anos 1990. Argumenta-se que as práticas securitárias empregadas na fronteira reforçam o caráter securitário da questão migratória na UE uma vez que promovem entendimentos intersubjetivos que qualificam os fluxos migratórios enquanto uma ameaça ao território europeu, de modo geral, e ao projeto de integração europeu, de modo específico. Ademais, esses entendimentos estão vinculados à promoção de práticas em fronteiras e ao significado intersubjetivo das fronteiras europeias para os cidadãos europeus e para o projeto de integração europeu. Utiliza-se extensa análise documental e bibliográfica, de modo a identificar práticas institucionalizadas na tratativa da UE para os fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo.

Palavras-chave: Frontex; Migrações; PCSD; Securitização; União Europeia.

ABSTRACT

This research addresses the process of securitization of migratory flows in the European Union (EU) through practices on its border with the Central Mediterranean, specifically with Libya. The objective is to analyze the securitization practices employed by the EU in the security operations of the Common Security and Defense Policy (CSDP), EUBAM Libya (2013-) and Operation Sophia (2015-2020), and of Frontex, Operation Triton (2014-2018) and Operation Themis (2018-). From the theoretical framework of securitization, we proposed to investigate how these practices reinforce the securitized character of the migration issue in the EU, assuming that migration is widely securitized in Europe, and that this has been a process in *continuum* since the years 1990. We argue that the securitization practices employed at the border reinforce the securitized character of the migration issue in the EU, since they promote intersubjective understandings that qualify migratory flows as a threat to European territory, in general, and to the European integration project, in particular. Furthermore, these understandings are linked to the promotion of practices at borders and the intersubjective meaning of European borders for European citizens and for the European integration project. Extensive documentary and bibliographic analysis are used in order to identify institutionalized practices in the EU's dealings with migratory flows in the Mediterranean Sea.

Keywords: CSDP; European Union; Frontex; Migration; Securitization.

RESUMEN

Esta investigación aborda el proceso de securitizatión de los flujos migratorios en la Unión Europea (UE) a través de prácticas en su frontera con el Mediterráneo Central, concretamente con Libia. El objetivo es analizar las prácticas de securitizatión empleadas por la UE en las operaciones de seguridad de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), EUBAM Libia (2013-) y Operación Sophia (2015-2020), y de Frontex, Operación Tritón (2014). -2018) y Operación Themis (2018-). Desde el marco teórico de la securitizatión, se propone investigar cómo estas prácticas refuerzan el carácter securitário del tema migratorio en la UE, asumiendo que la migración está ampliamente securitizada en Europa, y que este há sido un proceso em *continuum* desde los años 1990. Se argumenta que las prácticas de securitizatión empleadas en frontera refuerzan el carácter securitário del tema migratorio en la UE, ya que promueven entendimientos intersubjetivos que califican los flujos migratorios como una amenaza para el territorio europeo, en general, y para el proyecto de integración europea, en una forma específica. Además, estos entendimientos están vinculados a la promoción de prácticas en las fronteras y al significado intersubjetivo de las fronteras europeas para los ciudadanos europeos y para el proyecto de integración europea. Se utiliza un extenso análisis documental y bibliográfico para identificar prácticas institucionalizadas en el trato de la UE con los flujos migratorios en el Mar Mediterráneo.

Palabras-clave: Frontex; Migraciones; PCSD; Securitizatión; Unión Europea.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Sumário dos Tratados da União Europeia 47

Quadro 2 – Estrutura de Pilares da União Europeia, de Maastricht a Amsterdã 54

Figura 1 – O Espaço Schengen..... 57

Gráfico 1 – Evolução de controles fronteiriços internos nos países do Espaço Schengen (2006-2021*) 58

Gráfico 2 – Justificativas fornecidas pelos Estados-membros para a reintrodução temporária de controles fronteiriços internos no Espaço Schengen (2006-2021) 59

Gráfico 3 – Evolução do orçamento da Frontex em milhões de euros (2005-2020) 71

Figura 2 – Missões e Operações da PCSD (2020) 77

Gráfico 4 – Imigrantes deixando a Líbia (2011) 85

Quadro 3 – Linha do Tempo da EUBAM Líbia (2013-2020) 88

Figura 3 – Principais instituições líbias para a gestão de fronteiras e da migração 92

Quadro 4 – Linha do Tempo da EUNAVFOR MED Operação Sophia (maio 2015-março 2020) 102

Figura 4 – Resgates na costa da Líbia (janeiro-junho 2018) 108

Figura 5 – Resgates na costa da Líbia (julho-dezembro 2018) 108

Mapa 1 – Área Operacional proposta para Triton (2014) 118

Mapa 2 – Áreas operacionais de Mare Nostrum (2013/2014) e Triton (2014/2015) e zonas de busca e salvamento (*SAR zones*) 118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de Fatalidade na travessia marítima do Mediterrâneo Central (2015-2019) 104
Tabela 2 – Evolução do orçamento da Frontex (2005-2020) 113
Tabela 3 – N.° de pessoas resgatadas no Mar Mediterrâneo (2014-2017) 120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AR/VP	Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia
AGM	Abordagem Global da Migração
AGMM	Abordagem Global da Migração e Mobilidade
BISON	*Border Integrated Security Operations Network*
BMWG	*Border Management Working Group*
COPS	Comitê Político e de Segurança
CPCC	*Civilian Planning and Conduct Capability*
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DCIM	*Department for Combating Irregular Migration*
DCS	*Directorate of Coastal Security*
ELSJ	Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
EUBAM	*European Union Integrated Border Management Assistance Mission*
EUDEL Líbia	*European Union Delegation to Libya*
EUMC	*European Union Military Committee*
EUNAVFOR MED	*European Union Naval Force Mediterranean*
Europol	Serviço Europeu de Polícia
GACS	*General Administration for Coastal Security*
GC&M	Guarda Costeira e da Marinha
INTERPOL	*International Criminal Police Organization*
JAI	Justiça e Assuntos Internos
LBG	*Libyan Border Guards*
LCGPS	*Libyan Coast Guard and Port Security*
MSWG	*Maritime Sub Working Group*
NTBSM	*National Team for Border Security and Management*
OIM	Organização Internacional para as Migrações

ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
RCSNU	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
SAR	*International Convention on Maritime Search and Rescue*
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SOLAS	*International Convention for the Safety of Life at Sea*
UE	União Europeia
UNCLOS	*United Nations Convention on the Law of the Sea*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 SOBRE A SECURITIZAÇÃO NAS FRONTEIRAS EUROPEIAS 20

2.1 Teoria da securitização: a Escola de Copenhague 20

2.1.1 A Escola de Paris 29

2.2 A securitização da migração na União Europeia 36

2.2.1 O (re)ordenamento das fronteiras da União Europeia 42

3 AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA 46

3.1 A livre circulação de pessoas na União Europeia 47

3.2 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) 61

3.2.1 Frontex, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeiras 66

3.3 A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) 72

3.4 O relacionamento entre as instituições de segurança da União Europeia 78

4 PRÁTICAS SECURITÁRIAS NAS MISSÕES DA POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA (PCSD) 82

4.1 EUBAM Líbia 82

4.1.1 Antecedentes 83

4.1.2 A Missão 86

4.1.3 Práticas securitárias na EUBAM Líbia 91

4.2 EUNAVFOR MED: Operação Sophia 96

4.2.1 Antecedentes 96

4.2.2 A Operação 98

4.2.3 Práticas securitárias na Operação Sophia 105

5 PRÁTICAS SECURITÁRIAS NAS OPERAÇÕES DA FRONTEX 111

5.1 As Operações da Frontex no Mediterrâneo 111

5.1.1 Antecedentes à Operação Triton 114

5.1.2 A Operação Triton 116

5.1.3 De Triton à Themis 122

5.1.4 Práticas securitárias nas Operações Triton e Themis 125

5.2 A securitização por práticas dos fluxos migratórios no Mediterrâneo 126

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 129

REFERÊNCIAS..... 133

APÊNDICE A – ORÇAMENTO DA FRONTEX DISCRIMINADO POR

ATIVIDADES OPERACIONAIS (2005-2020) 154
APÊNDICE B – NOTIFICAÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS PARA O REESTABELECIMENTO DE CONTROLES FRONTEIRIÇOS INTERNOS (2006-2021) 155
ANEXO – PRINCIPAIS ZONAS DE OPERAÇÃO DE BUSCA E SALVAMENTO NO MAR MEDITERRÂNEO 160

1 INTRODUÇÃO

A eclosão da crise humanitária, em 2015, decorrente do aumento do fluxo de migrantes[1] que tentavam adentrar a Europa, pôs em evidência a gestão das fronteiras externas do espaço que compreende a União Europeia (UE). A incapacidade de o bloco regional responder às pressões da crise de maneira coesa e eficiente, evidenciou as fraturas do projeto de integração, e colocou em xeque uma das maiores conquistas da UE: o Espaço Schengen e a livre circulação de pessoas. Destarte, os Estados-membros voltaram-se a soluções nacionais para a crise e reestabeleceram, em diversos momentos, o controle nas suas fronteiras internas.

Nesse cenário, a UE recorreu a mecanismos de controle e gestão de fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo, uma das principais rotas de migrantes e refugiados para a Europa, de modo a externalizar a tratativa com o fenômeno e afastá-lo do território europeu. A questão da migração e do refúgio foi abordada como uma questão de segurança pelas instituições europeias, o que se opõe às políticas sociais e de solidariedade de um sistema de valores europeus que está cada vez mais fragmentado (OLMEDO, 2019). Com efeito, a questão migratória vigorou com destaque na mídia, nos palanques dos partidos políticos e na opinião pública. Considera-se que a questão migratória está amplamente securitizada na Europa (BIGO, 2002, 2000; LÉONARD, 2010a, 2010b, 2009; TAZZIOLI, 2016; MORENO-LAX, 2017; CECCORULLI, 2019; LÉONARD; KAUNERT, 2020), enunciada em discursos como uma ameaça ao projeto de integração regional, devido aos seus impactos para (1) a segurança interna do bloco, (2) a homogeneidade cultural, e (3) a garantia do bem-estar social (HUYSMANS, 2000, 2006).

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar as práticas securitárias empregadas pela União Europeia em sua fronteira com o Mediterrâneo, por meio das operações de segurança no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, a Frontex, de 2013 a 2020. Da PCSD, analisa-se a Missão da UE de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras na Líbia (EUBAM Líbia, 2013-) e a operação

[1] Adota-se o termo "migrantes" para referir-se à categoria mais ampla de pessoas 'deslocadas', em um cenário de aumento da mobilidade transfronteiriça, sejam estes deslocamentos forçados ou espontâneos. Por "migrações forçadas", entende-se o movimento migratório em que existe um elemento de coação, seja esse provocado pelo homem ou por fenômenos naturais. Contrariamente, as "migrações espontâneas" comportam um projeto de vida, planejado e desejado, geralmente causado por fatores de atração e de repulsão dos países. Vale ressaltar que "migração forçada" não é um conceito legal, e sim analítico, que abarca uma ampla gama de fenômenos responsáveis pelo deslocamento de pessoas. A categoria "refugiado", por sua vez, é definida pelo direito internacional e pressupõe um conjunto de obrigações legais em relação a eles.

militar EUNAVFOR MED “Operação Sophia” (2015-2020). Da Frontex, analisam-se as Operações Triton (2014-2018) e Themis (2018-), ambas hospedadas pela Itália. A opção por analisar essas quatro operações possui duas justificativas principais. Em primeiro lugar, a rota central do Mediterrâneo configurou-se como a mais utilizada por migrantes e refugiados durante a crise eclodida em 2015, e é também uma das rotas mais letais. Desde 2014 até a conclusão dessa dissertação (novembro de 2021), quase vinte e três mil pessoas morreram durante a travessia do Mar Mediterrâneo (IOM, 2021). Em segundo lugar, de modo a ter uma compreensão mais ampla da presença da União Europeia no Mar Mediterrâneo, fez-se necessário incorporar todas as operações ativas na região durante o recorte temporal de 2013 a 2020. No caso específico da EUBAM, que atua no território Líbio e não no Mar Mediterrâneo, seu objetivo por estabelecer uma gestão integrada de fronteiras e a sua constante cooperação com a Operação Sophia e as operações da Frontex justificam a sua inclusão na análise. Além disso, análises indicam que a Líbia é o principal país de trânsito de migrantes, além de sediar uma ampla rede de traficantes e contrabandistas de pessoas (EUROPOL, 2017; EUROPOL; INTERPOL, 2016).

A pesquisa propôs, então, discutir duas questões principais, quais sejam: será que as práticas empregadas pela UE no Mediterrâneo reforçam o caráter securitário da questão migratória? E, caso afirmativo, como estas práticas operam os entendimentos intersubjetivos que consubstanciam a securitização da migração na Europa? Ainda, as operações configuram-se como casos para analisar a construção da insegurança associada à questão de fronteiras: é necessário interceptar o migrante antes que este entre no espaço europeu, configurando como externa a origem de ameaças que assolam a Europa. Desse modo, a securitização da migração está associada à lógica de uma periferia insegura, origem de ameaças, e que precisa ser ‘normalizada’.

Isto posto, optou-se por empregar o arcabouço teórico-conceitual da teoria de securitização, especificamente as Escolas de Copenhague e Paris, no intuito de desvelar as práticas rotineiras e a institucionalização da suposta ameaça que é a migração. Apesar de a teoria de securitização ter sido empregada com grande extensão na temática migratória, a análise de práticas que consubstanciam o processo de securitização ainda não foi suficientemente explorada. A ‘abordagem de práticas’ da securitização permite incorporar aspectos não-linguísticos para a análise da construção da ameaça. Para a condução da pesquisa, adotou-se o método monográfico, com objetivos exploratórios e descritivos. Os procedimentos de pesquisa foram organizados em estrutura analítico-descritiva conforme a ordem dos objetivos específicos. Consoante com o método adotado, definiram-se procedimentos

qualitativos de análise, quais sejam, a análise documental e a análise bibliográfica.

Os materiais utilizados foram, em grande parte, fontes primárias, como tratados e documentos oficiais[2] das seguintes instituições da UE: Comissão Europeia[3], Conselho Europeu[4], Parlamento Europeu[5], o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)[6] e o Conselho da União Europeia[7] (ou Conselho de Ministros), especificamente o Conselho de Justiça e Assuntos Internos e suas instâncias preparatórias. Ainda, foram também utilizados documentos da Frontex, disponíveis no seu site oficial[8]. É importante destacar que, ainda que a base pública de documentos oficiais da UE seja extensa, alguns documentos somente podem ser acessados mediante solicitação e autorização do órgão, e estes podem ser disponibilizados parcialmente ou com partes sensíveis censuradas, de acordo com o Regulamento N.° 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão[9]. Os documentos necessários foram, então, devidamente solicitados ao SEAE e à Frontex, e nos foram parcialmente concedidos.

Especificamente, foram solicitados documentos referentes à execução das missões da PCSD[10], e documentos de planejamento e operação da Frontex. Da PCSD, dois documentos solicitados não foram concedidos – documento EEAS(2017)658 REV *2 "the EU Concept for CIS for EU-led Military Operations and Missions"* e documento EEAS(2019)1297

---

[2] Os tratados, a legislação e outros documentos públicos da União Europeia têm a sua edição eletrônica disponível para acesso no Jornal Oficial da UE, pelo link: https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=pt.

[3] Os documentos da Comissão Europeia, como propostas de legislação, avaliações de impactos, comunicados, atos delegados e de execução, entre outros, estão disponíveis no link: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/. Documentos estratégicos, como planos de trabalho e relatórios de atividades e de performance, estão disponíveis no link: https://ec.europa.eu/info/strategy-documents_pt.

[4]As conclusões da Presidência do Conselho Europeu estão disponíveis no link: https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/.

[5] Os documentos públicos do Parlamento Europeu estão disponíveis no link: https://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?searchLanguages=PT&sortAndOrder=DATE_DOCU_DESC.

[6] Os documentos do SEAE estão disponíveis ou podem ser solicitados por nacionais europeus no link: https://www.europa.eu/public-register/.

[7] Os documentos legislativos preparatórios, os documentos de sessão e os comunicados de imprensa estão disponíveis em: https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/public-register/.

[8] Disponível em: https://frontex.europa.eu/.

[9] O princípio da transparência e o direito de acesso dos particulares aos documentos dos organismos da UE encontram-se estabelecidos tanto no artigo 15.º do TFUE como no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e são aplicados através do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (Regulamento (CE) n.º 1049/2001).

[10] Os documentos foram concedidos em 01 de outubro de 2020, e são os seguintes: HR(2015)435, HR(2016)75, HR(2017)88, HR(2018)166, HR(2020)67, EEAS(2016)2019 E EEAS(2016)485.

"EUNAVFOR MED Op Sophia – Weekly Assessment Report 6 December 2019" – sob a justificativa de que a concessão, mesmo que parcial, das informações contidas nos documentos poderia prejudicar seriamente a proteção da segurança pública, defesa e assuntos militares, e relações internacionais, conforme Artigo 4.°, n.° 1 (alínea a) do Regulamento (EC) No 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho (VISENTIN, 2020).

Da Frontex, foram solicitados os Planos Operacionais (PO) e os seus respectivos anexos da Operação Triton, referentes aos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, e da Operação Themis, de 2018, 2019 e 2020. O PO de Themis de 2020 foi o único documento não concedido pela Frontex, sob justificativa de que, apesar da operação já ter encerrado as atividades do ano, sua avaliação estava corrente e, conceder o PO naquele momento dificultaria a sua avaliação e, em última análise, "colocaria em risco os esforços da União Europeia e dos Estados-Membros para combater e prevenir a criminalidade transfronteiriça e as passagens não autorizadas das fronteiras" (FRONTEX, 2021a). Todos os outros documentos concedidos vieram amplamente censurados, por terem trechos que se enquadram às exceções do Artigo 4.° do Regulamento (EC) No 1049/2001, ou seja, por considerar que a divulgação desses trechos pode prejudicar a proteção do interesse público no que diz respeito à segurança pública, à defesa e às questões militares, e às relações internacionais.

Ainda na seara da coleta de documentos oficiais, foram utilizados também documentos da UE "vazados" (disponíveis) na internet por organizações não-governamentais ou veículos de imprensa, o que os configura como fontes de segunda mão, devido ao tratamento realizado previamente e a impossibilidade de averiguar a origem dos documentos. No entanto, dada a extensão da censura que foi aferida, e a confiabilidade das organizações responsáveis pelo vazamento, julgou-se necessária a utilização destes documentos para obter informações cruciais sobre as políticas referentes à questão migratória e ao controle fronteiriço. Dentre as organizações, destaca-se *WikiLeaks*[11], *Statewatch*[12], *AskTheEU*[13] e *POLITICO*[14].

Quanto à pesquisa bibliográfica, foram utilizados artigos acadêmicos, livros, teses e

[11] O WikiLeaks é uma organização transnacional sem fins lucrativos, fundada em 2006, sediada na Suécia e administrada por The Sunshine Press, que publica em sua página postagens de fontes anônimas, documentos, fotos e informações confidenciais vazadas de governos ou empresas, sobre assuntos sensíveis. Disponível em: https://wikileaks.org/.

[12] A Statewatch é um grupo voluntário sem fins lucrativos fundado em 1991, composto por advogados, acadêmicos, jornalistas, pesquisadores e ativistas comunitários de 18 países, cujo objetivo é monitorar as liberdades civis na Europa, informar e empoderar a sociedade civil, e agir em matéria de liberdades civis e questões de justiça e assuntos internos. Disponível em: https://www.statewatch.org/about/

[13] Disponível em: https://www.asktheeu.org/en

[14] Disponível em: https://www.politico.com/.

dissertações, uma vez que há muitas análises acadêmicas de qualidade acerca da construção de uma narrativa securitária sobre a questão migratória e o controle fronteiriço europeu, sobre os (re)ordenamentos das fronteiras europeias, sobre a criação e a atuação da Frontex, além da bibliografia sobre as tendências dos fluxos migratórios. Ademais, foram também analisadas bibliografias referentes ao quadro teórico-conceitual da abordagem sociológica da securitização, especificamente dos estudos da Escola de Paris e da Sociologia Política Internacional, que instrumentalizaram a análise documental para que, junto à análise empírica das operações, fosse possível realizar inferências a respeito da relação entre as práticas desempenhadas pela PCSD e pela Frontex, e a securitização da migração na UE.

Os capítulos da dissertação estão organizados conforme seus objetivos específicos. O primeiro objetivo específico estabelece minuciar as bases teórico-conceituais da teoria de securitização, especificamente a 'abordagem de práticas' da Escola de Paris, e dos estudos de fronteiras. No entanto, este capítulo não é puramente teórico, uma vez que apresenta sinteticamente o caso da securitização da migração na Europa. O capítulo "Sobre a securitização da migração na União Europeia" (2), portanto, aborda o referido objetivo, e fornece um panorama amplo do quadro teórico utilizado para a pesquisa, suas vantagens e limitações.

Como segundo objetivo específico, propôs-se descrever, histórica e juridicamente, o (re)ordenamento das fronteiras da UE e a comunitarização e institucionalização das políticas de segurança interna e externa, principalmente no que tange à questão de fronteiras e ao gerenciamento de movimentos migratórios. O capítulo "As instituições de segurança da União Europeia" (3) fornece uma análise das instituições e/ou mecanismos da UE relevantes para esta pesquisa, a saber: o Espaço Schengen, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ), a Frontex, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a PCSD. Visou-se esclarecer o funcionamento de tais políticas e áreas de competência política, os mecanismos de tomada de decisão e de controle, especialmente em relação ao funcionamento rotineiro das operações analisadas. Ainda, propôs-se analisar o relacionamento interinstitucional desses órgãos, de modo a demonstrar a sobreposição de escopo de funções da segurança interna e externa da UE. Por fim, intentou-se tensionar a questão sobre a comunitarização das políticas de segurança na UE, visto que as políticas relacionadas à esfera da migração correspondem à competência compartilhada e foram parcialmente comunitarizadas, ao passo de que duas das operações analisadas (EUBAM e Sophia) respondem à mecanismos de decisão puramente intergovernamentais.

O terceiro e último objetivo específico refere-se à análise das práticas securitárias presentes nas quatro operações supramencionadas, localizadas na região de fronteira com o

Mediterrâneo, e com vistas a inferir se e como estas práticas reforçam o caráter securitizado da questão migratória na UE. Nos capítulos “Práticas securitárias nas missões da PCSD” (4) e “Práticas securitárias nas operações da Frontex” (5), portanto, foi possível identificar algumas práticas securitárias das operações no Mediterrâneo a partir de ampla análise documental e que, segundo a abordagem teórica da securitização, reforçam o caráter securitizado da questão migratória na Europa.

Nas considerações finais, retoma-se a reflexão inicial da pesquisa, sobre a securitização da migração por práticas, e os resultados empíricos encontrados com a análise documental das operações. Ensaiando-se uma resposta às questões de partida desta investigação, depreende-se algumas inferências a respeito dos limites teórico-conceituais da teoria de securitização quando confrontados com casos empíricos, e da análise documental e bibliográfica para a investigação de práticas. Além disso, ressalta-se que, apesar das práticas das operações analisadas indicarem um viés securitário, há outras iniciativas da União Europeia quanto à assistência humanitária e coordenação em procedimentos de asilo que não foram abordadas por essa pesquisa. A existência de narrativas concorrentes e mecanismos diversos para a tratativa da questão migratória no bloco europeu, indica e incita a necessidade de contínuas pesquisas na área, especialmente no que diz respeito à análise das práticas e rotinas institucionalizadas no arcabouço normativo europeu.

2 SOBRE A SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO NAS FRONTEIRAS EUROPEIAS

O objetivo do presente capítulo é apresentar e esmiuçar o fenômeno da securitização da migração na União Europeia e, de modo específico, a relação do processo amplo da securitização com o (re)ordenamento das fronteiras europeias. Para isto, inicia-se o capítulo com a análise do quadro teórico-conceitual da teoria de securitização, especificamente os estudos das chamadas Escolas de Copenhague e Escola de Paris. Adota-se, para a análise dos casos empíricos, a abordagem com foco em práticas da securitização, desenvolvida, principalmente, pelos expoentes da Escola de Paris, sob influência das formulações de Pierre Bourdieu e Michel Foucault. Para explicitar a opção por esta abordagem, faz-se uma revisão das bases da teoria de securitização conforme proposta pela Escola de Copenhague, e apresenta-se os "pontos-cego" da abordagem, quais sejam: (1) a performatividade 'mágica' do discurso; (2) a não-agência da audiência; e (3) a inevitabilidade de medidas de exceção para o sucesso da securitização.

A abordagem da Escola de Paris, por sua vez, nos permite superar essas dificuldades da teoria ao indicar que o processo de securitização não é somente performado pelo discurso, mas também por práticas, ou seja, por modalidades não-linguísticas. Ao romper com o entendimento autorreferencial da segurança, do discurso performático como criador da segurança, desloca-se para um entendimento intersubjetivo da segurança, onde o agente securitizador e audiência passam a se relacionar em um intenso processo de barganha. Por fim, ao olhar para as práticas securitárias, permite-se compreender como o uso de determinados instrumentos ou ferramentas que são usados como parte dos processos de securitização podem levar a uma rotinização de práticas, o que põe em xeque a necessidade da adoção de medidas excepcionais como indicador do sucesso da securitização.

Em seguida, apresenta-se um breve panorama da securitização da migração na União Europeia, considerada como um *continuum* de insegurança. Por fim, propõe-se a leitura teórico-conceitual do (re)ordenamento das fronteiras da União Europeia como estando estreitamente intrincado às práticas de securitização promovidas em zonas de fronteiras, neste caso, com o Mediterrâneo Central.

2.1 Teoria da securitização: a Escola de Copenhague

O cessar do conflito bipolar provocou na área de Relações Internacionais (RI) e dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) reflexões a respeito dos trabalhos acadêmicos que se

debruçavam sobre a questão das ameaças e dos conflitos a partir de uma perspectiva realista *mainstream*. Dado que as produções intelectuais da época não conseguiram prever o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética, a necessidade de revisão dos preceitos realistas se tornara patente. Em que medida tais estudos acadêmicos haviam legitimado o entendimento da realidade internacional sob uma lógica de insegurança e competição que necessariamente impediam iniciativas de cooperação? (TANNO, 2003). Deste debate, eclodiu um movimento de renovação teórica pautado na redefinição do conceito de segurança utilizado nas RI que, até então, estava fortemente embasado em premissas realistas, que associavam a segurança exclusivamente ao Estado e aos aspectos militares e estratégicos.

Na Europa, o fim da bipolaridade foi percebido como uma possibilidade de redefinir a própria agenda de segurança[15] e de avançar o projeto de integração regional, com a incorporação de Estados do leste, anteriormente sob influência do bloco soviético. Em 1987, a assinatura do Ato Único Europeu, que instituiu um programa destinado a estabelecer o "Mercado Único", consolidado em 1993, e, em 1989, a queda do muro de Berlim e a reunificação da Alemanha, proporcionaram um período de estreitamento nas relações entre os países do continente.

Estabelecida nos anos 1980, a Escola de Copenhague (EC)[16] se associou a esse contexto de reflexão dos temas concernentes à segurança e de "europeização" das políticas de segurança, que já não estariam limitados às ameaças "tradicionais" – militares e interestatais. Segundo Tanno (2003), as principais escolhas temáticas dos projetos produzidos pela Escola de Copenhague no imediato pós-Guerra Fria, revelaram a tentativa de mapear cenários para a Europa fora do contexto do conflito bipolar e da influência dos Estados Unidos[17].

Nesse contexto, a obra "*Security: A New Framework for Analysis"* de Buzan, Waever e De Wilde (1998) representou um marco nos estudos de segurança internacional por propor uma

---

[15] Cabe ressaltar que, mesmo durante os anos de Guerra Fria, já existiam na Europa várias perspectivas alternativas sobre os estudos de paz e segurança, como os trabalhos de Johan Galtung e Dieter Senghaas. Demarcar os anos 1980 como momento de "ruptura intelectual" das abordagens ortodoxas de segurança na Europa não deve, de maneira alguma, desconsiderar os trabalhos pioneiros desses grandes intelectuais.

[16] O nome "Escola de Copenhague" foi cunhado por Bill McSweeney em uma revisão crítica publicada em 1996 na *"Review of International Studies"* e refere-se às produções do grupo de pesquisa sobre "Segurança Europeia" do *"Copenhagen Peace Research Institute"* (COPRI) (WAEVER, 2004). Apesar da Escola de Copenhague ser referida como um coletivo de pesquisadores que se dedica aos estudos de segurança e à conformação da teoria de securitização, cabe ressaltar que não há homogeneidade nos estudos da EC, e que estes foram evoluindo e se modificando com o tempo, conforme as condições sociais, históricas e intelectuais do contexto de produção acadêmica.

[17] Grace Tanno (2003, p. 52) refere-se especificamente aos livros *"European Polyphony"* (WAEVER *et al*, 1989), *"The European Security Order Recast"* (BUZAN *et al*, 1990) e *"Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe"* (WAEVER *et al*, 1993).

abordagem abrangente para a questão da segurança que conciliasse os pressupostos tradicionalistas (realistas) e reflexivistas das teorias de Relações Internacionais. As ideias presentes na obra, propõem atualizar a teoria do Complexo Regional de Segurança (CRS) dos autores dada a compreensão de que, com o fim da bipolaridade, as questões de segurança se tornariam cada vez mais regionalizadas. A obra marcou também o avanço dos estudos da Escola de Copenhague e o processo de desvinculação do conceito de segurança da lógica puramente estatal e militarizada, para incorporar outros tipos de ameaças e de políticas de segurança.

A obra se insere no contexto da "virada linguística", e os autores procuram incorporar aspectos da linguagem (oral e escrita) para compreender como nascem e morrem as questões de segurança. Tal reflexão parte da premissa de que as ameaças não existem por si só, mas que são construídas por meio de práticas, e atuam na percepção de quem é ou se sente ameaçado. A securitização, portanto, trata-se do processo de construção de uma ameaça existencial a um objeto referente e que, por ser existencial, requer a adoção de medidas excepcionais para contenção da referida ameaça. Para a EC, a segurança é aquilo que ultrapassa as regras normais da política, e poderia ser compreendida como uma forma extrema de politização (BUZAN *et al*., 1998, p. 21-24).

O entendimento da ameaça como uma construção social permitiu à EC a inclusão de outras questões para além do setor militar-estratégico, e a incorporação de outros atores que não o Estado. Ao mesmo tempo em que Buzan, Waever e De Wilde (1998) expandem o escopo da segurança ao considerar que não existe uma ameaça *a priori,* mas somente a partir da prática discursiva, o conceito de segurança adotado ainda remete à questão da "sobrevivência" e, como tal, tem suas bases em premissas realistas. Para os autores, a invocação da "segurança" é aquilo que legitima o uso da força para garantir a sobrevivência de um determinado ente.

Portanto, a securitização é o movimento discursivo em que uma ameaça existencial é invocada. Três elementos compõem o processo de securitização: (1) objeto referente; (2) agente securitizador; e (3) audiência. Grosso modo, o objeto referente é aquilo que deve ser protegido, a todo custo, de uma ameaça existencial; o agente securitizador é o ator que, por meio do discurso, enunciará uma questão enquanto ameaça, em busca de convencer a audiência da necessidade de medidas emergências para a sua tratativa; e a audiência, por fim, é quem deverá legitimar o processo de securitização e a adoção de medidas excepcionais para o combate da suposta ameaça.

De acordo com a Escola de Copenhague, a securitização se inicia quando um 'ato de fala' enunciado por um *agente securitizador* apresenta um problema como 'ameaça existencial' à sobrevivência de um *objeto referente* e é aceito como tal pela *audiência* do ato de fala

(BUZAN *et al*, 1998). Decorrente disto, a securitização de uma questão permite ao agente securitizador alegar que a questão requer "medidas de emergência e ações fora dos limites normais da política" (BUZAN *et al*., 1998, p. 25, tradução nossa). Assim, ao rotular uma questão como ameaça existencial, o agente securitizador busca o aceite da audiência e a legitimidade para usar quaisquer meios necessários para neutralizar a dita ameaça. Nesse sentido, a teoria da securitização elabora que nenhuma questão é essencialmente uma ameaça, mas sim que algumas questões se tornam ameaças por meio do discurso. Para a EC, portanto, o discurso assume um papel performático de fundador e criador de uma ameaça pelo agente securitizador.

Propõe-se a reflexão de três elementos principais da securitização conforme descrita pela Escola de Copenhague: (1) a importância da performatividade do discurso para a construção de uma ameaça, i.e., o poder social da fala; (2) a necessidade do aceite e legitimação da audiência para o sucesso do processo de securitização; e (3) a adoção de medidas excepcionais e/ou emergenciais que são consideradas como fora das regras normais da política. Conforme mencionado, a teoria da securitização ancora-se na "virada linguística" e está baseada na teoria do ato de fala (*speech act theory*), de John Langshaw Austin. De modo a analisarmos os três elementos mencionados, cabe retomar, brevemente, os preceitos da teoria do ato de fala.

O objetivo da teoria de Austin é suprir uma falha no pensamento filosófico da linguagem dado que, até então, a filosofia da linguagem se preocupava apenas com os enunciados discursivos descritivos, ou seja, o discurso era avaliado conforme o seu relato de um "estado de coisas". A problemática desse tipo de entendimento se refere à atribuição de status de *verdadeiro* ou *falso* aos enunciados descritivos uma vez que, se a função é descrever uma realidade, essa descrição pode ser fidedigna da realidade apresentada ou não. No entanto, o entendimento da realidade enquanto construção social e percepção cognitiva dos indivíduos clama por um entendimento linguístico dos enunciados que abranja essa percepção. Portanto, Austin (1962) compreende os enunciados discursivos a partir de sua capacidade performática, i.e., a linguagem como ação. De acordo com a teoria dos atos de fala, os enunciados discursivos não são meramente descritivos; eles possuem uma capacidade performática para protagonizar uma ação que pode transformar a realidade. Desse modo, rompe-se a dicotomia verdadeiro-falso do discurso, visto que o discurso *performa* a realidade, não meramente a descreve.

Austin (1962) identifica três tipos diferentes de atos de fala, a combinação dos quais constitui a situação total do ato de fala: o locucionário, o ilocucionário e o perlocucionário. Sinteticamente, o locucionário é o ato de pronunciar um enunciado com sentido e referência à

uma realidade; o ilocucionário é o ato realizado ao articular uma locução, ou seja, corresponde à intenção comunicativa de execução que vem associada ao significado de determinado enunciado; por fim, o perlocucionário corresponde aos efeitos consequentes do enunciado, que visam evocar sentimentos, crenças, pensamentos ou ações no alocutário (ou seja, no público-alvo). Segundo Balzacq (2011), essa caracterização triádica dos atos de fala é resumida pela frase de Jurgen Habermas (1984, p. 289): *"to say **something**, to act **in** saying something, to bring about something **through** acting in saying something"*.

A diferenciação entre os três tipos de atos de fala é relevante pois há críticas eminentes que abordam o entendimento da Escola de Copenhague a respeito dos tipos de atos de fala, e as suas consequências para o processo de securitização. Para a EC, o ato de fala ilocucionário é o que caracteriza o movimento de securitização, pois é a partir do enunciado de uma ameaça que esta passa a existir. Para os ESI, a incorporação da teoria dos atos de fala ao entendimento da "segurança" significa que já não há um significado pré-existente para a segurança, mas sim um significado construído a partir da enunciação do ato de fala pelo agente securitizador. Portanto, admite-se a "segurança" como uma prática autorreferencial, porque é no decorrer da prática que uma determinada questão se torna uma questão de segurança e é reconhecida como uma ameaça. Ao enunciar a palavra segurança, desencadeia-se o processo de securitização. Não existe uma ameaça em si mesma, senão que é apenas constituída na prática discursiva e atua na percepção de quem é ou se sente ameaçado.

Devido ao caráter performático da prática discursiva e, portanto, à capacidade de tornar uma questão de segurança o que for enunciado pelo agente securitizador, a EC define condições para que o processo de securitização seja considerado bem-sucedido. Tais condições foram também baseadas na teoria de J. L. Austin, que as denomina *"felicity conditions"* ("condições de felicidade")[18]. A EC as denomina *"facilitating conditions"* (condições de facilitação), e estão subdivididas em duas grandes categorias. A primeira categoria refere-se aos aspectos internos, gramáticos-linguísticos, do ato de fala, quais sejam, a conformidade com a gramática de segurança e a construção de um enredo que inclua a ameaça existencial, um ponto de não-retorno (destruição do objeto referente), e uma possível saída (medidas emergenciais). A

[18] A abordagem de Austin estabelece seis condições necessárias para que o ato de fala logre sucesso. Grosso modo, a primeira e segunda condições estabelecem a utilização de procedimentos convencionais geralmente aceitos, que incluem a pronúncia de certas palavras por certas pessoas em certas circunstâncias. A terceira e quarta condições referem-se à necessidade do procedimento (ato de fala) ser executado por todos os participantes de forma correta e completa. Por fim, a quinta e sexta condições estabelecem que os pensamentos e sentimentos daquele que invoca o procedimento precisam estar de acordo com a sua enunciação, e é preciso que o enunciador do ato de fala tenha a intenção de manter sua conduta em conformidade com a sua enunciação (AUSTIN, 1962, p. 14-15).

segunda categoria corresponde aos aspectos externos, sociais e contextuais, do ato de fala, que são dois principais: o capital social do enunciador, ou seja, o agente securitizador deve ocupar uma posição de autoridade; e a existência de objetos no contexto em que o ato de fala é enunciado que facilitem ou impeçam a ilocução de uma ameaça existencial (BUZAN *et al*., 1998, p. 32-33).

Em resumo, para que o ato de fala seja bem-sucedido, três condições principais precisam ser cumpridas: (1) a demanda interna ao ato de fala de seguir a gramática de segurança; (2) as condições sociais em relação à posição de autoridade do agente securitizador e, portanto, a relação entre enunciador e alocutário, e a probabilidade de o público aceitar a tentativa de securitização; e (3) as características externas da suposta ameaça que facilitam ou impedem a securitização (BUZAN *et al*., 1998, p. 32-33). Considerando essas condições, segundo a Escola de Copenhague, uma questão é efetivamente securitizada quando há o aceite da audiência da iminência da ameaça, e a adoção de medidas emergenciais e/ou excepcionais (BUZAN *et al*., 1998).

O sucesso ou fracasso do processo de securitização é tópico de debate entre os pesquisadores/as entusiastas da abordagem proposta pela Escola de Copenhague (BALZACQ, 2005, 2008, 2011; CÔTÉ, 2016; FLOYD, 2006, 2010, 2016; HANSEN, 2011; HUYSMANS, 2000, 2006; LÉONARD, 2010; NEAL, 2009; STRITZEL, 2007; 2011). O centro gravitacional do debate refere-se ao entendimento simplificado do ato de fala, uma vez que a EC não detalha as suas características conforme a teoria de Austin (1962). Esta simplificação suscita diversos questionamentos a respeito da essência do ato de fala para o processo de securitização. De um lado, enfatiza-se o ato de fala ilocucionário, ou seja, a linguagem como executor da performance, e a segurança enquanto um processo autorreferencial. De outro, o aceite da audiência é condição *sine qua non* para o sucesso da securitização; trata-se, portanto, de um ato perlocucionário, uma vez que a ameaça é constituída em um processo intersubjetivo entre agente securitizador e audiência, e a linguagem é um componente da performance. A EC oscila entre as duas posições. Segundo Motta (2018), tal contradição se refere ao foco da securitização ora em uma matriz puramente linguística, ora em uma matriz sociolinguística.

Essa contradição tem repercussões significativas para o entendimento de outros elementos da securitização, sobretudo o papel da audiência. Por vezes, a audiência é referida como um lócus estático para a aceitação ou rejeição do movimento securitizante. Ao mesmo tempo, nos estudos empíricos da securitização, a audiência parece exercer um papel ativo e recíproco em relação ao agente securitizador (CÔTÈ, 2016). De acordo com Stritzel (2011, p. 349), quanto mais ênfase é colocada na noção de "ilocução", menos relevante torna-se o papel

da audiência, dado que é o enunciado linguístico que realiza a ação. De mesmo modo, quanto maior a importância atribuída à audiência, mais a securitização parece mover-se em direção à "perlocução" e ao estudo de como os agentes securitizadores podem persuadir a audiência a aceitar o processo de securitização (STRITZEL, 2011, p. 349).

A aceitação da existência de uma ameaça existencial pela audiência deve ser traduzida em *legitimidade* para a adoção de medidas excepcionais e/ou emergenciais[19]. Segundo a EC, "'segurança' é o movimento que leva a política além das regras estabelecidas do jogo e enquadra a questão como um tipo especial de política ou como acima da política" (BUZAN *et al*, 1998, p. 23, tradução nossa)[20]. A securitização poderia, portanto, ser concebida como uma forma extrema de politização de uma questão. Há, para a EC, uma espécie de nivelamento das questões, que varia entre:

1. *Não-politizado*: o Estado não lida com a questão e de nenhuma outra forma a questão tornou-se disponível para o debate e decisão públicos;
2. *Politizado*: a questão faz parte da política pública, de decisão e debate públicos, exigindo decisão governamental e alocação de recursos;
3. *Securitizado*: a questão é apresentada como ameaça existencial e, portanto, exige medidas excepcionais e/ou emergenciais. É justificada a ação fora dos limites normais do procedimento político de decisão.

A partir desse nivelamento de questões, percebe-se a centralidade do Estado ou do "poder público" a partir dos procedimentos decisórios sobre uma dada questão. Cabe ressaltar que a teoria da securitização não limita o papel de agente securitizador ao Estado, considerando as práticas discursivas de outros atores não-estatais. No entanto, o Estado permanece como um dos principais atores, devido à sua autoridade política e centralidade decisória.

Ao mesmo tempo que a securitização pode ser entendida como uma forma extrema de politização por tornar o papel do Estado ainda mais forte, ela é paradoxalmente oposta a politização, uma vez que a última é entendida enquanto uma questão aberta ao debate e decisão públicos e, a primeira, é abordada fora dos procedimentos normais de decisão política (BUZAN,

[19] Importante ressaltar que, para Buzan *et al*. (1998, p. 25), o sucesso da securitização não está necessariamente atrelado à adoção de medidas emergenciais, mas à capacidade do discurso de argumentar a existência de uma ameaça existencial ao ponto de medidas emergenciais serem *legitimadas* pela audiência. Se não houver sinais de aceitação e legitimação pela audiência, trata-se apenas de um movimento securitizante, e não de um objeto referente ser *de facto* securitizado.

[20] No original: *"'Security' is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics"* (BUZAN *et al*., 1998, p. 23).

et al., 1998, p. 29). Destarte, para a Escola de Copenhague:

> [...] a segurança deve ser vista como algo negativo, como uma falha em lidar com os problemas como uma política normal. Idealmente, a política deve ser capaz de se desdobrar de acordo com procedimentos rotineiros, sem a elevação extraordinária de 'ameaças' específicas a um imediatismo pré-político. (BUZAN *et al*., 1998, p. 29, tradução nossa). [21]

A definição de securitização como a elevação da decisão para além dos procedimentos normais da política encontra ressonância com a teoria de Carl Schmitt (1985 [1922], 2009 [1932]), especificamente, o conceito de político e a vinculação da política de exceção à decisão do soberano. De acordo com Schmitt, "o político" é definido pela intensidade da relação entre atores, a qual o seu grau extremo de intensificação caracteriza a diferenciação entre amigo e inimigo. Nas palavras do filósofo, o político "não caracteriza nenhum domínio próprio, e sim tão-somente o *grau de intensidade* de uma associação ou dissociação de pessoas" (SCHMITT, 2009 [1932], p. 40, grifo do autor).

Destarte, identifica-se a influência da teoria de Schmitt em dois aspectos fundamentais da teoria de securitização como formulada pela Escola de Copenhague: (1) a intersubjetividade para a construção da segurança; e (2) a questão da decisão pela adoção de medidas excepcionais e/ou emergenciais. O primeiro aspecto diz respeito ao fato de que, para a teoria schmittiana, não existe um domínio "político" *a priori*, mas somente a partir do grau de intensidade nas relações dos atores, atingindo o seu grau máximo no antagonismo entre amigo e inimigo. De mesmo modo, para a Escola de Copenhague, nenhuma questão é essencialmente uma questão de segurança, mas torna-se uma questão de segurança a partir do movimento securitizante iniciado pelo ato de fala e finalizado com o aceite da audiência. Pouco importa, portanto, a natureza intrínseca de uma questão, mas o processo que lhe constrói e lhe apresenta como ameaça existencial (MOTTA, 2018, p. 26). Para Williams (2003, p. 13), ao analisar o conceito de "segurança" da Escola de Copenhague, é tentador admitir que este desempenha um papel quase idêntico ao conceito de "político" criado por Schmitt.

O segundo aspecto refere-se à questão da decisão pela adoção de medidas excepcionais e/ou emergenciais, condição para o sucesso do processo de securitização de uma questão. Para Schmitt (2009 [1932]), "o político" é o agrupamento humano normativo que se orienta pelo caso crítico e que, em momentos de emergência que extrapolam a normativa política, "o

[21] No original: *"[…] security should be seen as a negative, as a failure to deal with issues as normal politics. Ideally, politics should be able to unfold according to routine procedures without this extraordinary elevation of specific 'threats' to a prepolitical immediacy"* (BUZAN *et al*., 1998, p. 29).

político" é aquele, soberano, capaz de decidir sobre a exceção. Por exceção, entende-se como aquela situação que não está codificada na ordem jurídica existente, e sua emergência pode ser caracterizada como um caso de perigo extremo para a existência "do político", e.g. um perigo para a existência do Estado[22]. Outrossim, a securitização pressupõe uma decisão, mediada entre agente securitizador e audiência, pela "quebra de regras" e a suspensão da política normal face a uma ameaça existencial. O agente securitizador clama pela necessidade de medidas excepcionais para combater uma suposta ameaça existencial, e a audiência é responsável por conferir ao agente securitizador de legitimidade, formal e/ou moral, para a adoção dessas medidas.

Ao enfatizar o papel da decisão inerente à securitização, evidencia-se o caráter intersubjetivo do processo e a interação entre locutor e alocutário (WILLIAMS, 2003). Esta reflexão permite-nos questionar a respeito dos interesses por trás da decisão: se a decisão sobre a excepcionalidade e a emergência reside nos agentes securitizadores e na audiência, quais os interesses que guiam esta tomada de decisão? Se a ameaça existencial existe somente na sua ilocução e na percepção de quem se sente ameaçado, não haveria evidências de que a ameaça evocada de fato ameaça a existência do objeto referente, mas que o agente securitizador considerou por bem evocar esta ameaça à audiência? Os interesses do agente securitizador e da audiência, portanto, revelam mais sobre o projeto político em relação ao objeto referente do que sobre a ameaça em si.

Há outras críticas a respeito do "sucesso" da securitização. Floyd (2016) indica que há diferenças entre o movimento securitizante e a existência da securitização, e a existência da securitização e o sucesso da securitização. Para a autora,

> [O] movimento de securitização é apenas o ato de fala e, por si só, não constitui securitização; uma questão é securitizada apenas no momento em que uma audiência relevante aceita a identificação de ameaça existencial. Muitas questões são securitizadas (ou seja, existem muitas securitizações), mas apenas quando medidas extraordinárias são implementadas para lidar com a ameaça que deu origem ao ato de fala em primeiro lugar, a securitização "teve sucesso" (FLOYD, 2016, p. 3, tradução nossa).[23]

Esse entendimento permite compreensões mais amplas a respeito da securitização, e

[22] Cabe ressaltar que, para Schmitt, a equação "estatal = político" é incorreta e enganosa, na medida em que o Estado e a sociedade mutuamente se interpenetram. "O conceito de Estado pressupõe o conceito do Político" (SCHMITT, 2009 [1932], p. 18). Nesse sentido, o Político seria um *a priori* e o Estado um *a posteriori*.

[23] No original: *"[T]he securitizating move is the speech act only, and by itself does not constitute securitization; an issue is securitized only at the point when a relevant audience accepts the existential threat identification. Many issues are securitized (that is, many securitizations exist), but only when extraordinary measures are implemented to deal with the threat that gave rise to the speech act in the first place does securitization 'succeed'"* (FLOYD, 2016, p. 3).

inclui a avaliação de casos em que a audiência recusa o movimento securitizante, mas medidas excepcionais/extraordinárias ainda são adotadas para combater a ameaça (FLOYD, 2016). Nesse sentido, Floyd (2010, 2016) focaliza a análise da securitização nas ações dos atores relevantes (nomeadamente, o agente securitizador e àqueles mandados por ele) e, em razão desse foco, permite-se a análise das intenções por trás da securitização.

Percebe-se, portanto, que as formulações da Escola de Copenhague são alvos de diversas críticas pelos entusiastas da teoria da securitização. Não obstante, a abordagem da EC expandiu o escopo de análise da segurança e introduziu outros elementos, quais sejam: a importância performática da linguagem e a diversificação de objetos referentes à segurança. Na presente seção, agrupou-se as críticas em três pontos principais: a performatividade do discurso, o papel da audiência, e a adoção de medidas excepcionais. Na medida em que se confere mais ou menos importância a um desses pontos, modifica-se o emprego da teoria da securitização em casos empíricos.

2.1.1 A Escola de Paris

A Escola de Paris (EP) surgiu no mesmo contexto que a Escola de Copenhague (EC), de revisão do panorama teórico de estudos de segurança na Europa, onde as abordagens críticas ganharam proeminência nas últimas décadas. Em comum, ambas abordagens identificam e denunciam a despolitização da segurança na Europa, tanto na esfera social, quanto na acadêmica (c.a.s.e collective, 2006). A Escola de Paris tem suas raízes na teoria política e na sociologia, especificamente nas formulações de Michel Foucault e Pierre Bourdieu, sendo incorporada ao campo das Relações Internacionais somente na década de 2000 (c.a.s.e. collective, 2006).

O diálogo entre as Escolas de Copenhague e de Paris acerca do conceito de securitização trouxe importantes acréscimos para os estudos críticos de segurança, de maneira geral, e para o aporte teórico da securitização, de maneira específica. Apesar de o conceito “securitização” ter sido formulado pela Escola de Copenhague (WAEVER, 1995), sua utilização está disseminada entre os/as pesquisadores/as que compreendem a segurança como um processo de construção social, e não como respostas a ameaças objetivas. Para compreender as diferenças entre as abordagens, é necessário interpretar como a influência de Foucault e Bourdieu modifica o entendimento da Escola de Paris da segurança e do processo de securitização.

De Foucault, a Escola de Paris recupera o conceito de governamentalidade e compreende a securitização como uma “técnica de governar”, o que permite a avaliação da relação entre securitização e Estado. A leitura foucaultiana admite a securitização como um

processo inerentemente político, e não como uma prática excepcional. A securitização, portanto, não ocorreria no campo da exceção, mas no campo da normalidade política, ao se tratar de uma estratégia de governar pela (in)segurança. A influência de Bourdieu, por sua vez, permite à EP avançar o entendimento da securitização a partir da observação de práticas rotineiras de segurança para além do discurso performático, utilizando-se dos conceitos de campo e *habitus*[24], e destacar a importância do contexto espaço-temporal para o processo e as relações de poder entre os agentes de segurança. Segundo Balzacq, Léonard e Ruzicka (2016):

> [O] conceito de campo permite que os estudiosos identifiquem os agentes não apenas com base em sua natureza, mas também de acordo com a sua posição [e disposição] em relação ao outro e sua quantidade de 'capital', ou seja, os recursos que lhes conferem um certo tipo de poder (e.g. cultural, econômico, simbólico e burocrático) (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 505, tradução nossa).[25]

O *habitus*, por sua vez, trata-se do "sistema de comportamentos e discursos duradouros dos agentes que povoam um determinado campo" (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 505, tradução nossa). O *habitus* é, ao mesmo tempo, individual e coletivo. Sua principal importância, para a abordagem de securitização, reside na capacidade do conceito em "captar as dificuldades inerentes à mudança das rotinas linguísticas e não linguísticas que criam ou sustentam um reino de insegurança" (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 505, tradução nossa).

Sinteticamente, pode-se agrupar as principais diferenças entre as abordagens em três aspectos: (1) o entendimento da performatividade do discurso; (2) a importância do papel da audiência; e (3) o caráter excepcional da securitização. Balzacq (2011) propõe a classificação das abordagens da teoria da securitização em duas variantes, uma filosófica (Escola de Copenhague) e outra sociológica (Escola de Paris)[26]. Para a variante filosófica, que corresponderia às bases da teoria da EC, "a segurança é o ato de fala", i.e., o discurso como o próprio executor da performance. Nas palavras de Balzacq, a variante filosófica acredita em "um poder de 'magia social' da linguagem, uma magia em que as possíveis condições das ameaças são internas ao ato de se dizer 'segurança'" (BALZACQ, 2011, p. 01).

A variante sociológica, defendida por Balzacq (2011) e que teria suas produções

---

[24] Sobre os conceitos de campo e *habitus* para as Relações Internacionais, ver Bigo (2011).

[25] No original: *"The concept of field allows scholars to identify agents not only on the basis of their nature but also according to their position in relation to one another and their amount of 'capital', that is, the resources that grant them a certain type of power (e.g. cultural, economic, symbolic and bureaucratic)"* (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 505).

[26] Balzacq (2011) não faz a associação automática entre a variante filosófica e a variante sociológica com as Escolas de Copenhague e Paris, respectivamente. Essa correlação é uma proposta da autora.

vinculada à EP, aborda a securitização em termos de práticas, contextos e relações de poder que caracterizam a construção de ameaças. A construção performática da ameaça não reside apenas no discurso, mas sim em toda a sua construção, a qual é mediada pelo *habitus* do agente discursivo e da audiência, o que caracteriza a securitização como intersubjetiva. Para Balzacq (2011), "A securitização ocorre em um campo de lutas. Consiste, assim, em práticas que instanciam entendimentos intersubjetivos e que são enquadradas por ferramentas e pelo *habitus* herdados de diferentes campos sociais" (BALZACQ, 2011, p. 15).

Ao relacionar as classificações de Balzacq (2011) com a teoria do ato de fala de Austin (1962), portanto, a variante filosófica considera somente o ato de fala ilocucionário, tendo a prática discursiva como produtora da ameaça e da segurança, enquanto a variante sociológica considera o ato de fala perlocucionário, ou seja, os efeitos que a ilocução provoca no alocutário, e as ações consequentes da enunciação da ameaça. A partir do exposto, infere-se que a principal divergência entre as variantes da securitização é a consideração da segurança como um processo autorreferencial (ilocucionário) ou intersubjetivo (perlocucionário), o que diz respeito à capacidade performática dos atos de fala.

Além disso, de acordo com a abordagem da Escola de Paris, a segurança não é necessariamente ou exclusivamente uma performance discursiva, uma vez que pode ser também evocada por meio de diferentes modalidades não-linguísticas, sejam técnicas ou físicas (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016, p. 504). Os proponentes desta abordagem tendem a concentrar suas análises nos instrumentos ou ferramentas que são utilizados como parte dos processos de securitização. Balzacq (2008) define uma ferramenta ou instrumento de securitização como "um *dispositif* ou dispositivo social e técnico identificável que incorpora uma imagem de ameaça específica, por meio da qual a ação pública é configurada a fim de resolver um problema de segurança"[27] (BALZACQ, 2008, p. 79, tradução nossa). Os instrumentos securitizadores incorporam a mentalidade dos agentes de segurança e organizam as interações entre os membros do campo da insegurança. Como parte de um *dispositif*, os instrumentos são importantes nos processos de securitização essencialmente porque seu uso pode levar a uma rotinização de práticas (BALZACQ; LÉONARD; RUZICKA, 2016).

Consonante a esse entendimento, Bigo (2000, 2002) alega que as ações das estruturas burocráticas ou das redes vinculadas às práticas de segurança podem desempenhar papel mais ativo e determinante em processos de securitização do que os atos de fala. Bigo (2000) afirma

[27] No original: *"[...] a tool or an instrument of securitization can be defined as an identifiable social and technical 'dispositif' or device embodying a specific threat image through which public action is configured in order to address a security issue"* (BALZACQ, 2008, p. 79).

categoricamente que:

> É possível securitizar certos problemas sem a fala ou o discurso, e os militares e a polícia sabem disso há muito tempo. O trabalho prático, a disciplina e a experiência são tão importantes quanto todas as formas de discurso. [...] A securitização não é simplesmente retórica, uma ideologia que se impõe [...]. É o produto de um considerável trabalho de mobilização. (BIGO, 2000, p. 347, tradução nossa).[28]

A partir da análise de práticas rotineiras perpetradas por profissionais de segurança e que terminam por transformar uma determinada questão em ameaça, a Escola de Paris revela que a repetição destas práticas frequentemente ocasiona na naturalização e na institucionalização de determinadas questões como da esfera de segurança; ao contrário do que afirmava a Escola de Copenhague, que associa a securitização à adoção de medidas ou políticas de caráter excepcional.

Não obstante, é importante destacar que Buzan, Waever e Wilde (1998) reconhecem que, em caso de ameaças persistentes ou recorrentes, a securitização pode se tornar institucionalizada e, portanto, não haveria necessidade para o ato de fala, uma vez que este já foi proferido no passado. Nas palavras dos autores, "após os procedimentos [excepcionais] serem legitimados por meio da retórica da segurança, estes se tornam institucionalizados como um 'pacote de legitimação' e, portanto, é possível ter 'caixas pretas' de segurança no processo político" (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 28, tradução nossa)[29].

O grau de importância atribuído ao ato de fala e à prática do discurso determina também a importância da audiência para o processo de securitização. Diferentemente da Escola de Copenhague, a Escola de Paris concede maior grau de importância aos atores envolvidos no processo e às suas relações de poder, ao interpretar o processo de securitização como altamente intersubjetivo. Conforme Balzacq (2011):

> A variante sociológica [da teoria da securitização] enfatiza [...] a constituição mútua de agentes securitizadores e audiência. Nesse sentido, a audiência não é necessariamente uma entidade plenamente constituída, como a teoria do ato de fala tende a assumir, mas uma categoria emergente que deve ser julgada empiricamente, antes de ser definida como um nível de análise (BALZACQ,

[28] No original: "*It is possible to securitise certain problems without speech or discourse and the military and the police have known this for a long time. The practical work, discipline, and expertise are as important as all forms of discourse. […] Securitisation is not simply rhetoric, and ideology that imposes itself […]. It is the product of a considerable work of mobilization."* (BIGO, 2000, p. 347).

[29] No original: *"When this procedure has been legitimized through security rhetoric, it becomes institutionalized as a package legitimization, and it is thus possible to have black security boxes in the political procedure"* (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 28).

2011, p. 02, tradução nossa).[30]

Destarte, enquanto as formulações iniciais da EC apresentavam o agente securitizador e a audiência como instâncias únicas, a partir da visão ampliada da EP sobre o processo de securitização, "o agente e a audiência imiscuem-se em um processo complexo de barganha" (MOTTA, 2018). Ademais, ao optar por analisar as práticas e as relações de poder entre agente securitizador e audiência, ao invés do movimento discursivo somente, evita-se o problema de determinar em que momento específico é dado o aceite da audiência ao processo de securitização.

Nesse marco, compreender a relação entre agente securitizador e audiência é de extrema importância para identificar as ações consequentes da securitização. Adam Côté (2016) avaliou mais de trinta estudos empíricos de processos de securitização e concluiu que a literatura empírica sugere o envolvimento de uma audiência ativa e engajada. A identificação da audiência (ou audiências) depende do contexto do processo de securitização, bem como da sua capacidade em autorizar o discurso de segurança e legitimar as ações buscadas pelo agente securitizador (CÔTÉ, 2016, p. 546). O autor infere que a securitização, ao fim e ao cabo, trata-se de um "processo de interação deliberativa entre agente(s) securitizador(es) e audiência(s), nos quais a mobilização de múltiplos discursos de segurança permite que os agentes securitizadores e as audiências contribuam com percepções compartilhadas de 'segurança'." (CÔTÉ, 2016, p. 553, tradução nossa)[31].

Balzacq (2005), por sua vez, realizou uma revisão do processo de securitização e o caracteriza como uma prática estratégica (ou pragmática). O autor defende que a audiência, a agência política e o contexto são elementos cruciais para a prática da securitização. O modelo proposto por Balzacq (2005, p. 178-179) permite a separação de dois níveis de análise: (1) agentes (securitizador e audiência), que considera as posições de poder, as identidades sociais e as capacidades dos agentes; e (2) atos ou ações, que avalia o 'tipo de ação' e o contexto, ou seja, quais artefatos heurísticos deve um agente securitizador usar para criar as circunstâncias que irão facilitar a mobilização da audiência. A revisão de Balzacq (2005) altera o entendimento da performance do discurso ao incorporar dois importantes elementos à análise da securitização

[30] No original: *"The sociological view emphasizes, by contrast, the mutual constitution of securitizing actors and audiences. In this respect, audience is not necessarily a fully constituted entity, across the board, as the speech act tends to assume, but an emergent category that must be adjudicated empirically, before being set as a level of analysis."* (BALZACQ, 2011, p. 02).

[31] No original: *"[...] the processes of deliberative interaction between securitizing actor(s) and audience(s), in which the mobilization of multiple security discourses enables securitizing actors and audiences to contribute shared perceptions of 'security'".* (CÔTÉ, 2016, p. 553).

que são negligenciados pela Escola de Copenhague: a relação entre o agente securitizador e a audiência, e a importância do contexto para o sucesso da securitização.

> [Enunciados] performativos são ações situadas e mediadas intencionalmente pelo *habitus* dos agentes; ou seja, um conjunto de disposições que informa suas percepções e comportamentos. Os performativos são, portanto, analisados como *nodal loci* de prática, resultados de jogos de poder dentro do campo ou contexto social, por um lado, e entre este e o *habitus*, por outro. (BALZACQ, 2005, p. 189-190, tradução nossa).[32]

Além disso, outros expoentes da Escola de Paris (BIGO, 2000, 2002; HUYSMANS, 2000, 2006; c.a.s.e. collective, 2006) identificam a audiência circunscrita em um campo de (in)segurança, baseado nos conceitos de Bourdieu, o que determina os limites da audiência e abstrai, deliberadamente, a atuação de audiências externas do campo da (in)segurança. Nesse marco, a securitização é coproduzida pela audiência, a partir das práticas dos profissionais de segurança e de sua autorização e legitimação dos discursos de segurança. Para os autores, a 'segurança' se trata de um regime de verdade criado por aqueles que lidam diariamente com a segurança, ou seja, os profissionais de segurança (militares, policiais, agentes de fronteira, entre outros).

Em consonância com as críticas e revisões da abordagem da Escola de Copenhague supracitadas - o caráter da performatividade do discurso e o papel da audiência – localiza-se uma diferença ainda mais importante entre as abordagens de Copenhague e Paris: a questão da exceção. A influência da teoria schmittiana na Escola de Copenhague[33], tratada na seção anterior, reverbera no entendimento da legitimação e adoção de medidas excepcionais. Segundo a EC, a securitização trata-se da elevação da decisão para além dos procedimentos normais da política, ou seja, a apresentação de uma questão como ameaça existencial é de tamanha periculosidade que as tratativas da referida ameaça demandam que esta seja tratada fora das regras normais da política. Contrariamente, a Escola de Paris compreende o processo de securitização como altamente político, pragmático e estratégico, e não como uma prática excepcional. Conforme Motta (2018), "contrário à proposta da EC, a identificação e definição da urgência de uma questão não está acima da capacidade política dos atores, sendo, em

---

[32] No original: *"[...] performatives are situated actions intentionally mediated by agents'* habitus*; that is, a set of dispositions that informs their perceptions and behaviors. Performatives are thus analyzed as* nodal loci *of practice, results of power games within the social field or context on the one hand, and between the latter and the* habitus *on the other."* (BALZACQ, 2005, p. 189-190).

[33] Apesar da influência de Carl Schmitt ser identifica nas produções da Escola de Copenhague (WILLIAMS, 2003; FLOYD, 2010), a EC não explicita claramente qual é a sua visão a respeito da questão da política, pois deriva de um meio-termo entre vários e complexos autores/as, como Jacques Derrida, Michel Foucault, Hannah Arendt, Jürgen Habermas e Carl Schmitt (HANSEN, 2012).

oposição, a própria faculdade que os corporifica enquanto atores políticos".

Portanto, de acordo com a Escola de Paris, a securitização não é uma prática excepcional, de ações securitárias isoladas, mas sim um conjunto de práticas cotidianas formador de um *continuum* de (in)segurança (HUYSMANS, 2006). O momento de exceção existe, mas é apenas a "ponta do iceberg" do processo de securitização, que não se localiza somente na declaração da exceção pelo soberano, mas na institucionalização e normalização das medidas excepcionais pelos profissionais da segurança. A partir da influência de Foucault, a EP compreende a "normalidade" política como o resultado das exclusões e das formas de regulação disciplinar e biopolítica[34] das populações (c.a.s.e. collective, 2006). A securitização, portanto, teria efeitos na construção dessa normalidade política.

Uma vez que o momento de exceção não é aquilo que configura a securitização *per se*, o campo da segurança tampouco se restringe ao momento de decisão do soberano sobre e na exceção. Portanto, amplia-se o escopo de análise para incluir as práticas rotineiras dos profissionais de segurança que são aqueles autorizados a determinar o que é e o que não é segurança.

Compreende-se, então, a securitização como um *continuum* de insegurança, uma vez que, segundo Abrahamsen (2005):

> [A] maioria das políticas de segurança está preocupada com o gerenciamento de riscos muito mais mundanos, e problemas de segurança podem ser visto movendo-se em um *continuum* da normalidade para preocupante/problemático para o risco e para a ameaça existencial - e, inversamente, de ameaça ao risco e de volta à normalidade. O processo de securitização é, portanto, melhor compreendido como **gradual e incremental** e, mais importante, uma questão pode ser colocada no *continuum* de segurança sem necessariamente atingir a categoria de ameaça existencial (ABRAHAMSEN, 2005, p. 59, tradução nossa, grifo nosso)[35].

Em via de conclusão, a teoria da securitização representa um marco nos Estudos de

[34] O biopoder pode ser entendido como "o domínio da vida sobre o qual o poder estabeleceu controle" (MBEMBE, 2018, p. 5-6). A biopolítica, por sua vez, incorpora aspectos do biopoder e do poder disciplinar. "Se o poder disciplinar se refere ao treinamento das ações dos corpos, o biopoder dedica-se à administração de nascimentos, mortes, reprodução e doenças de uma população" (O'FARRELL, 2007-2021, tradução nossa). Em outras palavras, a biopolítica é empreendida pela manutenção de um padrão da população, por práticas de identificação e monitoramento de desenvolvimentos irregulares que possam pôr em perigo uma regularidade ideal, internalizando o perigo nessa população.

[35] No original: *"[M]ost security politics is concerned with the much more mundane management of risk, and security issues can be seen to move on a continuum from normalcy to worrisome/troublesome to risk and to existential threat - and conversely, from threat to risk and back to normalcy. The process of securitization is thus better understood as gradual and incremental, and importantly an issue can be placed on the security continuum without necessarily ever reaching the category of existential threat."* (ABRAHAMSEN, 2005, p. 59).

Segurança Internacional por apresentar a segurança como uma construção social consubstanciada por elementos linguísticos e não-linguísticos, e por expandir a questão da segurança para outros setores que não o militar-estratégico, uma vez que a segurança é o que os agentes securitizadores e as audiências fazem dela. A teoria de securitização ganhou, ao longo dos anos, grande relevância dentre os acadêmicos de segurança internacional, mas também foi criticada por várias perspectivas, e muitos empenharam-se para desenvolver e refinar o seu *framework* teórico. Na próxima seção, pretende-se abordar sinteticamente o processo de securitização da migração na União Europeia, com vistas a estabelecer as bases para a análise subsequente das práticas securitárias nas operações de segurança da União Europeia, localizadas no Mediterrâneo Central. Não se pretende, portanto, identificar como a securitização da migração foi estabelecida em um primeiro momento, mas como está sedimentada nas políticas de segurança europeias e como é continuamente reforçada pelas práticas securitárias dos agentes de segurança nas fronteiras.

2.2 A securitização da migração na União Europeia

A securitização da migração na União Europeia é uma temática recorrente nos estudos de segurança internacional e nos estudos europeus. Com algumas exceções (BOSWELL, 2007; NEAL, 2009), há relativo consenso entre os principais expoentes do assunto de que o asilo e a migração foram securitizados com sucesso na Europa, isto é, socialmente construídos como questões de segurança (HUYSMANS, 2000, 2006; CEYHAN; TSOUKALA, 2002; GUILD *et al*, 2015, 2016; BIGO, 2000, 2002; BALZACQ, 2008; LÉONARD, 2009, 2010a, 2010b; FLOYD, 2019; CECCORULLI, 2019; LÉONARD; KAUNERT, 2020).

As primeiras formulações da Escola de Copenhague vincularam a temática da migração ao chamado "setor societal"[36] e que é, de maneira geral, organizado ao redor do conceito de "identidade" (BUZAN *et al*, 1998). Grosso modo, a Escola de Copenhague define o conceito amplo de "identidade" como "a autoconcepção de comunidades e de indivíduos que se identificam como membros de uma comunidade" (BUZAN *et al*, 1998, p. 118, tradução

[36] A Escola de Copenhague sugere a abordagem multissetorial da segurança, dividindo o campo em cinco setores: (1) militar, (2) político, (3) econômico, (4) societal e (5) ambiental. A partir dessa divisão, a EC propõe o alargamento da agenda de segurança ao localizar a sobrevivência de diferentes objetos referentes como o "núcleo dos estudos de segurança" (BUZAN *et al*, 1998, p. 27, tradução nossa).

nossa)[37]. Portanto, as identidades não estão necessariamente vinculadas e não correspondem à nação, podendo haver diferentes comunidades identitárias dentro de um mesmo Estado-Nação e ultrapassando as fronteiras dos países. Ainda, as identidades coletivas são empiricamente variáveis no tempo e no espaço, mutando-se continuamente. Nesse sentido, no setor societal, a ameaça enunciada pelos atores securitizantes se refere à construção de algo que põe em risco a existência de uma determinada comunidade.

Três questões estão presentes na identificação de ameaças às identidades coletivas, conforme Buzan *et al*. (1998, p. 121): a questão migratória, a competição horizontal e a competição vertical. A questão migratória diz respeito à construção do imigrante como ameaça à identidade nacional ou regional, que seria "distorcida" devido aos altos fluxos migratórios. Somado a isso, a competição horizontal remete a uma competição de valores e culturas devido à presença de comunidades diferentes em um mesmo Estado ou região, o que dialoga diretamente com a integração de migrantes e a livre circulação na União Europeia. Por fim, a competição vertical refere-se especificamente ao processo de integração regional e à conformação de uma outra identidade coletiva mais ampla - a identidade europeia - o que ameaçaria as identidades nacionais ou de grupos minoritários.

No caso da securitização da migração na União Europeia, as três categorias de ameaças no setor societal estão profundamente relacionadas, ainda que sejam analiticamente diferentes. A enunciação da migração como uma ameaça às comunidades nacionais ganha ainda mais força quando relacionada à livre circulação de pessoas na União Europeia e ao desenvolvimento da integração regional. Além disso, uma vez que a migração tenha sido eficientemente enunciada como uma ameaça, a questão poderá ser movida para o setor político, ou até mesmo militar, sendo incorporada à agenda da UE e/ou dos Estados-membros.

A identificação dos elementos do processo de securitização - objeto referente, agentes securitizadores e audiências - torna-se difusa devido à amplitude regional do nível de análise, ao considerarmos a securitização como um fenômeno extensivo na União Europeia, e não em um Estado-membro específico. Os agentes securitizadores, ou seja, aqueles que enunciam a ameaça, podem ser identificados tanto no âmbito nacional (representantes no Conselho Europeu e no Conselho da UE, partidos políticos, burocracia e elites), como na própria estrutura burocrática do bloco regional (como por exemplo, na Comissão Europeia e no Parlamento Europeu). A audiência, por sua vez, encontra-se ainda mais difusa, podendo ser identificada nos governos dos países membros do bloco, nas burocracias tomadoras de decisão nas

[37] No original: *"[...] the self-conception of communities and of individuals identifying themselves as members of a community"* (BUZAN *et al*, 1998, p. 118).

instituições regionais, e na opinião pública em geral.

No caso da presente pesquisa, visto que o objetivo não é analisar todo o processo de securitização da migração, mas sim as práticas securitárias empregadas rotineiramente em operações de segurança no Mediterrâneo Central, considera-se os agentes securitizadores e as audiências em processo de constante interlocução e barganha. Identifica-se, portanto, a importância proeminente das instituições europeias, ora como agentes securitizadores ora como audiência, quais sejam: Conselho Europeu, Conselho da UE (Justiça e Assuntos Internos), Parlamento Europeu e Comissão Europeia. À vista disso, vale ressaltar que, enquanto o Parlamento e a Comissão são instâncias supranacionais e comunitárias, responsáveis por representar o interesse geral do bloco, os Conselhos são instâncias puramente intergovernamentais, e representam os interesses dos Estados-membros.

Ademais, movimentos e partidos políticos de direita e extrema-direita, em ascensão por toda a Europa, valem-se do discurso de "ameaça à identidade" para alavancar seus projetos políticos, configurando-se como um agente securitizador expressivo. Nesse caso, as três questões descritas anteriormente - questão migratória, competição vertical e horizontal - se misturam nos discursos da Nova Direita, que procura mobilizar as massas e as elites políticas sob o argumento de que a ordem pública e o estilo de vida tradicionais estão ameaçados por forças centrípetas de integração regional e harmonização de legislações migratórias. Nesse caso específico, distingue-se ao menos duas audiências, a depender do contexto político: o público de maneira geral, ao intentar mobilizar eleitores com o discurso anti-imigração e, após as eleições, os congressos nacionais e as instituições europeias competentes para a adoção de políticas securitárias frente à pauta migratória.

Consonante a isso, percebe-se que as instituições supranacionais da União Europeia, por vezes, apresentam-se como agentes securitizadores - e, por vezes, como audiência -, uma vez que a noção de uma identidade europeia coesa é fortalecida pela narrativa securitária de diferenciação e de exclusão de migrantes de países terceiros, em uma lógica de distinção entre "Nós" e "Eles". Enquanto a livre circulação intrabloco está consolidada e possui incentivos à mobilidade dos nacionais dos países-membros, os fluxos migratórios e de refugiados de países terceiros são geridos sob uma abordagem securitária.

Considerando a securitização enquanto um processo em *continuum* e contextualmente específico, propõe-se destacar alguns dos argumentos principais que afirmam que a questão da migração evoluiu, a partir do início da década de 1990, para uma questão de segurança na Europa Ocidental e, especificamente, como relacionou-se com o processo de integração regional europeu. Nas palavras de Ceyhan e Tsoukala (2002):

> Uma das características proeminentes das sociedades ocidentais na era pós-bipolar foi a produção de um discurso de medo e proliferação de perigos com referência aos cenários de caos, desordem e choque de civilizações. É facilmente perceptível na esfera pública que o medo é principalmente sobre o diferente, o estrangeiro, o migrante sem documentos, o refugiado, o muçulmano, o "não-europeu", o "hispânico". Essas diferentes expressões convergem para a figura da migração, que surge como ponto de ancoragem de políticas securitárias e acirrados debates públicos que ganharam força na década de 1990 (CEYHAN; TSOUKALA, 2002, p. 22, tradução nossa)[38].

No caso da União Europeia, conforme Huysmans (2000, 2006), a securitização da migração se desenvolveu nesse contexto de desordem após o dissipar da cortina de ferro, e se ancorou em três bases principais: (1) segurança interna, (2) segurança cultural, e (3) crise do estado de bem-estar social.

A primeira base, segurança interna, está diretamente relacionada ao avanço do processo de integração europeu e ao desenvolvimento do livre-mercado e da livre-circulação de bens, serviços, pessoas e capital. As políticas da então Comunidade Europeia associaram rapidamente a abolição do controle nas fronteiras internas à necessidade do fortalecimento do controle nas fronteiras externas (HUYSMANS, 2000). A segunda base, segurança cultural, apresenta-se enquanto um paradoxo pois o projeto de integração europeu é responsável pela representação da migração enquanto um "perigo cultural", ao mesmo tempo em que se opõe a esta representação. A questão da segurança cultural envolve outras questões mais amplas, como a identidade europeia, o nacionalismo, a xenofobia e o racismo. Não obstante, está também relacionada ao simbolismo e à significância cultural das fronteiras europeias, e apresenta a questão da integração europeia e do desenvolvimento de sociedades multiculturais e multiétnicas (HUYSMANS, 2000). Por fim, a terceira base, a crise do Estado de bem-estar social, introduz a questão da provisão de direitos sociais e econômicos aos migrantes. Na visão de muitos, os migrantes e requerentes de asilo seriam destinatários ilegítimos das provisões de bem-estar social e, ademais, o oferecimento destas provisões acabaria por atrair ainda mais migrantes para a UE (HUYSMANS, 2000).

As migrações transformaram-se em ameaça para a UE, em específico, uma vez que o migrante passou a ser visto como uma ameaça para o projeto de integração regional, devido aos seus impactos: (1) na segurança interna, (2) na segurança cultural (ou homogeneidade cultural),

---

[38] No original: *"One of the prominent features of Western societies in the post-bipolar era has been therefore the production of a discourse of fear and proliferation of dangers with reference to scenarios of chaos, disorder, and clash of civilizations. It is easily noticeable in the public sphere that the fear is mainly about the different, the alien, the undocumented migrant, the refugee, the Muslim, the "non-European", the "Hispanic". These different expressions converge on the figure of the migration, which appears as the anchoring point of securitarian policies and fierce public debates that gained momentum in the 1990s"* (CEYHAN; TSOUKALA, 2002, p. 22).

e (3) e na garantia do estado de bem-estar social. Segundo Huysmans (2000), a securitização da migração é o efeito estrutural de uma multiplicidade de práticas produzidas por diversos atores políticos, profissionais e sociais e, para compreender este efeito, é necessário focar na relação entre as posições desses atores e nas práticas que executam.

Portanto, no caso das migrações, a abordagem filosófica ou "clássica" da teoria da securitização não parece suficiente para elucidar as operações escolhidas para esta pesquisa. Destarte, se analisarmos os documentos oficiais e discursos proferidos por chefes de Estado e/ou governo dos Estados-membros da União Europeia sobre as migrações será encontrado um registro de forte caráter normativo e que enquadra às migrações como uma "questão humanitária" – e não securitária. Não obstante, o que se encontra com frequência nos discursos proferidos por oficiais da União Europeia e em documentos oficiais é a intersecção e interdependência da segurança interna e externa: "a segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas: a nossa segurança interna *depende* da paz nas regiões para além das nossas fronteiras" (COMISSÃO EUROPEIA, 2017, p. 5, grifo nosso).

Logra-se com a utilização da abordagem sociológica da securitização, majoritariamente nos escritos de Thierry Balzacq (2008, 2011), que privilegia o papel das práticas sobre os discursos no processo de securitização da migração. Uma abordagem puramente discursiva da securitização forneceria um entendimento incompleto de como a questão das migrações configurou-se em ameaça – e como a União Europeia está abordando esta ameaça. A utilização da abordagem sociológica, ou da "abordagem de práticas", parece mais apropriada para a análise da securitização da migração na União Europeia por dois motivos principais. Em primeiro lugar, uma vez que se considera a securitização da migração como um processo em *continuum*, presente ao menos desde a década de 1990, assume-se as migrações como uma ameaça persistente e recorrente na Europa Ocidental. Nesse sentido, discursos "dramáticos" para a enunciação da ameaça não são mais necessários, já que a securitização se tornou institucionalizada ao longo do tempo (BUZAN *et al*, 1998, p. 27-28). Ademais, a abordagem filosófica (ou discursiva) da securitização não permite a consideração das variações de intensidade dentro do processo de securitização (BALZACQ, 2008, p. 78).

Em segundo lugar, e conforme mencionado anteriormente, considerar o processo amplo da securitização na União Europeia impõe dificuldades na identificação dos agentes e das audiências, devido à difusão desses elementos quando considerados em nível regional. A União Europeia evidentemente não é um Estado, ou seja, não tem chefe de governo ou de Estado para fazer os dramáticos 'atos de fala' da securitização que são frequentemente identificados em contextos nacionais (LÉONARD, 2010a). No entanto, a UE também não é uma simples

organização internacional, uma vez que tem instituições e atores que desempenham funções semelhantes às de um Estado, e que atuam conforme os interesses dos Estados-membros. Portanto, movimentos de securitização nas instituições da UE não podem ser considerados exatamente da mesma forma do que movimentos de securitização em contextos políticos nacionais, visto que a relação entre o discurso e a sua legitimação pela audiência é muito mais complexa devido à dimensão e diversidade dos Estados-membros que compõe a UE (NEAL, 2009).

Considerando o acima exposto, a securitização da migração na UE pode ser melhor entendida ao focalizar a natureza e as funções de práticas utilizadas para lidar com problemas públicos definidos como ameaças, ao invés da análise restrita do discurso. Thierry Balzacq (2011) define securitização como:

> [...] um conjunto articulado de práticas por meio das quais artefatos heurísticos (metáforas, ferramentas políticas, repertórios de imagens, analogias, estereótipos, emoções, etc.) são contextualmente mobilizados por um agente securitizador, que trabalha para estimular uma audiência a construir uma rede coerente de implicações (sentimentos, sensações, pensamentos e intuições) sobre a vulnerabilidade crítica de um objeto referente, que concorre com as razões do agente securitizador para escolhas e ações, ao investir no assunto referente com uma aura ameaçadora sem precedentes que uma política personalizada deve ser realizada imediatamente para bloquear o seu desenvolvimento. (BALZACQ, 2011, p. 3, tradução nossa).[39]

Dentro desse "conjunto articulado de práticas", enquadram-se as ferramentas ou instrumentos securitizadores, que são capazes de incorporar e replicar uma imagem específica de ameaça. No caso das migrações na UE, isso significa que as práticas securitárias podem ser definidas como instrumentos que, em si, transmitem a ideia de que os migrantes e os solicitantes de refúgio são uma ameaça à segurança da União (LÉONARD, 2010a). Conforme Balzacq (2008), "é um instrumento que, por sua própria natureza ou por seu próprio funcionamento, transforma a entidade (i.e. sujeito ou objeto) que processa em uma ameaça" (BALZACQ, 2008, p. 80, tradução nossa)[40].

Diante disso, as operações empregadas nas fronteiras europeias podem ser compreendidas como instrumentos securitizadores, os quais são utilizados para abordar um

[39] No original: "*[...] an articulate assemblage of practices whereby heuristic artefacts (metaphors, policy tools, image repertoires, analogies, stereotypes, emotions, etc.) are contextually mobilized by a securitizing actor, who works to prompt an audience to build a coherent network of implications (feelings, sensations, thoughts, and institutions), about the critical vulnerability of a referent object, that concurs with the securitizing actor's reasons for choices and actions, by investing the referent object with such an aura of unprecedent threatening complexion that a customized policy must be undertaken immediately to block its development".* (BALZACQ, 2011, p. 3).

[40] No original: *"[...] an instrument which, by its very nature or by its very functioning, transforms the entity (i.e. subject or object) it processes into a threat"* (BALZACQ, 2008, p. 80).

problema público definido como ameaça, as migrações, ilustradas pelas travessias do Mediterrâneo que estas operações buscam interceptar ou impedir. Ressalta-se que não se pretende classificar as operações como sendo securitárias em sua totalidade, nem apresentar uma visão maniqueísta das ações empregadas, mas intenta-se identificar nas operações as práticas securitárias que reforçam e perpetuam o caráter securitizado da migração na União Europeia.

À vista do exposto, a análise das operações da UE no Mediterrâneo Central a partir do quadro teórico-conceitual da abordagem sociológica da teoria da securitização torna possível identificar de que maneira estas práticas securitárias atuam na perpetuação da securitização da migração, bem como quais os seus impactos na zona fronteiriça da União Europeia.

2.2.1 O (re)ordenamento das fronteiras na União Europeia

Uma vez que a securitização da migração está relacionada à conformação de identidades coletivas e, concomitantemente, ao desenvolvimento do projeto de integração regional europeu, considera-se a formação do território da União Europeia como aspecto fundamental para a estabilização da identidade europeia.

Tradicionalmente, as fronteiras delimitam o território de um Estado soberano e, logo, o espaço legítimo para o uso da violência que é monopólio do Estado-Nação sobre a população localizada naquele determinado território. A tríade conceitual território-soberania-identidade é essencial para compreender a atuação do Estado e o seu papel no sistema internacional. Sem embargo, na cena do século XXI, as fronteiras não podem ser entendidas como meramente linhas divisórias que demarcam territórios e populações. As fronteiras são, antes de mais nada, um processo.

A (re)produção das fronteiras é fundamental para compreender a construção e/ou a transformação de uma determinada entidade socioterritorial - nesse caso, a União Europeia e o Espaço Schengen. Henk van Houtum (2010) define três dimensões analíticas que desempenham funções diferentes no processo de produção de fronteiras: *bordering*, *ordering e othering*. Segundo o autor, a primeira dimensão do processo de (re)produção de fronteiras, *bordering*, implica a busca contínua pela legitimação da demarcação de uma fronteira, que é vista como uma manifestação do território e da identidade reivindicada: distinta, exclusiva e soberana. A segunda dimensão, *ordering*, refere-se ao processo de fazer e refazer uma ordem socioterritorial e pressupõe que esta foi esvaziada de seus códigos e ocupantes do passado. Logo, a ordem socioterritorial autoconstruída é normalizada, tornando-se a norma contra a qual serão definidas

as exceções. O processo de normalização envolve mecanismos de internalização como, por exemplo, políticas de linguagem, de educação, e trabalhistas, que são todas territorialmente definidas e demarcadas como norma.

A terceira dimensão, *othering*, é a construção de fronteiras por meio da construção do outro. As fronteiras produzem significados para além da existência física: são construções sociais e, ao mesmo tempo, constroem as relações sociais. Segundo van Houtum (2010), a discriminação entre o que se imagina ser um determinado território-soberania-identidade é frequentemente feita por meio da geopolítica (politização e consequente discriminação de diferenças espaciais), da cronopolítica (politização e consequente discriminação de diferenças temporais) e da biopolítica (politização e consequente discriminação de diferenças de corpos). A consequência mais relevante do processo de *othering* das fronteiras é o regime de acesso de um Estado. A mobilidade é, de acordo com a normativa internacional, um direito humano: "toda pessoa tem direito à liberdade de circulação e residência dentro das fronteiras de cada Estado" (ONU, 1948, art. 13). Sem embargo, é prerrogativa do Estado determinar qual será o regime de acesso a seu território.

> A configuração desse regime, por sua vez, molda como o acesso à ordem é sustentado e, portanto, como, através de quais táticas de fronteira, o Outro é estratificado, imobilizado e deslocado em fronteiras que não são mais, como foi argumentado por muitos estudiosos, necessariamente encontradas no final territorial ou no início dos Estados-Nação, mas podem ser encontradas cada vez mais em todos os lugares, como em aeroportos, espaços públicos e estradas de tráfego: a onipresença de uma fronteira difusa (VAN HOUTUM, 2010, p. 960, tradução nossa).[41]

Nota-se que o processo de (re)produção de fronteiras, como descrito por van Houtum e van Naerssen (2002, 2010), é parte de um processo mais amplo de construção e/ou institucionalização de territórios, e não se refere, necessariamente, à ação do Estado. Destarte, os territórios não são inerentemente estatais, mas são produzidos por meio da relação do Estado com o território, e pela normalização dos vínculos entre Estado, território e população. Não obstante,

> Os Estados têm um papel decisivo na produção e reprodução [das] manifestações de territorialidade, particularmente por meio da *socialização espacial e da territorialização do significado*, que ocorrem de várias maneiras através da educação, política, administração e governança. Essa territorialização ocorre através do uso da violência física e simbólica, e

[41] No original: "*The configuration of this regime in turn shapes how access to the order is sustained and hence how, through which border tactics, the Other is stratified, immobilized, and dislocated at borderlines that are no longer, as has been argued by many scholars now, necessarily found at the territorial end or beginning of nation-states but can be found increasingly everywhere, such as in airports, public spaces, and traffic roads: the omnipresence of a diffused border"* (VAN HOUTUM, 2010, p. 960).

> Estados em todos os lugares tentam controlar, marginalizar ou destruir vários aspectos de alteridade centrífuga, como instâncias de solidariedade étnica ou movimentos indígenas (PAASI, 1998, p. 69, grifo nosso).

Por socialização espacial, entende-se "o processo pelo qual atores individuais e coletivos são socializados como membros de entidades territoriais delimitadas" e "apreendem identidades territoriais coletivas" (PAASI, 2009, p. 226). Nesse contexto, a (re)produção de fronteiras apresenta-se como fenômeno crucial para o entendimento da ação do Estado sob a sociedade e sob o território. As fronteiras não devem ser vistas apenas como fenômenos localizados no extremo dos territórios, mas em inúmeras práticas e discursos da sociedade: as fronteiras são o processo que media o universal e o particular (PAASI, 2009).

A partir dos conceitos expostos e das dimensões de *bordering*, *ordering* e *othering*, pode-se identificar, no projeto de integração regional europeu, iniciativas para a socialização espacial e para a territorialização do significado, bem como alterações no exercício da soberania dos Estados-membros em um determinado território. A integração europeia alterou a maneira como as fronteiras e os regimes de acesso foram estabelecidos nos Estados europeus, e erodiu a visão puramente interestatal de proteção do território e da sua população. Alterou, ainda, a relação nas zonas das fronteiras europeias para com os seus vizinhos não-europeus. Ademais, a produção e estabilização de uma "identidade europeia" está diretamente vinculada à relação dessa identidade com o simbolismo do território povoado.

Nos seus mais de 60 anos de existência, a União Europeia teve suas fronteiras transformadas continuamente, como se vê com o estabelecimento do mercado único, do Espaço Schengen, da cidadania europeia e os processos de entrada e saída de países do bloco. Desde a sua fundação, a União já sofreu sete alargamentos[42] e, recentemente, a saída de um Estado-Membro[43]. Assim, a livre-circulação de pessoas e a adesão de novos membros modificou necessariamente os regimes de acesso dos Estados-membros da UE. Nesse sentido, pode-se afirmar que a "a 'área' na União ainda está a ser construída, por via de processos de integração, que ultrapassa, por vezes, um espaço puramente estabelecido a nível geográfico" (HERMENEGILDO, 2018, p. 157).

Ademais, a abolição dos controles das fronteiras internas decorrente da implementação do Espaço Schengen potencializou e justificou a disseminação de um discurso generalizado

[42] Por "alargamento" refere-se à entrada de novos membros à União Europeia. Em 1973, passam a fazer parte da UE: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981, Grécia; em 1986, Portugal e Espanha; em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia; em 2004, República Tcheca, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polônia; em 2007, Bulgária e Romênia; e em 2013, Croácia.

[43] Em 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido oficializou a sua saída da União Europeia.

baseado na existência de um *déficit* de segurança resultante da abertura das fronteiras internas, o que está diretamente vinculado ao processo de securitização da migração (HERMENEGILDO, 2018). Destarte, ao passo que as fronteiras contemporâneas se 'desterritorializam' e desagregam, as funções de segurança nas fronteiras movimentaram-se, em alguns casos, para longe dos limites territoriais dos Estados, para locais para além das fronteiras físicas da UE, tais como portos, aeroportos, aduanas, campos de detenção, *hot-spots*, e países de trânsito e origem de migrantes.

Devido ao simbolismo associado à fronteira e à prática de (re)produção de fronteiras, o processo de securitização é especialmente poderoso quando associado aos entendimentos simbólicos das fronteiras, principalmente no caso dos fluxos migratórios. No caso da União Europeia, a necessidade de conformar a identidade europeia vinculada aos limites socioterritoriais do bloco acresce de importância às mudanças nos regimes de acesso e nos mecanismos de controle e vigilância das fronteiras.

Por essa razão, a proposta de analisar operações de segurança nas zonas de fronteira com o Mediterrâneo Central, sob uma ótica da abordagem de práticas da securitização, mostra-se relevante. O emprego de práticas securitárias nas zonas fronteiriças intermedia entendimentos intersubjetivos da construção do migrante como ameaça, que, por sua vez, estão vinculados ao significado intersubjetivo das fronteiras europeias para os cidadãos europeus e para o projeto de integração europeu. No próximo capítulo propõe-se, portanto, estabelecer a relação entre a (re)produção de fronteiras na União Europeia, especificamente em consequência da livre circulação de pessoas e a securitização da migração na Europa.

3 AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

O objetivo do presente capítulo é ilustrar a conexão progressiva entre o desenvolvimento da livre circulação de pessoas e a securitização da migração na União Europeia. Portanto, propõe-se realizar uma análise das instituições de segurança da UE que auxilie a compreensão das práticas securitárias empregadas nas operações a serem analisadas nos capítulos seguintes, de modo a fornecer o entendimento necessário sobre os mecanismos de tomada de decisão e de controle sobre as operações. Primeiramente, apresenta-se um breve panorama sobre o estabelecimento do mercado único e do Espaço Schengen de modo a relacionar o processo concomitante de abolição no controle das fronteiras internas com o enrijecimento do controle nas fronteiras externas.

Em seguida, realizou-se uma análise sobre o estabelecimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) e a sua comunitarização e inclusão como competência compartilhada da UE. Logo, adentra-se na análise específica do funcionamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, a Frontex, enquanto uma das agências descentralizadas da UE, criada em 2004 para auxiliar os Estados-membros e os países associados de Schengen a proteger as fronteiras externas do espaço de livre circulação do bloco. Por fim, analisa-se a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e, especificamente, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), enquanto âmbito de cooperação puramente intergovernamental da UE.

Após a explicação sobre a criação e o funcionamento das instituições de segurança, aborda-se o relacionamento presente entre o Espaço Schengen, o ELSJ e a PESC, as sobreposições de funções e as suas atuações conjuntas, apesar dos diferentes níveis de integração.

Encontra-se, no entanto, uma dificuldade para a explanação ordenada e metódica das políticas supracitadas. Como a evolução da livre circulação e das políticas de segurança, interna e externa, ocorreram simultaneamente, com a implementação de diferentes políticas, dentro e fora do quadro da União Europeia, poder-se-ia realizar a sua apresentação segundo várias modalidades. Isto posto, optou-se pela subdivisão entre as “grandes áreas” de Schengen, ELSJ e PESC, sem obedecer, portanto, a ordenação cronológica dos tratados ou de documentos oficiais. Privilegia-se, destarte, a apresentação das suas principais características, seus principais objetivos, e seus mecanismos de funcionamento e de tomada de decisão. Entende-se que a ordenação cronológica por tratados desviaria o enfoque da análise do funcionamento diário e rotineiro dessas instituições, cujo intuito é o de fornecer informações necessárias para

a análise realizada nos capítulos seguintes. Não obstante, inclui-se, abaixo, um sumário dos tratados da União Europeia, com as datas de assinatura e entrada em vigor, para consulta no caso de dificuldade em enquadrar temporalmente o avanço das políticas apresentadas.

Quadro 1 – Sumário dos Tratados da União Europeia

Tratado	Assinatura em:	Entrada em vigor em:
Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)*	1951	1952
Comunidade Econômica Europeia (CEE)**	1957	1958
Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom)**	1957	1958
Ato Único Europeu	1986	1987
Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht)	1992	1993
Tratado de Amsterdã	1997	1999
Tratado de Nice	2001	2003
Tratado de Lisboa	2007	2009

*Criada pelo Tratado de Paris
**Criadas pelos Tratados de Roma
Fonte: Elaboração própria.

Ao final do presente capítulo, espera-se ser possível estabelecer uma relação clara entre o funcionamento e o (re)ordenamento das fronteiras europeias, internas e externas, e os instrumentos de vigilância e controle que configuram a securitização da migração na União Europeia.

3.1 A livre circulação de pessoas na União Europeia

O estabelecimento de um espaço de livre circulação na União Europeia é constantemente apresentado como uma das principais conquistas do projeto de integração europeu. Desde a conformação do mercado único europeu ao estabelecimento do Espaço Schengen, a livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas estabeleceu-se como “um dos maiores feitos da União Europeia” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 3)[44].

[44] Palavras do ex-comissário para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, que serviu na Comissão de Jean-Claude Juncker, de 2014 a 2019. Atualmente, Ylva Johansson ocupa a referida posição.

O ideal de uma "Europa sem fronteiras" esteve presente desde as origens da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)[45], visto a sua vinculação à abordagem funcionalista de Jean Monnet à integração europeia (WASSENBERG, 2020). Tal abordagem identifica a eliminação das barreiras aduaneiras como o primeiro passo para a unificação europeia e, ato contínuo, o estabelecimento de uma "Europa sem fronteiras" como meio de impulsionar o projeto de integração europeu à criação de uma Federação Europeia de Estados, na qual as fronteiras nacionais seriam fundidas (WASSENBERG, 2020). Identifica-se a inclinação federalista da origem do projeto europeu na Declaração Schuman[46], que afirma claramente que "a comunitarização das produções de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento de bases comuns para o desenvolvimento econômico, *primeira etapa da federação europeia* [...]" (DECLARAÇÃO DE SCHUMAN, 1950, par. 6, grifo nosso).

Apesar do anseio federalista, de início a integração europeia esteve ligada a abordagem econômica das fronteiras como obstáculos para a livre circulação de mercadorias, e a abolição de controles fronteiriços internos para a circulação de pessoas ainda não estava em pauta. Com efeito, os Tratados de Roma[47], assinados em 1957, deram início a livre circulação ao estabelecer a gradual eliminação geral de tarifas sobre as mercadorias, e ao preconizar "a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capital" (COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE, 1957, art. 3, tradução nossa) (WASSENBERG, 2020).

A princípio, a livre circulação de pessoas foi estabelecida sob uma ótica econômica, tratando-se do movimento de trabalhadores, técnicos e especialistas entre os Estados-membros e também vindos de países terceiros. O Capítulo I do Título III do Tratado da Comunidade Europeia (TCE) assegura a livre circulação de trabalhadores assalariados na comunidade e proíbe as discriminações contra os nacionais dos Estados-membros. Em 1968, o direito à livre circulação de trabalhadores foi regulado pelo Regulamento 1612 que estabeleceu, pela primeira vez, a distinção entre os trabalhadores nacionais dos Estados-membros e os trabalhadores

[45] A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi instituída em abril de 1951 por França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, com o objetivo de estabelecer um mercado comum de carvão e aço e, assim, aprofundar a interdependência dos países em dois dos materiais mais importantes para fazer a guerra, de modo que os países não pudessem mobilizar suas forças armadas sem que os outros soubessem. A CECA foi extinta em 2002.

[46] A Declaração Schuman foi proferida pelo ministro francês Robert Schuman, em maio de 1950, e propunha a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

[47] Os Tratados de Roma, assinados em 1957, instituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), que entraram em vigor no ano seguinte. Com a institucionalização da União Europeia, em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, a CEE e a Euratom se uniram sob o nome de Comunidade Europeia, constituindo o primeiro pilar da organização política da União Europeia, ao lado de instâncias intergovernamentais.

nacionais de Estados não pertencentes à comunidade. Segundo Suzana Velasco (2014, p. 73), essa distinção é importante porque demonstra que já se vislumbrava a futura extinção de controle nas fronteiras internas da Comunidade Econômica Europeia (CEE), e que o direito de livre circulação seria prerrogativa somente para os nacionais dos Estados-membros. Ainda, de acordo com Mehmet Ugur (1995), essa distinção lançou as bases para o desenvolvimento da "fortaleza Europa" na área de políticas de migração nas décadas de 1980 e 1990.

Contudo, nas primeiras décadas da integração europeia, os imigrantes eram considerados uma força de trabalho necessária para a reconstrução de uma Europa destruída pela guerra, e países como França, Alemanha Ocidental e Países Baixos promoviam o incentivo à imigração por meio de programas temporários de trabalho (VELASCO, 2014). As mudanças mais efetivas em relação à livre circulação de pessoas tiveram início a partir da década de 1980, especialmente após a assinatura do Ato Único Europeu[48], em 1986, e a assinatura do acordo de Schengen, em 1985.

O Ato Único Europeu estabeleceu metas concretas para a consolidação do mercado único até 1992, visando a supressão dos controles fronteiriços internos e das demais restrições para a circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais (D'ARCY, 2002). Com vistas a facilitar a adoção de medidas referentes ao estabelecimento do mercado único, o Ato Único implementou as decisões por maioria qualificada, além de introduzir o procedimento legislativo de cooperação[49] e reforçar o propósito de criar uma união política para a Europa (TOSTES, 2017; STAAB, 2011).

Paralelamente ao Ato Único Europeu, foi assinado o Acordo de Schengen, em 1985, fora do quadro das Comunidades Europeias (CE), por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, com o objetivo de suprimir gradualmente os controles fronteiriços e estabelecer um espaço de livre circulação para os nacionais dos países signatários. A assinatura de Schengen representou uma importante decisão política de cinco países membros que, apesar do apoio da Comissão e do Parlamento Europeu, não conseguiram avançar a criação de um espaço de livre circulação de pessoas no âmbito das Comunidades Europeias devido à oposição de vários membros, especialmente o Reino Unido (MONAR, 2010). Pode-se

[48] O Ato Único Europeu foi assinado pelos doze Estados-membros da Comunidade Europeia em 1986, e entrou em vigor no ano seguinte. Trata-se de uma complementação aos Tratados de Roma, estabelecendo metas concretas para a integração europeia, como a consolidação do mercado único até 1992.

[49] A adoção do procedimento legislativo de cooperação tinha como objetivo ampliar a capacidade de influência do Parlamento Europeu nos procedimentos legislativos, visando a diminuição do déficit democrático da integração europeia.

considerar os fundadores de Schengen como a *avant-garde* para o aprofundamento da integração europeia no âmbito da circulação de pessoas, com a remoção das fronteiras físicas entre os povos da Europa e dos controles sistemáticos das fronteiras colocados à livre circulação de bens e serviços (MONAR, 2010).

Em linhas gerais, o Acordo de Schengen previa a abolição dos controles nas fronteiras internas dos países signatários e a harmonização dos controles nas fronteiras externas, de acordo com critérios comuns, em relação às condições de entrada e às regras sobre vistos. Além disso, o acordo dispõe sobre a implementação de uma base de dados única, nomeadamente o Sistema de Informação Schengen (SIS)[50], bem como o estabelecimento de uma estrutura de cooperação policial e judicial transfronteiriça. Em 1990, foi assinada a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen – que entraria em vigor somente em 1995 – na qual os países signatários se comprometeram a abolir os controles para a circulação de pessoas nas fronteiras intra-membros e a estabelecer um sistema comum para o controle nas fronteiras externas. Finalmente, Schengen foi incorporado ao quadro jurídico da União Europeia (UE) com a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997[51].

Infere-se que Schengen estabeleceu as bases para o processo de dupla estrangeirização do migrante no que viria a ser a União Europeia. Ao estabelecer prerrogativas de livre circulação para os nacionais dos países signatários e um sistema de controle e vigilância comum das fronteiras externas, construiu-se gradativamente a "fortaleza europeia", diferenciando os europeus dos não-europeus, para além da distinção tradicional entre nacionais e não-nacionais. Logo, o migrante oriundo de países terceiros diferencia-se duas vezes e é duplamente excluído no âmbito de Schengen: é não-europeu e não-nacional. Cabe destacar, no entanto, que o migrante alvo das políticas discricionárias do Espaço Schengen trata-se daquele definido pela obra de Sayad (1998, 2004), ou seja, o migrante essencialmente como uma força de trabalho provisória, parte de um sistema social hierarquizado, caracterizado por uma relação de dominação entre o país de imigração e o país de emigração. Segundo Sayad (1998), o que caracteriza o migrante é a sua posição na hierarquia social, e não simplesmente a sua

[50] O SIS é um sistema de partilha de informações e base de dados, utilizado por autoridades de toda a UE para introduzir ou consultar indicações sobre pessoas e objetos procurados ou desaparecidos. Em 2018, o SIS sofreu uma reforma que o definiu em três instrumentos jurídicos, quais sejam: (1) cooperação policial e judiciária em matéria penal; (2) controles de fronteira; e (3) regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular.

[51] No momento da incorporação de Schengen à União Europeia, o espaço compreendia dez países - os cinco fundadores (Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos), além de Itália, Portugal, Espanha, Grécia e Áustria - e cinco países nórdicos estavam em processo de integração (Finlândia, Suécia, Dinamarca, Noruega e Islândia), dos quais dois, Noruega e Islândia, não são membros da União Europeia (HUYBREGHTS, 2015).

irregularidade no sistema jurídico do país receptor. Sem a hierarquização político-social do migrante, não existe um migrante de fato, apenas de direito. Outras categorias ausentes desta hierarquização podem até se enquadrar na definição jurídica de migrante, mas falta-lhes a condição social para os definir de fato. Além disso, no caso europeu, a relação de dominação entre país de imigração e de emigração está diretamente relacionada com o relacionamento dos países europeus com suas ex-colônias no Terceiro Mundo.

Com efeito, as políticas migratórias europeias pautaram-se, sobretudo, no cálculo da necessidade de mão-de-obra *versus* o custo de políticas sociais para a manutenção de migrantes nos países. Observa-se a preeminência do benefício econômico do trabalho de migrantes nas primeiras iniciativas das Comunidades Europeias para a liberalização do mercado e a livre circulação de pessoas. Nas palavras de Sayad (1998), "foi o trabalho que fez 'nascer' o imigrante, que o fez existir; é ele, quando termina, que faz 'morrer' o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não-ser" (SAYAD, 1998, p. 55).

A visão puramente econômica e técnica adotada para o gerenciamento das políticas migratórias na Europa culminaram em um processo de despolitização da questão migratória e, portanto, do migrante como corpo social. Enquanto o migrante for considerado unicamente como um corpo de trabalho, a partir da sua utilidade para a nação que o recebe, sedimenta-se o seu *status* provisório, ou seja, o migrante voltará a sua nação de origem quando sua função na sociedade de imigração se esgotar (VELASCO, 2014). Conforme Sayad (2004, p. 224), "a melhor forma de despolitizar um problema social é torná-lo técnico ou absorvê-lo completamente no campo da ética".

A despolitização da questão migratória tem como objetivo mascarar valores políticos fundamentalmente centrados no Estado soberano, tais quais as noções de cidadania e nacionalidade. A identidade paradoxal do migrante como *permanentemente provisória* contesta a homogeneidade das comunidades políticas e torna difícil a dialética de diferenciação entre Eu/Outro (HUYSMANS, 2006). No caso da União Europeia, especificamente, a politização da questão migratória revela dificuldades adicionais para a coesão política e social da comunidade europeia. Por se tratar de um bloco regional, há forças centrífugas inerentes ao processo de integração, que se pautam na primazia do Estado-nação soberano e, nesse caso, o migrante contesta a comunidade política em dois níveis: nacional e europeu.

Quando da incorporação de Schengen, a União Europeia já havia sido introduzida pelo Tratado de Maastricht, comumente referido como Tratado da União Europeia (TEU), em

1992.[52] O TEU, além de marcar a transição da Comunidade Europeia para a União Europeia, lançou as bases para a integração entre os Estados-membros em novas áreas para além da economia e do comércio, especificamente, justiça e assuntos internos, política externa, segurança e defesa, questões que até o momento eram tratadas em uma ótica puramente intergovernamental, sendo institucionalizadas, finalmente, no ordenamento jurídico da UE. Ademais, Maastricht instituiu a cidadania europeia no artigo 8° do tratado: "É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro" (UNIÃO EUROPEIA, 1992, art. 8°).

Faz-se necessário refletir sobre a cidadania europeia para compreender o processo de securitização da questão migratória na Europa. Por um lado, a cidadania europeia, por estar vinculada a um bloco regional e a um programa político próprio, "pluraliza e desloca o vínculo entre cidadania local e pertencimento nacional" (BALIBAR, 2004, p. 43, tradução nossa). Por outro lado, a incorporação de uma cidadania europeia vinculada e submetida às cidadanias nacionais resulta na adição das exclusões próprias dessas cidadanias nacionais ao nível regional, culminando no processo de dupla exclusão do migrante mencionado anteriormente. Nas palavras de Balibar:

> [...] a concretização da "cidadania europeia" como palavra de ordem de um programa político, inscrita em textos ou tratados fundadores de valor quase constitucional, acabará por implicar a ultrapassagem de um duplo limiar, tanto no que diz respeito [1] à articulação dos direitos sociais e políticos e [2] a abertura da cidadania aos diversos componentes do "povo europeu" em outras bases que não a simples herança da nacionalidade em um país membro da União Europeia. [...] No que diz respeito ao segundo ponto, a menos que o *jus soli* seja generalizado e estendido no sentido de uma verdadeira cidadania de residência na Europa, o acréscimo das exclusões próprias de cada uma das cidadanias nacionais unidas na União Europeia produzirá inevitavelmente um explosivo efeito de apartheid, em flagrante contradição com a ambição de constituir um modelo democrático à escala continental e mundial (BALIBAR, 2004, p. 43, tradução nossa).[53]

---

[52] O Tratado de Maastricht, assinado em 1992 e em vigor no ano seguinte, incorporou as Comunidades Europeias (CEE e Euratom) à criação da União Europeia. O Tratado, portanto, altera as provisões dos Tratados de Roma.

[53] No original: *"[...] the concretization of "European citizenship" as the watchword of a political program, inscribed in founding texts or treaties having a quasi-constitutional value, will eventually imply the crossing of a double threshold, concerning both [1] the articulation of social and political rights and [2] the opening of citizenship to the diverse components of the "European people" on some basis other than the simple inheritance of nationality in a country that is a member of the European Union. [...]. As far as the second point is concerned, unless jus soli is generalized and extended in the direction of a veritable citizenship of residence in Europe, the addition of the exclusions proper to each of the national citizenships united in the European Union will inevitably produce an explosive effect of apartheid, in flagrant contradiction with the ambition of constituting a democratic model on the continental and world scale."* (BALIBAR, 2004, p. 43).

A cidadania europeia, apesar de desafiar o vínculo entre cidadania e nacionalidade, não resultou em procedimentos pós-nacionais para a garantia de direitos políticos no espaço da UE. Ao contrário, a cidadania europeia é *complementar* à cidadania nacional, ou seja, ainda depende de parâmetros nacionais de pertencimento e, por isso, acaba por replicar os mesmos processos de diferenciação e segregação partindo do suposto da nacionalidade (VELASCO, 2014).[54]

O TEU providenciou uma dimensão política para o processo de integração da Europa e, além de instituir a cidadania europeia, consagrou as competências da UE no domínio da segurança internacional, por meio da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e no domínio da segurança interna, no quadro da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI). Além disso, o tratado estabeleceu uma estrutura de 'pilares' na UE, que somente seria extinta com o Tratado de Lisboa (2007-2009), cujo objetivo era organizar e simplificar a estrutura de cooperação dos Estados-membros em diferentes áreas. O primeiro pilar compreendia às Comunidades Europeias (Comunidade Econômica Europeia, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e Comunidade Europeia da Energia Atômica) e representava o nível supranacional de integração da UE, enquanto o segundo e o terceiro pilares consistiam em áreas de cooperação intergovernamental, respectivamente, PESC e JAI.

De acordo com Jörg Monar (2010), desde o início da criação de Schengen, o acordo estava destinado a ser integrado às Comunidades Europeias o mais rápido possível. Segundo o autor, o desenvolvimento de Schengen fora do quadro das CE serviu para impulsionar uma lógica vigorosa de aprofundamento da integração europeia, e o efeito *spillover*[55] gerado pela abolição dos controles nas fronteiras internas desempenhou um papel crucial para o desenvolvimento de Schengen e para a sua atratividade para outros países. Por efeito *spillover*, entende-se o processo de espraiamento de estímulos integracionistas para a sociedade a partir da integração em um núcleo funcional. No caso de Schengen, a abolição dos controles nas fronteiras internas e a conformação da livre circulação de pessoas geraria demandas integracionistas em outras áreas, as chamadas "medidas compensatórias", que culminariam precisamente na segurança. Destarte, durante a década de 1990, as políticas de Schengen estenderam-se para além dos aspectos de controle e vigilância nas fronteiras para incorporar

[54] Para uma análise aprofundada sobre a questão da cidadania, do nacionalismo e da securitização da questão migratória na União Europeia, ver Velasco (2014).

[55] O termo *spillover* não possui uma tradução teórica específica e, por isso, é utilizado em inglês. Seu significado está ligado à ideia de "derramamento", de efeito "bola de neve", de algo que se inicia em um núcleo e "transborda" para outras áreas. O conceito de *spillover* é oriundo das formulações da teoria neofuncional de integração, com Ernest B. Haas (1958, 1964) como principal expoente, e está baseado na doutrina de ramificação funcionalista de David Mitrany (1990, 1994).

questões de asilo, imigração, vistos, e cooperação policial, aduaneira e judiciária (MONAR, 2010, p. 285-286).

A incorporação do Acordo de Schengen na União Europeia, pelo Tratado de Amsterdã (1997-1999), implicou na distribuição do Schengen *acquis* em dois pilares, segundo a estrutura estabelecida por Maastricht (1992-1993). No primeiro pilar, referente às Comunidades Europeias, foram incorporadas as questões de asilo, imigração, controle de fronteiras e cooperação judiciária em matéria civil. No segundo pilar, referente à Justiça e Assuntos Internos e à criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)[56], foram incorporadas a cooperação policial, aduaneira e judiciária em matéria penal. No quadro abaixo, pode-se vislumbrar as mudanças realizadas pelo Tratado de Amsterdã nas atribuições distribuídas na estrutura de pilares definida previamente pelo Tratado de Maastricht.

Quadro 2 – Estrutura de Pilares da União Europeia, de Maastricht a Amsterdã

Pilares	**Tratado de Maastricht (1992)**	**Tratado de Amsterdã (1997)**
Pilar I Comunidade Europeia (CE)	Mercado Único, União Econômica e Monetária	Mercado Único, União Econômica e Monetária, **incorporação do Schengen *acquis*:** controle nas fronteiras externas, asilo, imigração, cooperação judiciária em matéria civil, cooperação administrativa
Pilar II Política Externa e de Segurança Comum (PESC)	Adoção de princípios, orientações, estratégias, ações e posições comuns em todos os domínios de política externa e segurança; definição gradual de uma política de defesa comum	Adoção de princípios, orientações, estratégias, ações e posições comuns em todos os domínios de política externa e segurança; definição gradual de uma política de defesa comum; criação do cargo de Alto Representante para a PESC
Pilar III Justiça e Assuntos Internos (JAI)	Asilo, imigração, controle das fronteiras externas, cooperação policial, aduaneira e judiciária em matéria civil e penal	Criação de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ); cooperação policial, aduaneira e judiciária em matéria penal

Fonte: Elaboração própria, baseada nos Tratados de Maastricht (1992) e Amsterdã (1997).

[56] A criação e o desenvolvimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) serão abordados nas próximas seções.

A transferência das políticas de asilo, imigração e controle nas fronteiras para o primeiro pilar, supranacional, significou a comunitarização das políticas vinculadas à livre circulação de pessoas, por meio do Título III-A do Tratado de Amsterdã[57], denominado Vistos, Asilo, Imigração e Outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas. Logo, as políticas de asilo, imigração e controle de fronteiras passaram a ser temas de competência da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia, instâncias supranacionais (VELASCO, 2014). No entanto, a institucionalização do método comunitário para as políticas de imigração e asilo não se converteu na sua comunitarização *de facto* do acervo legislativo nestas matérias. O Tratado de Amsterdã estabelece, em seu artigo 73°.-O que, durante um período transitório de cinco anos, o Conselho delibera por unanimidade gerando, assim, entraves para o avanço das referidas políticas.[58] Ainda, o Tratado de Amsterdã inclui, em seu artigo 73°.-P, alínea 2, que "O Tribunal de Justiça não tem competência, em caso algum, para se pronunciar sobre medidas ou decisões [...] relativas à manutenção da ordem pública e a garantia da segurança interna". Conforme Velasco (2014), o estabelecimento dessa exceção significou que a transferência das políticas de asilo, imigração e controle nas fronteiras para o primeiro pilar não representou a comunitarização dessas políticas e a cessão de competência dos Estados-membros para a UE. Ao contrário, os Estados-membros mantiveram seus poderes discricionários e poderiam adotar medidas próprias em relação aos imigrantes sob o argumento da ordem e da segurança pública.

Um dos principais motivos para a incorporação de Schengen ao acervo da União Europeia, nos anos 1990, e a posterior incorporação da migração e asilo no pilar comunitário, era a preocupação com os efeitos desestabilizadores do fluxo de imigrantes e requerentes de asilo provenientes da Europa Central e Oriental após o desmantelamento da cortina de ferro, o que potencializou as mobilidades para o Ocidente (SEBASTIÃO, 2020). Ademais, a prevista incorporação dos Estados do espaço pós-soviético ao bloco[59] exigia a adequação do *acquis* para

[57] No Tratado da União Europeia, Título IV.

[58] Artigo 73°.-O, alínea 1 e 2, na íntegra: "1. Durante um período transitório de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão ou por iniciativa de um Estado-membro e após consulta ao Parlamento europeu. 2. Findo esse período de cinco anos: - O Conselho delibera sob proposta da Comissão; a Comissão deve instruir qualquer pedido formulado por um Estado-membro, destinado a constituir uma proposta ao Conselho; - o Conselho, deliberando por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu, toma uma decisão destinada a tornar aplicável o processo previsto no artigo 189°.-B [dispõe sobre a adoção de um ato] à totalidade ou a parte dos domínios abrangidos pelo presente Título e a adaptar as disposições relativas à competência do Tribunal de Justiça." (UNIÃO EUROPEIA, 1997, art. 73°.-O).

[59] Em 2004, a União Europeia sofreu um alargamento sem precedentes desde a sua criação, expandindo a área da União para o Leste ao incorporar: República Tcheca, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polônia. Os alargamentos anteriores foram em 1973, com Reino Unido (que consagrou sua saída da UE em janeiro de 2020), Irlanda e Dinamarca; em

garantir a segurança no interior da UE. A incorporação das provisões de Schengen servia, também, a esse fim.

O denominado "Espaço Schengen" expandiu-se gradualmente e incorporou quase todos os Estados-membros da União Europeia. De modo a garantir a incorporação do acervo de Schengen à União Europeia, fez-se necessário conceder *opt-outs* ao Reino Unido e Irlanda[60], devido à discordância dos países quanto à liberalização dos controles nas fronteiras internas. Hoje, o Espaço Schengen abrange a maioria dos países da UE, exceto Bulgária, Croácia, Chipre, Irlanda e Romênia. No entanto, a Bulgária, a Croácia e a Romênia estão atualmente em processo de adesão e já aplicam o acervo de Schengen em grande medida. Além disso, o Espaço Schengen incorpora países não pertencentes à UE, quais sejam, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein.

Em 2006, o Código de Fronteiras Schengen[61] (*Schengen Borders Code - SBC*) codificou as regras mais relevantes do Espaço Schengen, a fim de garantir a aplicação uniforme do princípio da livre circulação de pessoas, concernente aos controles nas fronteiras externas, à supressão de controles nas fronteiras internas (e as condições para sua reintrodução temporária), e aos controles policiais da zona atrás das fronteiras internas (GUILD *et al*., 2015). O referido Código sofreu diversas modificações desde 2006, o que levou à sua revogação e substituição por uma versão consolidada em 2016[62] que, por sua vez, já sofreu ao menos três modificações.

Dentre as regras estipuladas pelo Código de Fronteiras Schengen, destacam-se as disposições do Título II, Capítulo II, intitulado "Reintrodução temporária do controle fronteiriço nas fronteiras internas". O capítulo estabelece a condição de haver ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-membro do Espaço Schengen para a reintrodução dos controles das fronteiras internas. Onde houver tal ameaça, o Estado pode excepcionalmente reintroduzir o controle de fronteira em todas ou em partes específicas da

1981, Grécia; em 1986, Portugal e Espanha; e em 1995, Áustria, Suécia e Finlândia. Posteriormente, em 2007, foi a vez de Bulgária e Romênia; e, em 2013, Croácia. Atualmente, estão em processo de adesão à UE: Albânia, Macedônia do Norte, Montenegro, Sérvia e Turquia.

[60] Reino Unido e Irlanda cooperam policial e judicialmente, mas obtiveram uma cláusula de exclusão (*opt-out*) do Espaço Schengen. A Dinamarca também, apesar de ser signatária da Convenção de Schengen, exerce uma liberdade na aplicabilidade ou suspensão de medidas de liberação de fronteiras estabelecidas no acordo (TOSTES, 2017). A Irlanda possui um acordo de livre circulação de pessoas com o Reino Unido e, na época, teve que acatar com a posição do mesmo. Desde 31 de janeiro de 2020, o Reino Unido não faz mais parte da União Europeia.

[61] Regulamento (CE) N.° 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), JO L 105, 13.4.2006, p. 1-32.

[62] Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), JO L 77, 23.3.2016, p. 1-52.

fronteira por um período limitado de até 30 dias, ou pelo período de duração previsível da ameaça grave se a duração desta exceder 30 dias. Além disso, o SBC estabelece que devem ser notificados os outros Estados-membros e a Comissão Europeia, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista, ou o mais cedo possível.

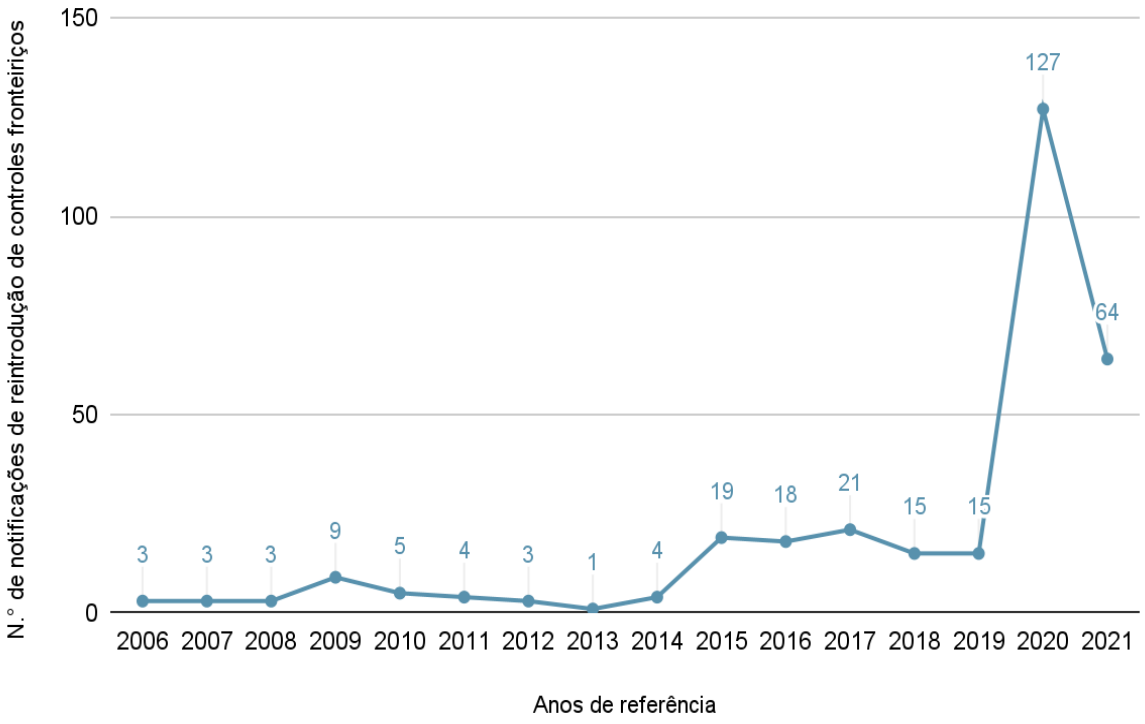
Figura 1 – O Espaço Schengen

Fonte: Schengen Visa Info, [2021].
Nota: Em roxo, estão destacados os Estados-membros da UE que fazem parte do Espaço Schengen. Em azul, os países que não são membros da UE, mas que participam do Espaço Schengen. Em verde, os Estados-membros da UE que ainda não participam de Schengen.

Desde a criação do SBC em 2006, a reintrodução temporária dos controles nas fronteiras internas aumentou incessantemente, registrando dois momentos significativos: em 2015, em decorrência da crise de refugiados, e em 2020, devido à crise pandêmica da COVID-19 (vide Gráfico 1). Ao realizar um levantamento minucioso das notificações para a reintrodução de controles fronteiriços internos, identifica-se os fluxos migratórios como uma das principais justificativas fornecidas pelos Estados-membros à Comissão Europeia no momento da notificação (ver Apêndice B).

A reintrodução de controles fronteiriços não está unicamente relacionada à controles físicos, como também ao reforço de controles virtuais, por meio, especialmente, da expansão da coleta de dados biométricos, o que implica no rastreamento, registro, monitoramento, controle e armazenamento dos dados de todos os movimentos realizados nas fronteiras internas em questão (BENEDICT; BRUNET, 2018).

Gráfico 1 – Evolução de controles fronteiriços internos nos países do Espaço Schengen (2006-2021*)

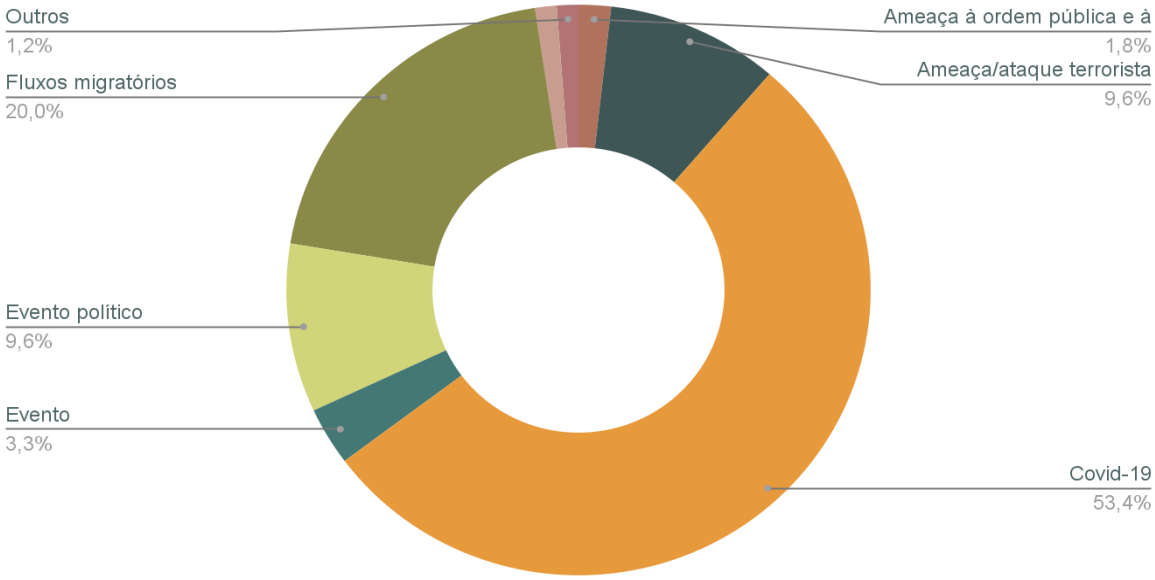


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de European Commission ([2021]).
* Os dados coletados referem-se ao período de 21 de outubro de 2006 a 07 de julho de 2021.

Conforme ilustrado no Gráfico 2 abaixo, somente a pandemia da Covid-19 supera os fluxos migratórios nas justificativas. Os fechamentos das fronteiras internas atingiram seu pico

em 2020, com cerca de 167 notificações dos Estados-membros. No início da pandemia, os Estados-membros adotaram um amplo conjunto de medidas unilaterais e *ad hoc* relacionadas à gestão fronteiriça, o que, consequentemente, resultou em um mosaico incoerente e sobreposto de restrições da mobilidade humana no Espaço Schengen (CARRERA; LUK, 2020). Segundo Carrera e Luk (2020), é patente a falta de conformidade com os requisitos processuais e substantivos do acervo Schengen, e a falta de notificações completas às instituições da UE no cenário da pandemia. Nota-se a instrumentalização do acervo Schengen pelos Estados-membros para a reintrodução de controles fronteiriços não proporcionais, resultando em restrições ilegais à livre circulação de pessoas (CARRERA; LUK, 2020).

Gráfico 2 – Justificativas fornecidas pelos Estados-membros para a reintrodução temporária de controles fronteiriços internos no Espaço Schengen (2006-2021)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos por European Commission ([2021]). Para detalhamento, vide Apêndice B.

Similarmente, o aumento nos controles fronteiriços, a partir de 2014, caracteriza o que ficou conhecido como a crise de Schengen (BÖRZEL; RISSE, 2018; CECCORULLI, 2019; BERROD, 2020; WASSENBERG, 2020). A crise foi ocasionada pelo aumento do afluxo de migrantes e refugiados advindos de países do Oriente Médio e Norte da África, e pela onda de ataques terroristas no mesmo período, muitas vezes de autoria reivindicada pelo Estado Islâmico - como os ataques em Paris, em 2015; em Nice, Bruxelas e Berlim, em 2016; em

Manchester e Barcelona, em 2017[63]. A simultaneidade do aumento nos fluxos migratórios e dos ataques terroristas na Europa serviu para vincular, ainda mais, os controles migratórios ao controle da criminalidade[64]. Ao final, a luta contra o terrorismo resultou na gestão ainda mais integrada das fronteiras externas no que concerne ao controle dos movimentos migratórios (BERROD, 2020).

Conforme Guild *et al*. (2016), em análise requisitada pelo Parlamento Europeu, vários Estados-membros, ao notificarem à Comissão sobre a reintrodução dos controles fronteiriços, referem-se exclusivamente aos fluxos migratórios e pressupõem a entrada de migrantes "ilegais" no Espaço Schengen. Ao fazê-lo, os Estados-membros designam os fluxos migratórios como ameaça à ordem pública e à segurança interna. O aumento dos fluxos migratórios, no entanto, refere-se ao aumento no número de requerentes de asilo e refugiados, principalmente em decorrência dos conflitos e da conjuntura política da Síria, do Iraque e do Afeganistão. Portanto, a maioria das pessoas que adentraram o Espaço Schengen irregularmente a partir de 2015 estavam à procura de proteção internacional e, logo, têm direito à plena aplicação da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo de 1967, da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)[65] (GUILD *et al*., 2016). Sob essa ótica, entende-se que:

> Os controles de fronteira tornaram-se substitutos para a recepção adequada dos requerentes de asilo e o correto funcionamento do SECA. Em vez disso, a linguagem de "crise" transformou a denominação de pessoas de "refugiados" (que logo seriam reconhecidos) em "imigrantes ilegais" que estavam cometendo atos criminosos ao viajar através da área livre de controles fronteiriços de Schengen (GUILD *et al*., 2016, p. 48, tradução nossa).[66]

Portanto, infere-se que a crise de Schengen não resultou somente de pressões externas, mas da ausência de um procedimento de asilo uniforme, que culminou em uma carga desequilibrada da administração dos pedidos de asilo para os Estados-membros (BERROD, 2020). A partir do momento em que os Estados-membros de fronteira externa do Espaço

---

[63] Ver Diário de Notícias, 22 mar. 2019. Disponível em: https://www.dn.pt/lusa/cronologia-principais-atentados-terroristas-na-europa-desde-2015-10712346.html. Acesso em: 20 maio 2021.

[64] Sobre os efeitos da "Guerra ao Terror" para as políticas migratórias da União Europeia, ver Luedtke (2009) e Léonard (2010b).

[65] A política de asilo da União Europeia está assente num conjunto de legislação que corporiza o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), composto por regulamentos e diretivas harmonizadores de procedimentos e condições para a requisição, concessão e retirada de direito de asilo.

[66] No original: *"Border controls became a surrogate for the proper reception of asylum seekers and the correct operation of the CEAS. Instead, the language of 'crisis' transformed the appellation of people from 'refugees' (which would soon be recognised) into 'illegal immigrants' who were committing criminal acts by travelling through the Schengen border-control-free area."* (GUILD *et al*., 2016, p. 48).

Schengen “falharam” em controlar a entrada de migrantes e refugiados, os Estados-membros recorreram ao restabelecimento dos controles fronteiriços internos para conter a entrada de estrangeiros em seu território nacional. Apesar da comunitarização sofrida pelas políticas de asilo, imigração e controle de fronteiras do acervo de Schengen com o Tratado de Amsterdã (1997-1999), os esforços da Comissão Europeia para supranacionalizar a resposta da UE ao desafio dos fluxos de migrantes e de refugiados foram frustrados. Na resposta de emergência à crise, os Estados-membros favoreceram soluções nacionais e optaram pela não conformidade com o Schengen *acquis* (BORZEL; RISSE, 2018), e as respostas legislativas da Comissão Europeia à crise acabaram por incrementar o poder nacional dos Estados-membros em matéria de asilo (SEBASTIÃO, 2020).

Destarte, a promessa de Schengen, desde o princípio de sua conformação, era estabelecer um espaço de livre circulação, onde a segurança dos cidadãos europeus fosse garantida. Segundo Berrod (2020), Schengen foi desenvolvido como uma maneira de reforçar as fronteiras externas para o controle migratório - à época, de europeus advindos do espaço pós-soviético -, percebido como uma ameaça para a ordem e a segurança públicas. Logo, as fronteiras externas da Europa foram organizadas como infraestruturas de controle das migrações e como pontos de entrada seguros para o território europeu.

Em suma, o desenvolvimento da livre circulação de pessoas na União Europeia e a consagração do Espaço Schengen decorrem de um longo processo de adoção e de adequação de políticas, desde a década de 1980, pautado na criação de um espaço livre de controles fronteiriços internos, ancorado no enrijecimento dos controles nas fronteiras externas. Ao passo em que a União Europeia se expandia (horizontal e verticalmente), e o Espaço Schengen se consolidava, mais e mais foi se construindo a chamada Fortaleza Europeia, onde os imigrantes passam por um processo de dupla-estrangeirização: são, concomitantemente, não-nacionais e não-europeus.

3.2 O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)

Como argumentado na seção anterior, o Tratado de Maastricht (1992-1993) inaugurou uma nova fase para a União Europeia ao estabelecer uma dimensão política para a integração, e ao elevar a livre circulação de pessoas a um direito fundamental dos, agora, cidadãos europeus[67]. Gradativamente, a abolição dos controles nas fronteiras internas pressionou a

[67] Título II, Parte II “A Cidadania da União”, Tratado da União Europeia, 1992.

criação de políticas concernentes à garantia da segurança no âmbito interno da União Europeia, uma vez que a liberdade de movimento não poderia ser estabelecida em detrimento da segurança.

Com esse fim, o Tratado de Amsterdã (1997-1999), além de incorporar o acervo do Espaço Schengen, estabeleceu, em seu artigo B, o seguinte objetivo:

> [A] manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade (UNIÃO EUROPEIA, 1997, art. B, par. 4).

O Tratado de Amsterdã, portanto, consignou o objetivo para o estabelecimento de um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, e estabeleceu as bases jurídicas para a atuação comunitária neste domínio, ao incorporar as políticas de asilo, imigração, controle de fronteiras e cooperação judiciária em matéria civil no primeiro pilar, das Comunidades Europeias.

Apesar do ELSJ ter suas raízes no desenvolvimento da área de Justiça e Assuntos Internos e incorporação do acervo de Schengen à União Europeia, posteriormente o Espaço Schengen se consagrou como um subespaço do ELSJ. Diferentemente de Schengen, o ELSJ não foi desenvolvido em uma base territorial, mas sim sob uma lógica determinada pela vontade dos Estados-membros de serem parte dele ou não (BERROD, 2020).

A assinatura do Tratado de Lisboa (2007-2009) aboliu a estrutura artificial de pilares da União Europeia, e consagrou a institucionalização supranacional do ELSJ. Logo, as disposições que haviam sido divididas entre o primeiro pilar (asilo, imigração, controle de fronteiras e cooperação judiciária em matéria civil) e o segundo pilar (cooperação judiciária em matéria penal e cooperação policial) segundo o Tratado de Amsterdã, foram fundidas no Título V da III Parte do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (MONAR, 2012).

A partir de Lisboa, todas as áreas pertencentes ao ELSJ passaram para o método comunitário, submetendo as políticas de controles de fronteiras, de asilo e de imigração ao processo legislativo ordinário[68] (TFEU, 2016, respectivamente art. 77°, n.° 2; art. 78°, n.° 2; art. 79°, n.° 2). Não obstante, a soberania nacional no âmbito das competências partilhadas, referente à manutenção da ordem pública e a garantia da segurança interna, foi resguardada

[68] O processo legislativo ordinário (codecisão) consiste na adoção conjunta, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da UE, de um regulamento, diretiva ou decisão, em geral, mediante proposta da Comissão. Somente a partir do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu passou a ser colegislador, a par do Conselho, em matéria do ELSJ, salvo nas exceções previstas nos tratados. O processo legislativo ordinário implica a votação por maioria qualificada no Conselho.

pelo artigo 72° do TFEU[69] (SEBASTIÃO, 2020).

Importa destacar que o ELSJ, de acordo com o art. 4° (n.° 2, alínea j) do TFEU, é um domínio de "competência partilhada" entre a UE e os Estados-membros. Isso significa que os Estados-membros exercem a sua competência na medida em que a UE não tenha exercido a sua (TFEU, 2016, art. 2°, n.° 2). Apesar da comunitarização do ELSJ a partir de Lisboa, na prática, percebe-se que os Estados-membros continuam a desempenhar papel dominante, e permanecem os empreendedores privilegiados das políticas no ELSJ (TRAUNER; SERVENT, 2016). Essa dinâmica decorre do desenvolvimento do ELSJ em si, onde o 'núcleo' das suas políticas e os consensos mínimos já haviam sido estabelecidos pelos Estados-membros antes mesmo de sua comunitarização (TRAUNER; SERVENT, 2016). Desse modo, a ação supranacional das instituições da UE se tornou difícil devido à sua frágil e recente habilitação pelos Tratados de Amsterdã e Lisboa.

Somado à primazia dos Estados-membros no ELSJ, Ana Paula Brandão (2015) denomina a comunitarização das políticas de asilo, imigração, controles de fronteiras, cooperação policial e judiciária de *sui generis*, devido às suas características, quais sejam: procedimento legislativo ordinário (codecisão); procedimento legislativo especial em matéria de cooperação operacional; *opt-outs* (Protocolo n° 21 relativo à posição da Irlanda em relação ao ELSJ; Protocolo n° 22 relativo à posição da Dinamarca); e "cláusulas-travão"[70] (TFEU, art. 82°, alínea 3, 2016).

Além disso, o Tratado de Lisboa (2007-2009) reforçou a "função suprema de orientação política do Conselho Europeu" (MONAR, 2012, p. 35, tradução nossa). Conforme o artigo 68° do TFEU (2016), o Conselho Europeu é responsável por definir as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional do ELSJ. Pode-se citar exemplos práticos dessa função, como os programas quinquenais de Tampere (1999), Haia (2004) e Estocolmo (2009) que, apesar de terem sido finalizados a nível do Conselho da UE (Justiça e Assuntos Internos), ganharam importante ímpeto político por meio da chancela do Conselho Europeu. O Programa de Tampere (1999) estabeleceu, pela primeira vez, o compromisso em combater a imigração

[69] Artigo 72.° do TFEU (2016): "O presente título [Título V: O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça] não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna".

[70] As "cláusulas-travão" servem para os casos em que um Estado-membro considere que um projeto de legislação possa afetar aspectos fundamentais de seu sistema de justiça penal. No caso do seu acionamento, o que acontece é o seguinte: um projeto de diretiva é apresentado ao Conselho Europeu e o processo legislativo ordinário é suspenso. Em caso de consenso, o Conselho Europeu remete, no prazo de quatro meses, o projeto ao Conselho da UE, que porá termo à suspensão do processo legislativo ordinário (EUROPEAN PARLIAMENT, 2020).

"ilegal" e o tráfico de seres humanos, agindo em parceria com os países de origem e de trânsito. Dentre as principais metas do programa, destaca-se a criação de um sistema comum europeu de asilo (posteriormente, o SECA), e a importância atribuída em se garantir o comprometimento com as obrigações da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Por sua vez, o Programa de Haia (2004) estabeleceu como prioridades a luta contra o terrorismo e contra a imigração "ilegal", a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos, via o estabelecimento da gestão integrada das fronteiras externas e o desenvolvimento de identificadores biométricos em documentos de viagem e identificação. Alguns autores argumentam que houve uma mudança de direção e teor na política de imigração da UE do Programa de Tampere para o Programa de Haia, argumentando que o primeiro resguardou a preocupação com a proteção e a inclusão dos imigrantes, e o respeito aos direitos humanos, e que o segundo destacou a necessidade pelo "equilíbrio" entre liberdade e segurança, além de um endurecimento na luta contra a "imigração ilegal", posicionando-a junto ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos na lista de ameaças às fronteiras externas da UE (VELASCO, 2014). O Programa de Estocolmo (2009), por seu turno, destaca em suas prioridades políticas o desafio de assegurar o respeito das liberdades fundamentais e da integridade e, ao mesmo tempo, garantir a segurança na Europa. O Programa, mais uma vez, "salienta a urgência de redes de informação e vigilância e reafirma a importância da solidariedade, cooperação e partilha das responsabilidades entre os membros" (VELASCO, 2014, p. 92).

Há de se mencionar, ainda, as conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria de Feira, de junho de 2000 que, por sua vez, aceleraram o desenvolvimento da dimensão externa do ELSJ e reiteraram a luta contra o terrorismo e contra o tráfico de seres humanos (CONSELHO EUROPEU, 2000). Além disso, a adoção da "Abordagem Global da Migração" pelo Conselho Europeu em dezembro de 2005 estabeleceu uma série de ações a serem implementadas pela Comissão durante o ano de 2006, em relação à redução do fluxo de migrantes "ilegais", focadas: (1) no aumento da cooperação operacional entre os Estados-membros (especial atenção à Frontex), (2) na cooperação com os países da África (enquanto países de trânsito e origem), e (3) parceria com países vizinhos, especificamente Marrocos, Argélia e Líbia.

Em termos de implementação das políticas do ELSJ, reserva-se ao Conselho da União Europeia o papel principal de tomada de decisão e adoção de legislação, sob proposta da Comissão e, na maioria dos casos, juntamente com o Parlamento Europeu. O Conselho (Justiça e Assuntos Internos) é constituído pelos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos (ou do Interior) de todos os Estados-membros da UE. O Conselho (Justiça e Assuntos Internos) conta

também com instâncias preparatórias para o auxílio na adoção de medidas, sendo dois comitês especializados e quinze grupos de trabalho[71]. Cabe destacar, ainda, que os ministros da Economia e do Trabalho foram excluídos dos debates e da implementação das políticas de imigração e asilo, o que evidencia a preferência por adoção de políticas que privilegiam o combate aos fluxos migratórios irregulares, ao invés da adoção de medidas de fomento para a migração regular. Percebe-se a mudança no tratamento dos migrantes na União Europeia que, em um primeiro momento, tiveram sua importância ancorada na necessidade de trabalhadores e, posteriormente, passaram a ser vinculados com a criminalidade e a ilegalidade.

Por se tratar de um Conselho "duplo", dividido entre Justiça e Assuntos Internos, é necessário integrar interesses e ações que nem sempre coincidem. Por exemplo, no cenário pós-11 de setembro e com a onda de ataques terroristas em território europeu, a natureza das políticas relativas à imigração e asilo mudou ao priorizar políticas para combater a imigração irregular - o que fica patente no Programa de Haia (2004) e na Abordagem Global da Migração (2005). Ademais, o desvio de recursos e de atenção para o combate ao terrorismo e às questões de cooperação policial distorceram a agenda da política de imigrações e asilo (LUEDTKE, 2009).

O Parlamento Europeu, por sua vez, teve suas atribuições acrescidas desde o Tratado de Lisboa, devido ao estabelecimento do processo legislativo ordinário em codecisão com o Conselho para a maioria das políticas do ELSJ, o direito de consentimento à celebração de acordos internacionais, e o poder de influência no campo orçamentário (MONAR, 2012). No Parlamento, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (*LIBE Committee*) conta com 68 membros e é responsável pela maior parte da legislação e do controle democrático das políticas referentes ao ELSJ.

Por fim, desde o Tratado de Amsterdã e mais ainda após o Tratado de Lisboa, a Comissão Europeia expandiu a sua atuação no ELSJ, e conta agora com duas Direções Gerais (DG) e dois Comissários - um para "Migração e Assuntos Internos" (Ylva Johansson) e outro para "Justiça e Consumidores" (Didier Reynders). Dentre as políticas mais recentes adotadas

[71] São eles: Comitê de Coordenação no domínio da Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal (CATS); Comitê Estratégico de Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA); Grupo da Aplicação da Lei; Grupo da Cooperação Aduaneira (GCA); Grupo da Cooperação em Matéria Penal (COPEN); Grupo da Integração, Migração e Afastamento; Grupo da Proteção Civil (PROCIV); Grupo das Fronteiras; Grupo das Questões de Direito Civil (JUSTCIV); Grupo do Asilo; Grupo do Direito Penal Substantivo (DROIPEN); Grupo do Intercâmbio de Informações e da Proteção de Dados (DAPIX); Grupo do Terrorismo; Grupo dos Direitos Fundamentais, dos Direitos dos Cidadãos e da Livre Circulação de Pessoas (FREMP); Grupo dos Vistos; Grupo JAI-RELEX (relações externas); e Grupo para as Questões de Schengen.

pela Comissão, destacam-se a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM), de 2011; a Agenda Europeia da Migração, de maio de 2015; e o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, de setembro de 2020. A AGMM (2011) estabeleceu um quadro para a cooperação da UE com países terceiros em matéria de migração baseado em quatro pilares: (1) a imigração regular e a mobilidade; (2) a imigração irregular e o tráfico de seres humanos; (3) a proteção internacional e a política de asilo; e (4) a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. A Agenda Europeia da Migração (2015) foi publicada face à situação de crise no Mediterrâneo e propunha medidas imediatas para a gestão da crise, além de ações para assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios. O Novo Pacto, por sua vez, acentua a exteriorização dos controles de fronteiras e acelera os procedimentos de asilo e retorno, além de prever o fortalecimento da Frontex.

Além das ações das instituições europeias mencionadas, o ELSJ conta com diferentes agências, organismos específicos para a gestão de políticas do ELSJ, quais sejam: a Europol, para a cooperação policial; a Academia Europeia de Polícia (CEPOL); a Eurojust, para a cooperação judiciária penal; a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA); o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT); o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)[72]; a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ (eu-LISA); e a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex), responsável pela coordenação dos controlos nas fronteiras externas. Essa última será abordada em detalhe na seção seguinte.

3.2.1 Frontex, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

O impulso para a criação de agências descentralizadas na União Europeia possui diversas razões, dentre as quais destaca-se a capacidade das agências de fornecerem políticas especializadas para os *policy makers*, uma vez que estas são formadas por profissionais caracterizados pelo seu alto nível de especialização em uma área temática. Além disso, as agências são comumente consideradas como espaços para o tratamento de questões técnicas, relativamente isoladas de pressões políticas, o que as torna capazes de perseguir objetivos de longo prazo, a despeito das mudanças de governo (LÉONARD, 2009). Ainda, as ações das

[72] Em julho de 2021, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu chegaram a um acordo para transformar o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo na Agência da União Europeia para o Asilo (EU Agency for Asylum). O acordo ainda deve ser formalmente aprovado pelo Conselho e pelo Parlamento, e o novo regulamento entrará em vigor 20 dias após a publicação no Jornal Oficial da UE.

agências frequentemente promovem maior visibilidade às políticas da UE e, por isso, a delegação de funções às agências possui um forte elemento de simbolismo (LÉONARD, 2009).

Nesse quadro, a criação da Frontex, em 2004, deve ser compreendida como parte do processo de institucionalização do projeto tecnocrático para a gestão de fronteiras (NEAL, 2009) e da 'agencificação' do ELSJ, bem como da ampla trajetória de europeização das fronteiras dos Estados-membros, em curso desde o estabelecimento de Schengen e as provisões do Tratado de Amsterdã (VAUGHAN-WILLIAMS, 2008). Não obstante, Sebastião (2020) argumenta que os processos de agencificação, especificamente no ELSJ, promovem a delegação de poderes dos Estados-membros ao invés da UE, prevalecendo a lógica intergovernamental no funcionamento das agências.

Três fatores explicam os ímpetos para o fortalecimento na cooperação da gestão de fronteiras externas que, posteriormente, levaria ao estabelecimento da Frontex. São eles: (1) o desenvolvimento da livre circulação de pessoas e do Espaço Schengen desde a década de 1980, o que trouxe à tona a necessidade de coordenar os movimentos migratórios (intra e extrabloco); (2) o alargamento da UE para o Leste Europeu[73], que elevou as preocupações a respeito da capacidade dos novos membros de gerirem suas fronteiras externas; e (3) a onda de ataques terroristas nos anos 2000 e o desenrolar da guerra ao terror, que levou os Estados-membros a considerarem alternativas para a gestão de fronteiras que garantissem a segurança interna da Europa (LÉONARD, 2009, p. 375-376).

Nesse ínterim, a primeira proposta para a cooperação na gestão de fronteiras externas partiu de uma iniciativa conjunta de Alemanha e Itália, apresentada ao Conselho em 2001, para o estabelecimento de uma "Polícia de Fronteira Europeia" (*European Border Police*). A partir da proposta, foi lançado um estudo de viabilidade sobre a criação de uma Guarda Europeia de Fronteiras (*European Border Guard*), organizado por Bélgica, França, Alemanha, Espanha e Itália, sob liderança deste último. No entanto, outros países, sobretudo o Reino Unido, se opuseram veementemente à centralização da gestão de fronteiras externas, sob o argumento de que tal função reside nas atribuições soberanas do Estado. Os resultados do estudo de viabilidade foram revelados em maio de 2002, e foram criticados pela falta de precisão e clarificação da proposta para a adoção de uma Guarda Europeia de Fronteiras (LÉONARD, 2009).

Devido às controvérsias sobre a criação de uma Guarda/Polícia Europeia de Fronteiras,

[73] Especificamente, em 2004, houve o maior alargamento da União Europeia até então, que incorporou os seguintes países ao bloco: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

a Comissão Europeia elaborou, em maio de 2002, uma comunicação intitulada "*Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union*". Um mês depois, a comunicação levou a elaboração de um plano de ação pelo Conselho Europeu, que resultou na criação de diversos projetos-pilotos nacionais sob a égide da "*External Border Practitioners Common Unit*", que consistia no Comitê Estratégico de Imigração, Fronteiras e Asilo (SCIFA, acrônimo em inglês), além dos chefes de controles de fronteiras nacionais, o que ficou conhecido como SCIFA+ (LÉONARD, 2009).

Após mais de um ano do início do plano de ação, constatou-se a falta de progressos concretos e, em novembro de 2003, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Regulamento do Conselho para a instituição de uma Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas. Segundo a proposta, o principal objetivo era coordenar melhor a cooperação operacional entre os Estados-membros a fim de aumentar a eficácia da implementação da política comunitária, consagrada pelo Tratado de Amsterdã (1997-1999), em matéria de gestão das fronteiras externas (LÉONARD, 2009). A Comissão Europeia se valeu de justificativas clássicas para a criação de uma agência, e.g., o conhecimento técnico e profissional que a agência seria capaz de produzir, e o aumento da visibilidade das ações da UE em matéria de gestão de fronteiras externas e controle de fluxos migratórios (LÉONARD, 2009).

Finalmente, em 2004, foi criada a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas[74], comumente referida como Frontex. Trata-se de uma agência operacional cujo objetivo primário era estabelecer uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-membros da UE, por meio de medidas de coordenação e de harmonização dos procedimentos de controle nas fronteiras. Em 2016, a Frontex sofreu uma importante reforma e tornou-se a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira[75]. A reforma expandiu as funções da Agência no que tange ao controle da migração, especificamente no suporte para operações de retorno, e à gestão das fronteiras, e a acresceu de responsabilidade no combate à criminalidade transfronteiriça.

Os debates entre os Estados-membros, a Comissão Europeia e o Conselho resultaram

[74] Regulamento (CE) n°. 2007/2004 do Conselho de 26 de outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia.

[75] Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Embora a *Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira* substitua a *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia*, tem a mesma personalidade jurídica e é conhecida pelo mesmo nome: Frontex.

em caráter misto da Frontex. Conforme Neal (2009), há uma mistura de controle intergovernamental e supranacional da agência, que dispõe de orçamento próprio e é supervisionada pelo Conselho de Administração, composto por um representante de cada Estado-membro e dois representantes da Comissão Europeia. Além disso, o Regulamento (UE) 2019/1896[76] da Frontex estabelece, no seu artigo 7.°, que a gestão integrada das fronteiras é responsabilidade partilhada entre a agência e as autoridades competentes de cada Estado-membro.

A Frontex tem sua sede em Varsóvia, Polônia, e sua estrutura administrativa e de gestão é composta pelo Conselho de Administração, pelo Diretor-Executivo e Diretores-Executivos adjuntos, e por um provedor de direitos fundamentais. A Agência é independente no que diz respeito à execução do seu mandato técnico e operacional, e é representada pelo Diretor-Executivo, atualmente Fabrice Leggeri, nomeado pelo Conselho de Administração. O Conselho de Administração é composto por representantes das autoridades de fronteira dos 26 Estados-membros da UE, mais dois membros da Comissão Europeia. Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, países que não são membros da UE, mas são associados à Schengen, participam das reuniões e decisões do Conselho, mas mantêm direitos de voto limitados. O Conselho de Administração é responsável por adotar decisões estratégicas para o funcionamento da agência, além de aprovar o orçamento e verificar a sua execução. Enquanto organismo da União Europeia, a Frontex goza de personalidade jurídica.

O principal objetivo da Frontex é assegurar a Gestão Europeia Integrada de Fronteiras (*Integrated Border Management* - IBM) e garantir um elevado nível de segurança interna, salvaguardando a livre circulação de pessoas na União. A Gestão Europeia Integrada de Fronteiras, ou IBM, é o conceito que a UE adotou para sistemas de gestão de fronteiras coerentes e coordenados, introduzido pela Agenda Europeia de Migração (2005), de modo a combater a migração irregular, o contrabando de migrantes, o tráfico de seres humanos, o terrorismo, e outras formas de criminalidade transnacional organizada (KALKMAN, 2020). A IBM enfatiza a coordenação dentro e entre os serviços de fronteira dos Estados-membros e da Agência, bem como a cooperação internacional.

Dentre as principais atividades desempenhadas pela Frontex, destacam-se: realização de operações conjuntas com os Estados-membros para a gestão fronteiriça; participação em operações de busca e salvamento no mar; realização de análise de riscos (traçar padrões e

[76] Em 2019, a Frontex passou a ser regida pelo Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n°. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

tendências da migração irregular e da criminalidade transnacional nas fronteiras externas); avaliação de vulnerabilidades nos Estados de Schengen para o controle das fronteiras; auxílio em operações de regresso; cooperação com países terceiros, em especial de países de origem e de trânsito dos migrantes; reação rápida para situações de emergência nas fronteiras (1500 agentes que podem ser destacados no prazo de cinco dias); harmonização dos controles fronteiriços a partir de treinamentos das autoridades responsáveis; entre outras. O Regulamento (UE) 2019/1896 elenca nada menos que 33 atribuições da Frontex (2019, art. 7.°, n. 1).

As atividades específicas da Agência são desempenhadas por nove Divisões, um Gabinete (abrangendo o Gabinete de Comunicação Social e Relações Públicas, o Gabinete de Bruxelas e o Gabinete de Registro), escritórios (Inspeção e Controle, e Capacidade de Auditoria Interna) e Instalações Permanentes para o Grupo de Trabalho da sede da Frontex. As Divisões são: Divisão de Conscientização Situacional e Monitoramento; Divisão de Cooperação Internacional e Europeia; Divisão de Resposta Operacional; Centro Europeu para Regressos; Divisão de Capacitação; Divisão de Gerenciamento de Destacamentos; Divisão da Unidade Central do ETIAS (Sistema Europeu de Informações e Autorização de Viagem, acrônimo em inglês); Divisão Financeira, Digital e de Segurança; e Centro de Apoio à Governança[77].

A adoção do Regulamento (UE) 2019/1896, em novembro de 2019, objetivou reforçar a atuação da Frontex e incluiu novas atribuições para a gestão integrada das fronteiras, um papel maior para a agência no tratamento dos regressos da UE, além da criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que deverá contar com um corpo permanente de 6.500 funcionários em 2021 e 10.000 até o final de 2027. Ademais, o regulamento estabeleceu que a Frontex irá adquirir o seu próprio equipamento, como navios, aviões e veículos, que estarão disponíveis para ser usados em todos os momentos.[78] A Comissão Europeia reservou 2,2 bilhões de euros do orçamento da UE para 2021-2027 para permitir à Agência não só adquirir, mas também manter e operar os ativos aéreos, marítimos e terrestres necessários às suas operações.

As alterações realizadas em 2019 conferem maior autonomia operacional à Agência em relação aos Estados-membros para a realização de suas atividades, e reforçam o seu caráter comunitário. No entanto, a atuação da Frontex segue estritamente subordinada à autorização

[77] Nome original das Divisões: *Situational Awareness and Monitoring Division; International and European Cooperation Division; Operational Response Division; European Centre for Returns; Capacity Building Division; Deployment Management Division; ETIAS Central Unit Division; Financial, Digital and Security Division; Governance Support Centre.*

[78] Atualmente, a Frontex depende essencialmente dos Estados-membros da UE e dos países associados a Schengen para a disponibilização de agentes especializados e de equipamento para as suas operações.

dos Estados-membros para ação em suas fronteiras e território. Além disso, o custo total da atualização no regulamento da Frontex realizada em 2019 chegou a 1.3 bilhões de euros para o período de 2019-2020. Para o próximo orçamento da UE, de 2021-2027, é proposto um total de 11.3 bilhões de euros para a Frontex.

Desde a criação da Frontex, o seu orçamento tem crescido significativamente. Como mostra o gráfico abaixo, o aumento se torna expressivo principalmente após 2014, coincidindo com o aumento dos fluxos de migrantes que caracterizam a crise de refugiados, bem como com a transição da *Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas* para a *Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira*, em 2016. Desde 2004, a Frontex expandiu o seu mandato, as suas capacidades operacionais, e a sua capacidade de atuar independentemente dos Estados-membros.

Gráfico 3 – Evolução do orçamento da Frontex em milhões de euros (2005-2020)

Fonte: Compilado pela autora a partir dos relatórios orçamentários da Frontex de 2005 a 2020, disponíveis em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=budget.
Ver valores discriminados em Apêndice A.

Percebe-se que, apesar de a Frontex estar vinculada ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, i.e., uma política comunitária da União Europeia, a sua estrutura inicial preservou a soberania dos Estados-membros, resultando em um formato misto para o controle da Agência. As duas maiores reformas da Frontex, em 2016 e 2019, expandiram consideravelmente o seu mandato e atribuições, e acresceram a Agência de autonomia perante os Estados-membros. Os avanços indicam a crescente militarização da Frontex (LÉONARD; KAUNERT, 2020), o que,

a depender das condições políticas, pode resultar em mais integração europeia no domínio da segurança.

Infere-se que o processo de agencificação do ELSJ e o rápido desenvolvimento da Frontex, bem como sua consequente autonomização, estão vinculados ao processo de despolitização da agenda migratória, a fim de torná-la uma questão puramente técnica vinculada, especificamente, à capacidade de gestão fronteiriça. Ao fazê-lo, os migrantes tornaram-se objetos de trabalho dos agentes da Frontex que, diariamente, trabalham para vigiar, interceptar, e retornar os migrantes para os seus países de origem.

3.3 Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

A ideia de uma política comum de segurança e defesa para a Europa é antiga e data de 1948[79], mas a integração das políticas de segurança da UE tem como marco inicial a construção gradual do continente europeu enquanto uma comunidade de segurança e a conformação da cultura de diálogo político, coordenação e cooperação no nível de política externa entre os Estados-membros. As primeiras iniciativas que culminaram na referida cultura política referem-se à Cooperação Política Europeia (CPE) e da (frustrada) Comunidade Europeia de Defesa (CED).

A CPE começou a operar informalmente no início dos anos 1970, sob o impulso do Relatório de Davignon, que propunha estudar as melhores maneiras de alcançar progressos em matéria de unificação política, no contexto do alargamento da UE (FERREIRA-PEREIRA, 2008)[80]. A CED, por sua vez, revelou o fracasso da iniciativa francesa[81], de 1953, para a criação da comunidade sob a forma de um exército europeu integrado. A partir deste episódio, a pauta de segurança se tornou um tabu na narrativa oficial e somente voltou à agenda europeia com o fim da Guerra Fria, o receio da reunificação alemã, e a crise na ex-Iugoslávia, que pôs em

[79] Em 1948, Reino Unido, França, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos assinaram o Tratado de Bruxelas, que incluía uma cláusula de defesa-mútua e que estabeleceu as bases para a criação da União da Europa Ocidental (UEO) em 1954, que, junto à OTAN, foi o principal fórum de consulta e diálogo sobre defesa e segurança na Europa até junho de 2011, quando foi formalmente extinta.

[80] A CPE foi essencialmente um fórum de discussão sobre assuntos externos colocados fora do domínio comunitário. Depois de ter se consolidado por mais de uma década com base em uma prática costumeira envolvendo procedimentos políticos e mecanismos de tomada de decisão com reconhecimento tácito, a CPE foi institucionalizada no Título III do Ato Único Europeu (*Single European Act*) de 1986, que trata das "Disposições sobre a Cooperação Europeia na Esfera da Política Externa " (FERREIRA-PEREIRA, 2008).

[81] Denominado Plano Pléven, a proposta consistia na criação de um exército europeu ocidental, subordinado a um comando único, com participação de França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos.

evidência a incapacidade europeia de lidar com tamanha crise no continente (BRANDÃO, 2015).

O final da Guerra Fria e a unificação alemã fez surgir um novo contexto, tanto internacional quanto interno à União Europeia, que proporcionou as condições e a necessidade de a UE desempenhar um papel mais significativo na nova ordem mundial. Esta mudança na geopolítica mundial reverberou no Tratado da União Europeia (TEU), ou Tratado de Maastricht (1992-1993), que marcou a transição da Comunidade Europeia para a União Europeia, e introduziu a estrutura de pilares. O TEU consagrou as competências do bloco no domínio da segurança internacional no segundo pilar, referente ao Título V, intitulado "Disposições relativas à política externa e de segurança comum".

O Tratado de Maastricht providenciou uma dimensão política para o processo de integração da Europa, de acordo com os interesses da União Europeia em assumir um papel de liderança no sistema internacional. Por meio de Maastricht, estabeleceu-se a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e os seus principais objetivos, respectivamente:

> [...] salvaguardar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União; fortalecer a segurança da União; promover a cooperação internacional e fortalecer a segurança internacional; e, finalmente, desenvolver e consolidar a democracia, o estado de direito e o respeito pelos direitos humanos. (DOVER; KRISTENSEN, 2015, p. 242, tradução nossa).[82]

Em 1996, inicia-se o processo de revisão do Tratado de Maastricht na conferência intergovernamental[83] em Turim. Logo, em 1997, foi assinado o Tratado de Amsterdã, que entrou em vigor em 1999 e introduziu duas importantes inovações na esfera de política externa e segurança. A primeira foi a criação do cargo de "Alto Representante" para a Política Externa e de Segurança Comum, que simbolizou e materializou maior unidade na representação da União frente às relações políticas e diplomáticas com Estados terceiros. A segunda inovação referia-se à incorporação das "tarefas (ou missões) de Petersberg"[84] no tratado. Segundo Dover

[82] No original: *"[...] to safeguard the common values, fundamental interests, independence, and integrity of the Union; to strengthen the security of the Union; to promote international cooperation and strengthen international security; and, finally, to develop and consolidate democracy, the rule of law, and respect for human rights."* (DOVER; KRISTENSEN, 2015, p. 242).

[83] As conferências intergovernamentais (CIG) são convocadas para debater e decidir alterações aos tratados da União Europeia dentre os representantes dos Governos dos Estados-membros.

[84] As tarefas de Petersberg incluíam tarefas humanitárias e de resgate, missões de manutenção da paz (*peacekeeping*), e gestão de crises, incluindo a realização da paz (*peacemaking*). Antes, as missões de Petersberg estavam presentes na União da Europa Ocidental, cujo objetivo principal era incentivar a cooperação europeia em matéria de segurança, mas esta não fazia parte da estrutura de Comunidades da UE. Por causa disso, teve um impacto muito limitado na segurança europeia (DOVER; KRISTENSEN, 2015).

e Kristensen (2015), “a incorporação das tarefas de Petersberg na UE foi importante, pois estabeleceu as bases do tratado para o desenvolvimento operativo da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)”.

É necessário mencionar um evento de extrema importância que provocou consequências na forma como a política externa e a segurança seriam abordadas no futuro pela União: a crise na ex-Iugoslávia. A guerra na ex-Iugoslávia teve efeitos significativos sobre a orientação estratégica da UE, que se mostrou incapaz de lidar com a crise. A ideia da UE como potência civil, com suas iniciativas para a promoção dos valores da paz, da democracia, dos direitos humanos e do estado de direito se provaram insuficientes, e julgaram necessário reforçar a cooperação em defesa da UE e militarizar a União.

Um ano após a assinatura do Tratado de Amsterdã, o processo de cooperação em política de segurança e defesa adentrou uma nova fase sob o impulso da inesperada convergência entre Reino Unido e França na Cimeira de Saint Malo, em dezembro de 1998. A declaração conjunta resultante da cimeira de Saint Malo lançou as bases para o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa, ao afirmar que “a União deve ter capacidade de ação autônoma, apoiada por forças militares confiáveis, os meios para decidir usá-las e a disposição de fazê-lo, a fim de responder às crises internacionais” (DOVER; KRISTENSEN, 2015, p. 245, tradução nossa). A Declaração de Saint Malo foi essencial para definir a agenda da PESD para a década seguinte, que testemunharia a transição da UE de um ator civil para um ator de segurança e militar.

Recentemente, o Tratado de Lisboa (2007-2009) proporcionou importantes mudanças institucionais à PESD que forneceriam a base para uma maior integração. O tratado mudou o nome de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), cuja importância simbólica se refere à intenção de cooperação mais estreita. Também aboliu a estrutura de pilares estabelecida pelo Tratado de Maastricht, criou a posição de Presidente Permanente do Conselho (atualmente, Charles Michel), e instaurou o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Ademais, o tratado aumentou os poderes do Alto Representante (atualmente, Josep Borrell Fontelles), agora designado como “Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, conferindo-lhe a presidência do Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE), uma das vice-presidências da Comissão Europeia, e a representação da UE no sistema internacional em assuntos relacionados à PESC – assistido pelo SEAE.

Além disso, e ainda se tratando dos efeitos da guerra na antiga Iugoslávia na estratégia de defesa da União, o Tratado de Lisboa expandiu as tarefas de Petersberg “para incluir a

prevenção de conflitos, operações conjuntas de desarmamento, aconselhamento militar e tarefas de assistência, e tarefas de estabilização após o conflito" (DOVER; KRISTENSEN, 2015, p. 243). Ainda, o Tratado de Lisboa introduziu duas disposições orientadas para a solidariedade, quais sejam: uma cláusula de assistência mútua em caso de agressão militar (TUE, 2016, art. 42°, n.° 7), e uma cláusula de solidariedade (TFEU, 2016, art. 222°) (FERREIRA-PEREIRA, 2016).

O objetivo principal da PCSD é garantir à União Europeia capacidade operacional apoiada em meios civis e militares, que poderão ser empregados em missões no exterior – África, Ásia e Oriente Médio – a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). A PCSD está submetida à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), cuja competência abrange todos os domínios de política externa, as questões relativas à segurança da União, e a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.

Recentemente, a UE tem avançado rapidamente na condução da PESC na conformação da UE enquanto um ator de segurança internacional. Em junho de 2016, a Alta Representante e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) lançaram a "Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia" (*EU Global Strategy* - EUGS) para 2016. A partir da EUGS, em dezembro de 2016 o Conselho adotou o "pacote de defesa"

> O pacote de defesa é composto por três grandes pilares: (1) novos objetivos políticos e ambições para os europeus assumirem mais responsabilidade por sua própria segurança e defesa; (2) novas ferramentas financeiras para auxiliar os Estados-membros e a indústria de defesa europeia a desenvolver capacidades de defesa ("Plano de Ação Europeu de Defesa"); e (3) um conjunto de ações concretas para dar seguimento à Declaração Conjunta UE-OTAN, que identificou as áreas de cooperação (EEAS, 2017).

Tal como descrito acima, o "pacote de defesa" da UE constitui a base de uma UE mais integrada em matéria de segurança europeia, respondendo à necessidade da UE de assumir mais responsabilidades no que diz respeito à segurança da Europa e ao desenvolvimento de suas capacidades militares. Esta iniciativa estabeleceu um nível mais elevado de ambição e compromisso para a cooperação no domínio da defesa, que já vinha sendo almejado pelos Estados-membros nas últimas décadas. Com base na EUGS, a União estabeleceu avanços significativos no âmbito da defesa e segurança, como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP ou PESCO, em inglês), o Fundo Europeu de Defesa, a Capacidade Militar de Planejamento e Condução (CMPC) e a Análise Anual Coordenada em matéria de Defesa (AACD).

França e a Alemanha assumiram a liderança para promover a iniciativa da CEP, baseados nas prescrições do Tratado de Maastricht e no Tratado de Lisboa, o que representou um processo para intensificar a cooperação em defesa entre os Estados-membros da UE que são capazes e estão dispostos a fazê-lo. No dia 08 de dezembro de 2017, o Conselho da UE estabeleceu a CEP com o envolvimento de 25 Estados-membros – todos, exceto o Reino Unido (que em 2020 consagrou sua saída da UE), a Dinamarca (que tem um *opt-out* permanente da PCSD), e Malta. Os 25 membros assinaram ao menos 20 compromissos no âmbito da CEP, todos com o objetivo de investir, planejar, desenvolver e cooperar capacidades de defesa em conjunto na União Europeia apoiando, assim, a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BISCOP, 2018). A principal diferença da CEP e de outras estruturas de cooperação em defesa é o efeito vinculante das decisões do Conselho para os Estados-membros participantes. O objetivo final é conseguir uma cooperação mais estreita em segurança e defesa por meio do aprimoramento da coordenação entre os Estados, do aumento no investimento em defesa, e da cooperação no desenvolvimento de capacidades de defesa (BISCOP, 2018).

Além disso, há cada vez mais avanços na coordenação UE-OTAN. As duas organizações estabeleceram, em Bruxelas, uma Declaração Conjunta sobre Cooperação em 2018 e, como resultado, agora estão abrindo suas atividades, a fim de obter melhor conhecimento e compreensão sobre os procedimentos e objetivos um do outro. A declaração conjunta também estabeleceu um conjunto comum de propostas em vários domínios políticos, incluindo a gestão de crises, o desenvolvimento de capacidades e as "consultas políticas". A coordenação entre as duas organizações tem sido prosseguida desde o início dos anos 2000, com a Declaração da OTAN-UE sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa (2002), os acordos de Berlim (2003), a Cimeira de Lisboa (2010), a Cimeira da OTAN (2016) em Varsóvia e, recentemente, a Declaração Conjunta sobre Cooperação UE-OTAN (2018). Todas estas iniciativas procuram melhorar a cooperação entre a OTAN e a UE, uma vez que as organizações não só partilham 21 membros, mas também possuem valores e objetivos em comum.

No âmbito da gestão de crises, a Política Comum de Segurança e Defesa tem muitas dimensões, referentes à diplomacia, ajuda humanitária, cooperação para o desenvolvimento, proteção dos direitos humanos, proteção do meio ambiente e ação climática, apoio econômico e comercial, etc. Na prática, as ações da PCSD são convertidas em operações e missões, civis ou militares, em países na vizinhança europeia. Pode-se vislumbrar, na figura 2 abaixo, um quadro geral da extensão das operações da PCSD.

Atualmente, há mais de 5.000 funcionários envolvidos nas operações e missões da PCSD, sendo seis operações militares em terra e no mar. Três deles são missões de treinamento

militar que fornecem aconselhamento e treinamento às forças de segurança locais em Mali, Somália e República Centro-Africana. Para fortalecer a coordenação e a cooperação no terreno, foi estabelecido, em 2017, um único centro de comando para essas missões de treinamento militar: a Capacidade Militar de Planejamento e Condução (CMPC).

A PCSD conduz ainda dez missões civis destacadas em países parceiros cuja assistência desempenha ações na gestão das fronteiras, prevenção de conflitos, combate ao crime organizado e contrabando, reforma dos setores da segurança nacional ou no controle do sistema judicial e do Estado de direito. A Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CCPC) serve como quartel-general operacional comum para as missões civis da PCSD.

Figura 2 – Missões e Operações da PCSD (2021)

Fonte: European External Action Service, 2021

Desde 2003, a UE lançou 35 operações, sendo 12 militares, 22 civis e uma mista. Dessas, 19 foram lançadas em África, e 6 nos territórios da antiga Iugoslávia (COSTA, 2020). As operações da PCSD, tanto civis como militares, são geridas por uma série de organismos criados após o Tratado de Lisboa. Destaca-se o papel do Comitê Político e de Segurança (CPS), composto por embaixadores dos Estados-membros e encarregado, principalmente, do

monitoramento da situação internacional, do controle político e da direção estratégica das operações de gerenciamento de crise (COSTA, 2020). O CPS também é responsável por fornecer orientação para outros organismos, como o Comitê Militar da UE (CMUE) e o Estado-Maior da UE (EMUE). Ambos os órgãos são compostos por generais de alta patente dos Estados-membros e trabalham sob a coordenação do Alto Representante e do SEAE. Em relação às missões civis, há ainda o Comitê para os Aspectos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM), composto, também, por autoridades nacionais.

Quanto ao financiamento da PCSD, as missões civis são financiadas pelo quadro financeiro plurianual da UE. Já as missões militares são financiadas pelos Estados-membros que participam da missão, exceto por alguns custos comuns que são financiados pelo Mecanismo Athena (COSTA, 2020). Além disso, em 2017 foi introduzido o Fundo Europeu de Defesa para apoiar projetos competitivos de defesa colaborativa ao longo de todo o ciclo industrial, desde pesquisa até desenvolvimento e aquisição. Em junho de 2018, a Comissão propôs aumentar os recursos do Fundo Europeu de Defesa para o período 2021-2027 em até 13 bilhões de euros (contra 600 milhões de euros no período 2017-2020) (COSTA, 2020).

Não obstante, a maioria dos custos da PCSD recaem nos Estados-membros. Por essa razão, o Alto Representante propôs, em junho de 2018, a criação do Fundo Europeu para a Paz, com 10.5 bilhões de euros a serem implementados fora do orçamento plurianual da UE, com o objetivo de conceder autonomia para a PCSD no financiamento direto das operações (COSTA, 2020).

Por fim, vale destacar que as questões da PESC/PCSD são regidas por tomadas de decisão intergovernamentais, ou seja, os Estados-membros detém a prerrogativa da política externa e tomam as decisões por unanimidade. Ademais, cada Estado-membro detém o poder de veto. Em decorrência disso, as instituições europeias mais proeminentes nas políticas de PESC/PCSD são o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros, enquanto a Comissão exerce, juntamente com o AR/VP, o direito de iniciativa, restando ao Parlamento Europeu um papel marginal de consultas. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJEU), por sua vez, não tem jurisdição no âmbito de PESC/PCSD.

3.4 O relacionamento entre as instituições de segurança da União Europeia

Ao avaliar o desenvolvimento da livre circulação de pessoas na União Europeia, a consolidação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e, paralelamente, o desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), pode-se realizar algumas inferências em

relação às atividades de segurança desempenhadas no âmbito da Frontex e da PCSD. Em primeiro lugar, apesar da aparente distinção dicotômica entre segurança interna e segurança externa presentes nos mecanismos supracitados, na prática as suas atividades estão entrelaçadas e se interseccionam constantemente.

A crescente transnacionalização dos desafios de segurança e a porosidade das fronteiras físicas, somado ao amplo espectro de atuação da PESC no que tange à estratégia da UE, propiciaram a crescente interlocução entre as políticas do ELSJ e da PESC. No caso dessa pesquisa, especificamente as operações da Frontex e da PCSD na região central do Mar Mediterrâneo.

Além disso, identifica-se que a atuação da União Europeia vem acompanhada de uma narrativa do nexo interno-externo da segurança que sustenta e legitima as práticas securitárias da UE (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2010; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003, 2008, 2016). Esta narrativa reforça a ideia de "globalização da segurança" (BRANDÃO, 2016) e de emergência das "novas ameaças" que, no caso do continente europeu, referem-se principalmente à imigração irregular e ao terrorismo associado ao radicalismo islâmico.

Nos documentos estratégicos sobre segurança da União Europeia, nomeadamente a Estratégia Europeia de Segurança (2003), o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança (2008), a Estratégia de Segurança Interna da UE (2010), e a Estratégia Global da União Europeia (2016), é possível identificar a ideia de interdependência entre as dimensões interna e externa da segurança. Nesse sentido, "uma PCSD eficaz na prevenção e combate às ameaças externas é considerada como condição para garantir a segurança interna do espaço europeu" (BRANDÃO, 2015, p. 6). A Estratégia Europeia de Segurança (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003, 2008) afirma ainda a "indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos da segurança" e que "a primeira linha de defesa há de muitas vezes situar-se no exterior" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003). Ademais, a Estratégia de Segurança Interna (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2010) estabelece um conceito de segurança interna "amplo e completo que se estende a múltiplos setores" e uma "abordagem de segurança global".

A Agenda Europeia de Segurança (COMISSÃO EUROPEIA, 2015) estabelece como o seu quinto princípio a necessidade de aproximar todas as dimensões internas e externas de segurança. A comunicação ressalta que "as ameaças à segurança não se limitam às fronteiras da UE" e que a estratégia do bloco deve ser "abrangente e baseada em um conjunto coerente de ações combinando as dimensões interna e externa, para reforçar ainda mais os laços entre

Justiça e Assuntos Internos e a Política Comum de Segurança e Defesa" (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 4).

Na prática, percebe-se o avanço da dimensão externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e, mais proeminentemente, da Frontex. O incremento às capacidades da Frontex para auxiliar em operações de regresso, estabelecer parcerias com Estados terceiros e organizações internacionais, além de também poder realizar operações conjuntas com Estados terceiros, indica o gradativo deslocamento das funções da Agência para além das fronteiras europeias, a fim de combater as ameaças transnacionais. Em contrapartida, a ação da Política Comum de Segurança e Defesa no domínio do gerenciamento de fluxos migratórios e de gestão de fronteiras indica o movimento contrário, e a crescente militarização de aspectos concernentes à política interna da União Europeia. Ainda, ao passo que a Frontex se mune de autonomia operacional em relação aos Estados-membros, a PCSD permanece puramente intergovernamental, e a realização de operações e missões cujo intuito é o gerenciamento de fluxos migratórios e criminalidade transnacional coloca o controle de volta nas mãos dos Estados-membros.

No caso da questão migratória, a estratégia da EU por adotar "abordagem global" (*comprehensive approach*) pressupõe, de fato, a interlocução e ação conjunta entre as agências do ELSJ e os mecanismos da PESC. Conforme descrito na Estratégia Global da União Europeia, de 2016:

> O fenômeno da migração, por exemplo, requer uma combinação de políticas equilibrada e compatível com os direitos humanos, abordando a gestão dos fluxos e as causas estruturais. Isso significa superar a fragmentação das políticas externas relevantes para a migração. [...] [F]aremos diferentes políticas e instrumentos externos sensíveis à migração – desde diplomacia e PCSD até desenvolvimento e clima – e garantiremos sua coerência com [mecanismos] internos em relação à gestão de fronteiras, segurança interna, asilo, emprego, cultura e educação (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2016, p. 50, tradução nossa).[85]

No entanto, o ELSJ e a PESC são incompatíveis em termos jurídicos. De um lado, o ELSJ é abrangido por competência compartilhada desde Amsterdã (1997), adota processo

[85] No original: *"The migration phenomenon, for example, requires a balanced and human rights compliant policy mix addressing the management of the flows and the structural causes. This means overcoming the fragmentation of external policies relevant to migration. […] [M]ake different external policies and instruments migration-sensitive – from diplomacy and CSDP to development and climate – and ensure their coherence with internal ones regarding border management, homeland security, asylum, employment, culture and education."* (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2016, p. 50).

legislativo ordinário, o Parlamento Europeu atua como colegislador, e a condução das políticas está sujeita à competência do Tribunal de Justiça. De outro lado, a PESC é abrangida por uma competência *sui generis* da UE (TFUE, artigo 2.º, n.º 4) e "está sujeita às regras e procedimentos específicos" (TEU, artigo 24.º, n.º 1), em cujo contexto a unanimidade prevalece, o papel do Parlamento Europeu é marginal e o TJEU não exerce jurisdição (KOUTRAKOS, 2018, p. 297).

Percebe-se, portanto, um descompasso no que diz respeito ao que é de fato e ao que é de direito no âmbito da abordagem global para a migração e da crescente associação entre as políticas conduzidas pela Frontex e pela PCSD. Afinal, a escolha da base jurídica é de constitucional significância, visto que indica o cumprimento do princípio da atribuição, consagrada no artigo 5.º do TUE, e determina a natureza e o âmbito da competência da UE. Quanto maior for a osmose entre as duas políticas, maior será a ambiguidade jurídica, de atribuições e de mecanismos de controle das operações da Frontex e da PCSD (KOUTRAKOS, 2018).

As operações localizadas no Mediterrâneo Central a serem analisadas no capítulo seguinte, nomeadamente EUNAVFOR MED "Operação Sophia" e EUBAM Líbia, da PCSD, e operações Triton e Themis, da Frontex, possuem objetivos comuns em relação ao controle dos fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo Central, com especial enfoque para os fluxos advindos da Líbia, enquanto um dos principais países de trânsito. Além disso, em diversas questões, que serão demonstradas a seguir, as operações da PCSD e da Frontex atuaram em conjunto com o objetivo de proteger as fronteiras externas da União Europeia.

4 PRÁTICAS SECURITÁRIAS NAS MISSÕES DA PCSD

Dando continuidade ao argumento apresentado no capítulo anterior, o objetivo do presente capítulo é analisar as práticas empregadas pelas operações da PCSD nas fronteiras com o Mediterrâneo Central e com a Líbia, especificamente, sob a ótica da teoria da securitização, de modo a identificar nessas operações aspectos securitários nas práticas que enquadrem a questão dos fluxos migratórios como uma ameaça ao projeto de integração europeu. As operações a serem analisadas são: EUBAM Líbia (2013-atual) e EUNAVFOR MED "Operação Sophia" (2015-2020). Pressupõe-se que as políticas de PCSD têm se deslocado para o âmbito de segurança interna da União Europeia, utilizando-se de uma estratégia de combater as supostas ameaças – nesse caso, os fluxos migratórios – antes que estas adentrem o território europeu.

4.1 EUBAM Líbia

Criada em maio de 2013, a Missão da União Europeia de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras na Líbia (EUBAM Líbia) é uma missão civil do domínio da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) cujo objetivo inicial consiste em apoiar as autoridades líbias a desenvolverem capacidade de reforçar a segurança das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas. Trata-se de uma das missões mais antigas da PCSD, apesar de ser também uma das menores, em razão das dificuldades de desenvolver as suas atividades plenamente devido à conjuntura de segurança na Líbia. A missão sofreu diversas alterações no seu mandato desde a sua criação e, atualmente, colabora com as autoridades legítimas[86] da Líbia na construção de estruturas de segurança, especificamente nos domínios de gestão de fronteiras, da aplicação da lei e da justiça penal, com especial enfoque em ações para o desmantelamento de redes de criminalidade organizada implicadas na introdução clandestina de migrantes, no tráfico de seres humanos e no terrorismo na Líbia e na região do Mediterrâneo Central (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2018b). A presente seção dedica-se à análise das atividades da EUBAM Líbia, apresentando primeiramente os antecedentes e as razões para a criação da missão; em seguida, o funcionamento da missão em si, as alterações no mandato e as principais atividades; e, por

[86] A União Europeia reconhece e dialoga com o Governo de Unidade Nacional da Líbia, um governo provisório estabelecido em março de 2020 para unificar o Governo do Acordo Nacional, baseado em Trípoli, e o Segundo Gabinete Al-Thani, baseado em Tobruk. O Governo de Unidade Nacional está sob a liderança do Primeiro-Ministro Abdul Dbeiba, selecionado pelo Fórum de Diálogo Político da Líbia em fevereiro de 2021. A Líbia deve realizar eleições democráticas em dezembro de 2021.

fim, identifica dentre as atividades, as práticas securitárias da EUBAM que reforçam o caráter securitário da migração na União Europeia.

4.1.1 Antecedentes

Desde o início dos anos 1990[87], a União Europeia desenvolve políticas de "externalização de fronteiras" como uma das principais estratégias para o gerenciamento dos fluxos migratórios, especialmente com os países do Mediterrâneo, na sua fronteira sul (AKKERMAN, 2018). Trata-se de uma série de políticas e práticas de controles fronteiriços e migratórios (e, logo, de mobilidade) que são exigidos pela União Europeia de seus países vizinhos e não-membros. Após a eclosão da Primavera Árabe, em 2011, a questão ganhou ainda mais evidência, movimentando as instituições europeias com vistas a manipular políticas cujo objetivo fosse mitigar os impactos das crescentes crises políticas e de segurança que assolavam diversos países do Oriente Médio e Norte da África, e que se apresentavam como uma ameaça às portas da União Europeia. De pronto, uma das principais preocupações apresentadas foi o consequente aumento no número de migrantes e refugiados, decorrente dos conflitos na região vizinha, e que poderiam vir a buscar proteção em território europeu.

Dentre as sublevações populares que caracterizam a Primavera Árabe, o conflito na Líbia destaca-se como um dos mais alarmantes aos olhos dos europeus. Após a derrubada do ditador Muammar Gaddafi, em 2011, o país adentrou uma profunda crise política e humanitária – que se estende até os dias de hoje – que desestabilizou as instituições de segurança do país e corrompeu o controle nas fronteiras. A derrubada de Gaddafi se fez possível após a intervenção militar – sob mandato da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) – dos países da *coalition of the willing*[88], dentre os quais se encontram França e Reino Unido, e que após seria uma coalizão liderada pelas forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

---

[87] Segundo Akkerman (2018, p. 13), localiza-se o início do processo de externalização de fronteiras da UE na *"Declaration on principles of governing external aspects of migration policy"*, de 1992, devido ao foco em acordos de retorno com países de origem ou trânsito. O processo se intensificou em 2005 com a adoção da Abordagem Global para a Migração (AGM), que constituiu, pela primeira vez, o quadro para a cooperação da UE com países terceiros na área de migração e asilo. Em 2011, a abordagem foi avaliada e, como resultado, a Comissão Europeia destacou a necessidade de reforçar ainda mais a política de migração externa e publicou, em novembro daquele ano, a Comunicação sobre a Abordagem Global da Migração e Mobilidade (AGMM).

[88] A expressão faz referência aos Estados que participaram diretamente das operações na Líbia, quais sejam: Canadá, Emirados Árabes Unidos, Estados Unidos, França, Itália, Jordânia, Qatar, Reino Unido e Sudão, além da OTAN, na qualidade de pessoa jurídica de direito internacional.

Enquanto a ação de cunho militar esteve a cargo da OTAN, a União Europeia exerceu o seu papel de potência civil e, até agosto de 2011, a Comissão Europeia e os Estados-membros já haviam fornecido mais de 152 milhões de euros destinados à ajuda humanitária e proteção civil, tornando a UE o maior doador humanitário para a Líbia no contexto da crise (KOENIG, 2011). Além disso, em maio de 2011, a Alta Representante da UE para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR/VP) abriu um escritório de ligação em Benghazi e confirmou o apoio europeu para a construção da democracia na Líbia, além de ressaltar o suporte do bloco na gestão de fronteiras, reforma da segurança, desenvolvimento econômico, saúde, educação e construção civil (BENZOW, 2011). Em agosto, uma missão do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) iniciaria os preparativos para a abertura de uma delegação da UE na Líbia[89], que foi concluída alguns meses depois. Ainda, o Conselho da União Europeia adotou uma decisão sobre a EUFOR Líbia, uma operação militar de apoio às operações de assistência humanitária cujo objetivo seria garantir o movimento e evacuação de pessoas deslocadas. A operação, no entanto, nunca foi empregada, uma vez que a ONU não solicitou a sua ativação.

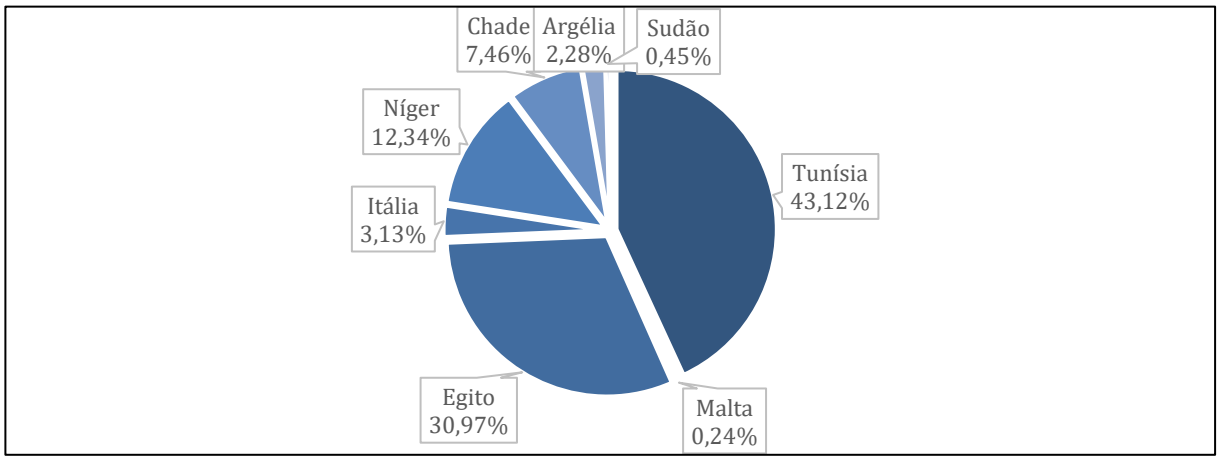
O cenário de crise na Líbia catalisou a construção de uma narrativa europeia baseada na racialização, criminalização e securitização da gestão de fronteiras, e justificada pela aparente necessidade de fornecer segurança aos cidadãos da União Europeia por meio do enrijecimento das fronteiras externas (LOSCHI; RUSSO, 2020). Na prática, o que se percebe é que a imensa maioria dos deslocados em decorrência do conflito na Líbia dirigiram-se a países vizinhos, como Tunísia e Egito, e apenas uma minoria arriscou a perigosa travessia do Mar Mediterrâneo para adentrar a Europa. O gráfico abaixo demonstra a proporção de migrantes que efetivamente se deslocaram para a Europa, em comparação com o deslocamento para países vizinhos, ao eclodir da crise migratória em julho de 2011.

Segundo Mainwaring (2012), até o início de julho de 2011, mais de 600.000 pessoas haviam deixado a Líbia em razão do conflito. Destes, cerca de 43% cruzaram a fronteira para a Tunísia, 31% fugiram para o Egito, e 12% para o Níger. Conforme dados apresentados pelo autor, 96.6% dos migrantes que deixaram a Líbia seguiram para os países vizinhos, enquanto somente 3.4% desses migrantes chegaram aos países do sul da Europa, como Itália e Malta

[89] A delegação da União Europeia na Líbia foi aberta em Trípoli, em 2011, mas foi temporariamente realocada para Tunes, Tunísia, após o escalar da violência em 2014. A delegação integra a Célula de Ligação e Planejamento da União Europeia (EU Liaison and Planning Cell – EULPC), criada em abril de 2015 e cujos principais objetivos são: apoiar a United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL na operacionalização de aspectos militares e policiais da via de segurança da Líbia, e fornecer análises de segurança para a comunidade internacional a respeito da situação política no país.

(MAINWARING, 2012, p. 443).

Gráfico 4 – Imigrantes deixando a Líbia (2011)



Fonte: Elaboração própria, com base no gráfico de Mainwaring (2012, p. 443) e nos dados do *Daily Statistical Report* da Organização Internacional para as Migrações de 6 de julho de 2011, com dados referentes à 5 de julho de 2011, sobre os movimentos transfronteiriços de migrantes que fogem da Líbia.

Importante ressaltar que dentre esses migrantes não estão apenas nacionais líbios, mas a grande comunidade de migrantes do país que chega a contar com o estimado de 1.5 milhão de trabalhadores migrantes originários da África subsaariana (MAINWARING, 2012). De março a outubro, estima-se que mais de um milhão de pessoas deixaram o território líbio, dos quais 400.000 eram líbios e 700.000 eram estrangeiros (CARRERA; DEN HERTOG; PARKIN, 2012).

Não obstante, a narrativa construída pelas instituições europeias e, principalmente, pelos líderes dos países de fronteira externa da Europa, como Itália e Malta, apresentava o afluxo de migrantes como fenômeno alarmante e que desestabilizaria os sistemas socioeconômicos dos países.

O Ministro do Interior da Itália da época, Roberto Maroni, referiu-se à chegada de inúmeros migrantes ao país como um "êxodo bíblico" (POP, 2011); o primeiro-ministro, Silvio Berlusconi, proferiu declarações alertando a Europa sobre o "tsunami humano" que chegara à ilha de Lampedusa em decorrência do conflito na Líbia (GRANT, 2011). O ditador líbio, Muammar Gaddafi, afirmou que a União Europeia deveria pagar à Líbia ao menos 5 milhões de euros por ano para impedir a imigração africana ilegal e, ainda, que a Europa "pode se transformar na África pois há milhões de africanos que querem entrar" (GADDAFI..., 2010; TRAYNOR, 2010).

Logo, os países de fronteira externa da UE passaram a pressionar as instituições europeias por políticas solidárias de *burden-sharing*, que dividissem a responsabilidade pelos efeitos da crise na vizinhança europeia entre todos os Estados-membros. Em março de 2011, Malta solicitou à Comissão Europeia a ativação de um mecanismo de "proteção temporária" que permitiria aos refugiados da Líbia obter procedimentos de asilo acelerados em qualquer país do bloco, mas nem a Comissão e nem os outros Estados-membros estavam de acordo com a medida (POP, 2011). Posteriormente, as consequências do crescente fluxo migratório e da crise político-humanitária que se prolongava na Líbia impactariam a livre-circulação na UE. Em abril, uma crise diplomática entre França e Itália culminou num pedido conjunto dos ex-presidentes Sarkozy e Berlusconi ao Conselho Europeu pela reforma do acervo Schengen, exigindo o aumento das possibilidades de restabelecimento do controle nas fronteiras internas e o reforço nas fronteiras externas (CARRERA; DEN HERTOG; PARKIN, 2012). A disputa diplomática ítalo-francesa decorreu da decisão do governo italiano de emitir vistos temporários de seis meses a milhares de imigrantes tunisianos que, logo, dirigiram-se à França, devido à proximidade cultural decorrente da colonização francesa do país.

Tal episódio ilustra a tensão inerente ao projeto de integração europeu entre a mobilidade e a rigidez das fronteiras do bloco, bem como a dualidade das estratégias implementadas para gerir o aumento dos fluxos migratórios buscando garantir, ao mesmo tempo, a assistência humanitária àqueles que a necessitam nos países ao sul do Mediterrâneo, e a fortificação das fronteiras externas, garantindo que o movimento dos migrantes para o território da UE fosse restringido.

Diante do desacordo entre os Estados-membros em relação às estratégias de gerenciamento do aumento do fluxo migratório advindo principalmente da Líbia, a União Europeia procurou promover uma política de 'externalização' no âmbito onde havia maior probabilidade de consenso entre os países e que satisfazia parcialmente as suas demandas: uma missão civil de apoio às autoridades líbias para garantir a segurança das suas fronteiras.

4.1.2 A Missão

Em maio de 2013, o Conselho da União Europeia aprovou a criação de uma Missão da União Europeia de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras na Líbia (EUBAM Líbia), uma missão civil no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Primeiramente, vale ressaltar que as decisões de PCSD são promulgadas de acordo com o método intergovernamental, ou seja, a continuidade das missões está condicionada à capacidade

de obter e reter o apoio unânime dos Estados-membros. Os objetivos iniciais da missão consistiam em "apoiar as autoridades líbias a desenvolverem a capacidade de reforçar a segurança das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas líbias a curto prazo e a desenvolverem uma estratégia mais lata de gestão integrada de fronteiras a mais longo prazo" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2013, p. 1). Pode-se afirmar que o mandato inicial da missão apresenta características de uma política de externalização, uma vez utiliza-se do conceito de Gestão Integrada de Fronteiras (*Integrated Border Management* – IBM) como "centro de gravidade" para o desenvolvimento das atividades, o que indica o envolvimento da Líbia enquanto país de origem e de trânsito no controle dos fluxos migratórios a partir de critérios de controle de fronteiras estabelecidos pela União Europeia (EEAS, 2013, p. 32).

Desde a sua criação em 2013, a missão sofreu várias alterações no seu mandato e, logo, nos seus objetivos e atividades principais. Essas mudanças deslocaram gradativamente o foco da missão do desenvolvimento de uma estratégia de gestão integrada de fronteiras na Líbia para a contribuição no desmantelamento de redes de criminalidade organizada relacionadas com a 'introdução clandestina de migrantes' e o tráfico de seres humanos.

Para fins de análise nesta pesquisa, divide-se a EUBAM Líbia em quatro fases mais ou menos definidas para melhor compreensão da alteração do seu mandato e do desempenho das duas atividades: (1) da criação da missão, em maio de 2013, até a redução de capacidade e o deslocamento para Tunes em meados de 2014; (2) o período de hiato da operação no ano de 2015; (3) a atribuição e novos objetivos e o relançamento da missão, no início de 2016; e (4) o retorno parcial da missão a Tripoli, em dezembro de 2017, seguido de novas alterações no mandato, em dezembro de 2018.

Os objetivos da primeira fase da missão envolviam a questão do desenvolvimento de uma gestão de fronteiras integrada e, de acordo com o *CONOPS PLUS* (EEAS, 2013) e com o relatório estratégico de 2015 (EEAS, 2015) da EUBAM Líbia, o 'estado final' da missão seria alcançado quando vigorasse na Líbia um conceito de gestão integrado de fronteiras liderado pelo país e em conformidade com os padrões da UE e internacionais, além do estabelecimento de uma parceria estruturada entre UE e Líbia para a gestão de fronteiras.

No entanto, com o escalar da violência em 2014, a operação foi evacuada para a Tunísia e, devido à situação de segurança do país e ao fracasso no cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo mandato[90], a EUBAM teve a sua capacidade operacional reduzida e esteve *de facto 'on hold'* durante o ano de 2015 (EEAS, 2015). A missão seria revista e relançada

[90] Ver: Christensen; Rouhomäki; Rodt, 2018.

somente após o estabelecimento do Governo do Acordo Nacional (GAN ou GNA, acrônimo em inglês), e foram acrescidos aos seus objetivos a capacitação e assessoria das legítimas autoridades líbias para uma reforma no setor de segurança civil, e o planejamento preliminar de uma eventual missão da PCSD para a gestão de crises de maneira mais abrangente[91].

Em meados de 2017, os objetivos da missão seriam novamente alterados para especificar as atividades a serem desenvolvidas como "nos domínios da gestão de fronteiras, da aplicação da lei e do sistema geral de justiça penal" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2017a). A EUBAM voltaria a atuar em território líbio a partir de dezembro de 2017, mas ainda manteve a sua sede em Tunes até maio de 2021, quando o escritório em Trípoli foi reaberto. Ao final de dezembro, incluem-se nos objetivos novas especificações, agora para determinar o desígnio da missão com o desmantelamento de "redes de criminalidade organizada implicadas designadamente na introdução clandestina de migrantes, no tráfico de seres humanos e no terrorismo na Líbia e na região do Mediterrâneo Central" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2018b).

Percebe-se, portanto, que o mandato da missão foi alterado gradativamente – conforme as demandas dos Estados-membros devido à estrutura das operações sob a égide da PCSD – para tornar visível que o interesse principal da União Europeia com uma missão de assistência para a gestão de fronteiras na Líbia estava diretamente relacionado com a preocupação com o aumento crescente do fluxo de migrantes e refugiados para o território europeu. O quadro 3 apresenta um panorama das decisões e acontecimentos mais relevantes em relação à EUBAM Líbia.

Quadro 3 – Linha do Tempo (2013-2020) – EUBAM Líbia

ANO	DATA	DOCUMENTO	AÇÃO
2013	22 de maio	Decisão (PESC) 2013/233 do Conselho	Criação de uma Missão da União Europeia de Assistência à Gestão Integrada das Fronteiras na Líbia (EUBAM Líbia). A decisão é aplicável por um período de 24 meses.
2014	20 de maio	Decisão (PESC) 2014/294 do Conselho	Prorroga o período abrangido pelo montante de referência financeira até 21 de maio de 2015.
	julho	*Interim Strategic Review of EUBAM Libya* – EEAS (2015) 435*	Evacuação forçada da missão para Tunes devido à deterioração da situação de segurança na Líbia.
	14 de outubro	*Interim Strategic Review of EUBAM Libya* – EEAS	Instrução do SEAE para não conduzir atividades com indivíduos e agências da Líbia cuja

[91] *Council Decision (CFSP) 2016/207 of 15 February 2016 amending Decision 2013/233/CFSP on the European Union Integrated Border Management Assistance in Libya (EUBAM Libya).*

		(2015) 435*	fidelidade às autoridades legítimas da Líbia não possa ser confirmada.
	14 de outubro	*Interim Strategic Review of EUBAM Libya* – EEAS (2015) 435*	Decisão do Comitê Político e de Segurança (COPS) para começar a reduzir o tamanho da missão formalmente de 57 para 17 funcionários.
2015	17 de fevereiro	*Interim Strategic Review of EUBAM Libya* – EEAS (2015) 435*	Decisão do COPS para reduzir o tamanho da missão para 3 funcionários internacionais como medida de contingência. A missão está *de facto 'on hold'*.
	28 de abril	Proposta do Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança Comum para o Conselho – HR (2015) 56	Propõe uma decisão do Conselho que altere e prorrogue a Decisão (PESC) 2013/233 do Conselho sobre a EUBAM Líbia.
	21 de maio	Decisão (PESC) 2015/800 do Conselho**	**Suprime temporariamente a capacidade de projeto da EUBAM Líbia** para a identificação, planejamento e execução de projetos e, além disso, a capacidade de coordenar, facilitar e prestar aconselhamento relativamente a projetos executados pelos Estados-membros, e Estados terceiros em domínios relacionados com a missão. Estabelece uma **Célula de Projetos** para identificar e executar projetos que estejam em consonância com os objetivos da missão e contribuam para a realização do mandato. A decisão é aplicável até 21 de novembro de 2015.
	07 de dezembro	Decisão (PESC) 2015/2276 do Conselho	Prorroga o período abrangido pelo montante de referência financeira até 21 de fevereiro de 2016.
	17 de dezembro	Acordo Político Líbio	Reconhecimento do Governo do Acordo Nacional como o único governo legítimo da Líbia.
2016	22 de janeiro	Proposta do Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança Comum para o Conselho – HR (2016) 11	Propõe uma decisão do Conselho que altere e prorrogue a Decisão (PESC) 2013/233 do Conselho sobre a EUBAM Líbia.
	15 de fevereiro	Decisão (PESC) 2016/207 do Conselho	**Acrescenta aos objetivos da EUBAM Líbia:** contribuir para o processo de planejamento de uma reforma abrangente do setor de segurança civil – com vista à preparação de uma eventual missão de gestão de crises na área do reforço das capacidades civis e da assistência – contribuindo com os esforços da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL), bem como em concertação com **as legítimas autoridades líbias**.

			A decisão é aplicável até 21 de agosto de 2016.
	04 de agosto	Decisão (PESC) 2016/1339 do Conselho	De acordo com a decisão do Comitê Político e de Segurança, prorroga a EUBAM Líbia por um ano, até 21 de agosto de 2017.
2017	17 de julho	Decisão (PESC) 2017/1342 do Conselho	**Altera os objetivos da missão:** "A EUBAM Líbia contribuirá para o processo de planejamento da uma reforma abrangente do setor de segurança civil, com vista à preparação para uma eventual missão civil no domínio da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Os objetivos da EUBAM Líbia consistem em apoiar e colaborar com as autoridades líbias nos domínios da gestão das fronteiras, da aplicação da lei e do sistema geral de justiça penal." A decisão é aplicável até 31 de dezembro de 2018.
	20 de novembro	Decisão (PESC) 2017/2162 do Conselho	Estabelece o montante de referência financeira durante o período compreendido entre 1 de dezembro de 2017 e 31 de dezembro de 2018.
2018	17 de dezembro	Decisão (PESC) 2018/2009 do Conselho	**Altera os objetivos da missão:** "A EUBAM Líbia tem como objetivos colaborar com as autoridades líbias na construção de estruturas de segurança do Estado na Líbia, em especial nos domínios da gestão de fronteiras, da aplicação da lei e da justiça penal, a fim de contribuir para os esforços tendentes a desmantelar redes de criminalidade organizada implicadas designadamente na **introdução clandestina de migrantes, no tráfico de seres humanos** e no terrorismo na Líbia e na região do Mediterrâneo Central." A decisão é aplicável até 30 de junho de 2020.
2020	29 de junho	Decisão (PESC) 2020/903 do Conselho	De acordo com decisão do Comitê Político e de Segurança, devido à pandemia da COVID-19, prorroga a missão por um ano com o mesmo mandato, que poderá ser revisto quando as circunstâncias o permitam. Prorroga o período abrangido pelo montante de referência financeira até 30 de junho de 2021.

Fonte: Elaboração própria, com base nas Decisões do Conselho em relação à EUBAM Líbia.
*Os documentos que estabelecem as decisões de julho de 2014 e 14 de outubro de 2014 não foram encontrados na versão original, mas os acontecimentos são descritos e detalhados no *Interim Strategic Review of EUBAM Libya*, de 13 de abril de 2015, formulado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa. Referência do documento: EEAS (2015) 435.
****Já não está em vigor.** Data do termo de validade: 21/11/2015.

Desde a criação da missão em maio de 2013 até dezembro de 2018, estima-se a atribuição de um orçamento de mais de 170 milhões de euros às atividades da EUBAM. Dentre as principais atividades desempenhadas pela missão, destaca-se o suporte e trabalho conjunto

com a Equipe Nacional de Segurança e Gestão de Fronteiras (*National Team For Border Security and Management* – NTBSM), estabelecido pelo Conselho Presidencial após a assinatura do Acordo Político Líbio. Ademais, destaca-se a criação do *Border Management Working Group* (BMWG), formado por representantes da EUBAM Líbia, da Delegação da UE na Líbia (EUDEL Líbia), do Ministério do Interior e Ministério da Defesa da Líbia. O BMWG foi responsável por delinear uma matriz de treinamento para guarda de fronteira, política de fronteira, guarda costeira e alfandegária, além de elaborar um "Livro Branco" designando reformas institucionais que poderiam levar à implementação da Gestão Integrada de Fronteiras (EEAS, 2017a). O projeto BISON – *Border Integrated Security Operations Network* – está na agenda do BMWG, e trata-se de um projeto de informação e inteligência que pretende o estabelecimento de um centro de cooperação operacional multiagência para o monitoramento de atividades nas fronteiras (EEAS, 2017a).

Ainda no âmbito do BMWG, foi criado o subgrupo *Maritime Sub Working Group* (MSWG), onde a EUBAM atua conjuntamente com a EUNAVFOR MED, ou Operação Sophia, e representantes dos Ministérios do Interior e da Defesa líbios no desenvolvimento de uma estratégia marítima para o monitoramento de fronteiras e a verificação de embarcações, incluindo sugestões sobre o delineamento de competências entre a Administração Geral de Segurança Costeira (*General Administration for Coastal Security* – GACS) e a Guarda Costeira & Marinha (CG&M) da Líbia. O subgrupo é copresidido pelo NTBSM, EUBAM e Operação Sophia, além de contar com a participação de representantes da Frontex (EEAS, 2017a).

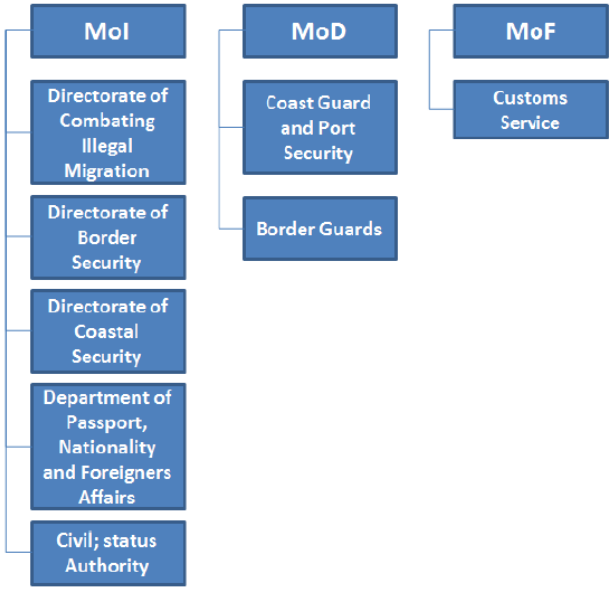
Além das atividades de planejamento, a EUBAM conduziu diversos cursos de formação em busca e salvamento e tratamento de migrantes para a Guarda Costeira e Segurança Portuária da Líbia (LCGPS), que é parte da Marinha Líbia e responde, portanto, ao Ministério da Defesa. No âmbito da realização de treinamentos, a EUBAM, em parceria com a Frontex e o Ministério do Interior líbio, estão desenvolvendo um projeto de formação para a Administração Geral de Segurança Costeira, que está sob o comando do Ministério do Interior. A missão e a Frontex também foram responsáveis por desenvolver o currículo de formação para a Guarda Costeira & da Marinha líbia conduzido pela Operação Sophia.

4.1.3 Práticas securitárias na EUBAM Líbia

A partir das atividades supramencionadas, verifica-se que a gestão de fronteiras e da migração é prerrogativa de diversas instituições líbias, principalmente os Ministérios do Interior, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça, que contam com aproximadamente

49.000 funcionários (EEAS, 2017d, p. 35). No âmbito do Ministério do Interior, sobressai a importância da atuação do GACS, sob administração da Diretoria de Segurança Costeira (*Directorate of Coastal Security*), e do Departamento de Combate à Migração Irregular (*Department for Combating Irregular Migration* – DCIM). No âmbito do Ministério da Defesa, a Guarda Costeira e Segurança Portuária (LCGPS) e os Guardas de Fronteira (*Libyan Border Guards* – LBG) são encarregados com tarefas de gestão de fronteiras. A menção à todas essas instituições e categorias é necessária para ressaltar a presença da EUBAM em praticamente todas elas, como uma maneira de capilarizar os esforços de integração da gestão de fronteiras.

Figura 3 – Principais instituições líbias para a gestão de fronteiras e da migração



Fonte: EEAS, 2017d, p. 35.

Os relatórios estratégicos produzidos pelo SEAE de 2015, 2017 e 2018 revelam a estratégia da missão em buscar compreender a estrutura descentralizada do governo líbio, e apresentam as atividades desempenhadas pela EUBAM em duas categorias, ao menos do âmbito da gestão de fronteiras[92]: planejamento e treinamento das instituições. Os relatórios revelam também que, após a queda de Gaddafi em 2011, a GACS teve a sua área de responsabilidade expandida de 3 para 12 milhas náuticas, ocasionando uma sobreposição de competências de aplicação da lei com a LCGPS. Além disso, o DCIM foi instituído somente em 2012, com o objetivo de retomar o controle dos centros de detenção que, após a crise de 2011, passaram a ser controlados por milícias. Cabe lembrar que, de acordo com a lei líbia,

[92] Cabe ressaltar que a EUBAM Líbia possui ainda atividades no âmbito da aplicação da lei e do sistema geral de justiça penal, que não são abordados nesta dissertação.

qualquer pessoa que adentre o território líbio ilegalmente e que não seja capaz de regularizar a sua documentação, comete uma violação criminal e é encaminhada a um centro de detenção por tempo indeterminado. A Líbia não é signatária da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e não possui um sistema de requerimento de asilo.

O relatório de mapeamento inicial da Líbia, realizado em 2017 (EEAS, 2017d, p. 37), afirma que o DCIM controla apenas 20 dos 31 centros de detenção existentes, enquanto os outros são *de facto* controlados por milícias locais. O relatório faz menção às denúncias de violações de direitos humanos:

> Existem relatos sobre esses CDs [centros de detenção] que descrevem violações graves de direitos humanos e extremo abuso e mau trato dos detidos, incluindo abuso sexual, escravidão, prostituição forçada, tortura e maus tratos. Os detidos não têm acesso a instalações médicas adequadas. O tráfico de migrantes por órgãos também foi relatado. (EEAS, 2017d, p. 37, tradução nossa).[93]

O relatório estratégico de 2017 afirma também que abusos de direitos humanos e maus-tratos a migrantes são práticas comuns na Líbia, e que os migrantes irregulares no país "acabam vivendo em centros de recepção e detenção que não atendem aos padrões internacionais básicos de direitos humanos" (EEAS, 2017a, p. 85, tradução nossa)[94].

Apesar do pleno conhecimento das violações de direitos humanos cometidas nos centros de detenção líbios, as atividades da EUBAM concentraram-se majoritariamente em aumentar a capacidade operacional das autoridades líbias em vigilância marítima. A União Europeia apoiou, ainda, a definição de uma Zona de Busca e Salvamento da Líbia, declarada em dezembro de 2017 e integrada formalmente ao Sistema GISIS (*Global Integrated Shipping Information System*) pela Organização Marítima Internacional (OMI) de junho de 2018 (EEAS, 2018, p. 12). Em 30 de junho de 2020, mais de cem organizações não-governamentais e indivíduos enviaram uma carta aberta à OMI requisitando a revogação da zona SAR da Líbia, sob o argumento principal de que a Líbia não oferece um porto seguro para o desembarque de migrantes considerando a guerra civil em curso e a extensa documentação dos abusos e violência a que os migrantes detidos estão sujeitos (HUNDREDS..., 2020).

Ainda, uma petição foi enviada ao Tribunal Penal Internacional (TPI), que foi recentemente contatado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) devido às

---

[93] No original: *There are reports about these DCs which describe gross human rights violations and extreme abuse and mishandling of detainees, including sexual abuse, slavery, forced prostitution, torture and maltreatment. Detainees do not have access to proper medical facilities. The trafficking of migrants for organs has also been reported* (EEAS, 2017d, p. 37).

[94] No original: *[...] migrants stranded in Libya, including IDPs, end up living in reception and detention centres that do not meet basic international human rights standards* (EEAS, 2017a, p. 85).

constantes repulsões (*push-backs*) decretadas pela guarda costeira da Líbia coordenada por atores europeus. Eliminar a zona SAR da Líbia dos registros internacionais contribuiria para desmantelar um álibi que a UE como um todo, com a Itália na vanguarda, usou para justificar políticas e práticas de fechamento e repulsão.

Ambos documentos argumentam que a Líbia não cumpre com os requisitos essenciais para controlar uma área de busca e salvamento marítimo, pois carece de um centro operacional para receber chamadas de socorro e organizar e coordenar resgates marítimos, além não tem recursos de comunicação de rádio adequados na costa ou em sites secundários. A Líbia também não possui frota, helicópteros ou embarcações aéreas adequadas para realizar o monitoramento ou resgates. Por fim, a Líbia não pode ser considerado um local seguro para o desembarque de pessoas, visto o cenário de guerra civil e instabilidade política.

A criação da EUBAM Líbia em 2013 e as posteriores alterações no seu mandato estão diretamente vinculadas ao racional europeu que associa a "fragilidade estatal" dos países em seu entorno como uma das principais ameaças ao território europeu. Para a União Europeia, o fracasso dos Estados é considerado um "fenômeno alarmante que mina a governação à escala global e contribui para a instabilidade regional" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003, p. 32, tradução nossa)[95], e é percebido como um fator catalisador de outras ameaças, "ao alimentar a criminalidade, a imigração ilegal e, mais recentemente, a pirataria" (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 1).

No caso da Líbia, a desagregação das instituições e mecanismos de segurança e controles internos pós a derrubada de Gaddafi apresentou-se como a principal ameaça para o território europeu, considerando o seu potencial catalisador de outras ameaças, decorrentes do "Estado falido" líbio. Portanto, a opção por desempenhar atividades de planejamento para a gestão das fronteiras líbias e de treinamento das instituições encarregadas está vinculada à estratégia mais ampla da UE de "trabalho sobre resiliência [dos Estados] em países de origem e trânsito de migrantes e refugiados" (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2016, p. 27).

Não obstante, conforme aponta Brandão (2016), a atuação da UE em prol da 'resiliência' estatal tem evidenciado fragilidades, as quais vale mencionar a preponderância de uma abordagem tecnocrática sobre a reforma de instituições públicas em detrimento da ação sobre as causas profundas da fragilidade dos mecanismos estatais, como é patente no caso da Líbia, e a falta de clareza operacional face aos objetivos ambiciosos desenhados nas estratégias

95 No original: *"State failure is an alarming phenomenon, that undermines global governance, and adds to regional instability"* (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003, p. 32).

europeia referente à gestão de crises.

Em linhas gerais, a estratégia europeia de segurança perpassa a exportação de um modelo civilizacional que, em alguma medida, desatende às especificidades e demandas dos países vizinhos (DIAS, 2014). Segundo Dias (2014, p. 76), "o intuito é levar os países na sua periferia a atingir um estágio de desenvolvimento e concepção do mundo que permitam uma existência mais segura do centro". Esse entendimento encontra ressonância no discurso que projeta as ameaças ao território europeu e ao projeto de integração para as instabilidades fronteiriças e na sua vizinhança.

Nessa lógica, as atividades desempenhadas pela EUBAM podem ser qualificadas como práticas securitárias no sentido de que incorporam a imagem da Líbia como um Estado falido e que, portanto, representa uma ameaça no que tange o aumento da criminalidade transfronteiriça e dos fluxos de migrantes irregulares.

Por fim, vale ressaltar que a presente análise não é – e não pretende ser – exaustiva das políticas da União Europeia para a situação em Líbia. A proposta é, primeiramente, avaliar as atividades de segurança desempenhadas pela EUBAM Líbia. No entanto, é necessário assinalar que a UE é um dos maiores provedores de assistência humanitária na Líbia, correspondendo a quase 700 milhões de euros investidos desde 2014, por meio do Instrumento Europeu de Vizinhança, do *EU Emergency Trust Fund for Africa* e do *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP). Além disso, desde novembro de 2017, a UE, juntamente com a União Africana e as Nações Unidas, criaram uma Força-Tarefa Trilateral sobre migração para acelerar os procedimentos de retorno voluntário assistido pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), e as evacuações humanitárias de refugiados pela Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Ainda, a Célula de Ligação e Planejamento da UE (EU Liaison and Planning Cell) auxilia a Missão de Apoio da ONU na Líbia (UNSMIL) com atividades de inteligência e planejamento.

Dado o panorama apresentado, apesar de a União Europeia adotar uma estratégia multinível e multidimensional de políticas em relação à situação na Líbia, as ações desempenhadas pela EUBAM tem sido pouco efetivas para o reestabelecimento das instituições de segurança no país, e abordam o aumento dos fluxos migratórios como uma ameaça à estabilidade do projeto europeu de integração e à livre circulação de pessoas no bloco. Apesar dos inúmeros relatos de violações sistemáticas dos direitos humanos por instituições líbias, a UE continua a atuar conjuntamente com o Ministério do Interior e o Ministério da Defesa da Líbia. Trata-se, portanto, de um mosaico de iniciativas que ora pendem para o viés securitário, ora cooperativo, e ora humanitário.

4.2 EUNAVFOR MED: Operação Sophia

A operação militar da União Europeia no Mediterrâneo Central (*European Union Naval Force Mediterranean* - EUNAVFOR MED), conhecida como Operação Sophia, foi lançada em junho de 2015 e é a primeira operação militar da UE para o gerenciamento de fluxos migratórios. A operação faz parte da abordagem global da UE em matéria de migração, e tem como objetivo principal contribuir para a ruptura das redes de contrabando e tráfico de seres humanos no Mediterrâneo por meio da identificação, captura e eliminação de embarcações usadas ou suspeitas de serem usadas por contrabandistas e traficantes. Como a Operação Sophia atua em conformidade com a normativa internacional de direito do mar, as operações de busca e salvamento de pessoas em risco no Mar Mediterrâneo fizeram parte rotineira de suas atividades e, por conta disso, a narrativa do caráter humanitário da operação foi explorada pelas instituições europeias. Não obstante, a análise das atividades de Sophia revela o caráter securitário de suas práticas, que localizam o migrante e o refugiado enquanto uma ameaça para o território europeu. A seção está dividida da seguinte forma: primeiro, apresenta-se os antecedentes e o contexto da criação da operação; segundo, a operação em si, seus objetivos, atividades e resultados; terceiro, identifica-se as práticas securitárias promovidas pela operação em suas atividades.

4.2.1 Antecedentes

O naufrágio da embarcação que transportava cerca de 850 imigrantes em direção à ilha italiana de Lampedusa, em abril de 2015, marcou o ápice da crise humanitária relacionada ao enorme fluxo de pessoas que cruzaram o Mar Mediterrâneo na tentativa desesperada de alcançar segurança ou uma vida melhor na Europa (NAUFRAGE..., 2015). O acidente deixou apenas 28 sobreviventes e registrou o maior número de mortos já conhecido em um único incidente no Mediterrâneo desde a Segunda Guerra Mundial (RIDDERVOLD, 2018; NOVÁKY, 2018). De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), mais de um milhão de pessoas chegaram à Europa em 2015 em busca de proteção internacional, e registros apontam que 3.771 pessoas morreram ou desapareceram na travessia do Mar Mediterrâneo no mesmo ano (UNHCR, [2020])[96]. Apesar do número de imigrantes na Europa aumentar gradativamente desde 2011, em decorrência da Primavera Árabe, somente em 2015,

[96] Para o detalhamento dos dados apresentados, ver: https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean

a urgência da crise, a pressão da comunidade internacional e dos países fronteiriços da União Europeia compeliram a organização a se posicionar e propor ações conjuntas para o gerenciamento da crise. Até então, a UE se mostrava incapaz de coordenar esforços para o controle do fluxo de imigrantes e refugiados.

No dia seguinte ao acidente, a Comissão Europeia lançou um plano de ação de dez pontos elencando as medidas imediatas a serem tomadas frente à crise migratória. Um dos pontos prescrevia o "esforço sistemático para capturar e destruir embarcações utilizadas por traficantes" e afirmava que "os resultados positivos obtidos com a Operação Atalanta[97] devem inspirar operações similares contra traficantes no Mediterrâneo" (EUROPEAN COMMISSION, 2015c, [p. 1], tradução nossa)[98]. Esta passagem pode ser identificada como uma das bases para a concepção da Operação Sophia, poucos meses depois. O plano de ação foi encaminhado ao Conselho Europeu, que se reuniu em reunião extraordinária no dia 23 de abril, para discutir a trágica situação no Mediterrâneo e as medidas cabíveis a serem tomadas. Em Declaração, o Conselho Europeu afirmou que:

> A União Europeia mobilizará todos os meios à sua disposição para impedir que mais vidas se percam no mar e para combater as causas profundas da situação de emergência humanitária que enfrentamos, em cooperação com países de origem e de trânsito. A nossa prioridade imediata é impedir que morra mais gente no mar. Decidimos por isso reforçar a nossa presença no mar, combater os traficantes, prevenir os fluxos de migração ilegal e fortalecer a solidariedade e responsabilidade a nível interno (CONSELHO EUROPEU, 2015, [p.1]).

Na mesma Declaração, o Conselho Europeu reforçou a necessidade de "iniciar de imediato os preparativos para uma eventual operação PCSD" com o objetivo de combater os traficantes de pessoas no Mar Mediterrâneo. Da mesma forma, o Parlamento Europeu solicitou a coordenação entre as políticas internas e externas da União Europeia em abordagem holística da crise migratória, em particular, a política externa e de segurança comum, a política de desenvolvimento e a política de migração (EUROPEAN PARLIAMENT, 2016).

Nesse sentido, percebe-se que o posicionamento das instituições europeias frente à crise humanitária se tornou mais coeso à medida que aumentava a gravidade da situação. A Agenda Europeia da Migração, lançada em 13 de maio de 2015, reuniu as diferentes medidas que a UE deveria tomar para construir uma abordagem global para gerir os fluxos migratórios. A agenda

---

[97] A EUNAVFOR Operação Atalanta é a operação militar contra pirataria da União Europeia, que atua desde 2008 no Chifre da África e no Oceano Índico Ocidental.

[98] No original: *A systematic effort to capture and destroy vessels used by the smugglers. The positive results obtained with the Atalanta operation should inspire us to similar operations against smugglers in the Mediterranean* (EUROPEAN COMMISSION, 2015c, [p. 1]).

também ressalta a preocupação da UE em restaurar a confiança na capacidade institucional do bloco de unir esforços entre os Estados-membros, e de coordenar ações eficazes e coerentes em momentos de crise.

Dado o contexto, o aumento no número de mortos devido à perigosa travessia do Mar Mediterrâneo, e a necessidade de restaurar a credibilidade institucional da UE frente à comunidade internacional e aos Estados-membros, em 18 de maio, a UE adotou a decisão de conduzir uma operação militar para a gestão da crise, com o objetivo central de romper as redes de contrabando e tráfico de seres humanos na zona sul do Mediterrâneo Central.

4.2.2 A Operação Sophia

A operação militar da União Europeia no Mediterrâneo Central (*European Union Naval Force Mediterranean* - EUNAVFOR MED), comumente referida como Operação Sophia, foi lançada em 22 de junho de 2015 por decisão do Conselho da União Europeia[99] e faz parte da abordagem global da União Europeia em matéria de migração. É a primeira operação militar da UE para o gerenciamento de fluxos migratórios. Nesse sentido, a operação representa a utilização de recursos destinados à esfera da segurança externa – especificamente recursos militares – sob o controle da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), para abordar a temática da imigração cuja jurisdição compete ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ).

As decisões sobre a Operação Sophia seguem os procedimentos intergovernamentais da PCSD, por meio dos quais os Estados-membros decidem por unanimidade sobre propostas dos Estados e/ou do Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR/VP). O Comitê Político e de Segurança (COPS), composto por embaixadores nacionais dos Estados-membros e presidido pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), tem o controle político e garante a direção estratégica da operação, com base nas decisões dos Estados-membros (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015e). A operação iniciou as suas atividades em junho de 2015 e sofreu cinco prorrogações[100] e alterações ao seu mandato

[99] *Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED).*

[100] A Operação Sophia teve o seu mandato prorrogado cinco vezes: em 20 de junho de 2016; em 25 de julho de 2017; em 21 de dezembro de 2018; em 29 de março de 2019; e em 26 de setembro de 2019. Vide Quadro 2.

ao longo dos seus anos de atuação, até ser encerrada, em março de 2020[101].

Nomeada em homenagem à bebê Sophia que nasceu em um dos navios da operação, filha de uma mulher somali resgatada, a Operação Sophia tem como objetivo contribuir para a "ruptura do modelo de negócios das redes de contrabando e tráficos de seres humanos no Mediterrâneo" por meio de "esforços sistemáticos para identificar, capturar e eliminar embarcações usadas ou suspeitas de serem usadas por contrabandistas ou traficantes" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015e, [p. 2], tradução nossa)[102]. A Operação Sophia visa combater o contrabando e o tráfico de pessoas, especificamente da Líbia para a União Europeia. Empregada no sul do Mediterrâneo, a operação militar é encarregada de interceptar, apreender e desviar embarcações suspeitas de transportar migrantes. Em outras palavras, o objetivo é controlar a rota migratória visando a infraestrutura material da travessia, ou seja, a economia informal do transporte de pessoas para as costas europeias e os navios pelos quais essas viagens são realizadas (BRANDÃO, 2019).

A operação foi idealizada para ser conduzida em quatro fases sequenciais. A primeira fase, encerrada em setembro de 2015, envolveu o monitoramento de redes de migração por meio de coletas de informações e o patrulhamento em alto mar. A segunda fase (2A) – e última a ser de fato implementada – envolveu a condução de busca, apreensão e desvio no alto mar de embarcações suspeitas de serem utilizadas no contrabando ou tráfico de seres humanos. A fase 2B previa as mesmas atividades, porém nas águas pertencentes ao território da Líbia. A implementação da fase 2B pressupunha a obtenção de um mandato do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) ou a aprovação das autoridades líbias pela UE, o que nunca aconteceu. A terceira fase, ainda sob a condição de um mandato do CSNU ou do consentimento da Líbia, previa que a operação poderia tomar "todas as medidas necessárias contra uma embarcação e bens relacionados, inclusive através de sua eliminação ou inutilização, suspeitos de serem utilizados para contrabando ou tráfico de seres humanos" (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015e, [p. 3], tradução nossa)[103] no território da

---

[101] *Council Decision (CFSP) 2020/471 of 31 March 2020 repealing Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA).*

[102] No original: "*The Union shall conduct a military crisis management operation contribution to the disruption of the business model of human smuggling and trafficking networks in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), achieved by undertaking systematic efforts to identify, capture and dispose of vessels and assets used or suspect of being used by smugglers or traffickers […]"* (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015e, [p. 2]).

[103] No original: *"[...] take all necessary measures against a vessel and related assets, including through disposing of them or rendering them inoperable, which are suspect of being used for human smuggling or trafficking"* (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015e, [p. 3]).

Líbia. Apesar da idealização em quatro fases subsequentes, a Operação Sophia pode conduzir somente as duas primeiras fases devido à ausência de mandato do CSNU ou da aprovação das autoridades líbias para a atuação da operação em águas pertencentes ao território do país, o que impediu a transição para as fases 2B e 3.

Durante seus anos de atuação, de maio de 2015 a março de 2020, estima-se que foram gastos mais de 31 milhões de euros – administrados em conformidade com a Decisão (PESC) 2015/528, que estabeleceu o mecanismo Athena – além de contribuições voluntárias feitas pelos Estados-membros (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015e, 2016c, 2017c, 2018a, 2019a, 2019b). Com sede operacional em Roma, Sophia chegou a operar com 2266 funcionários e recebeu contribuições em ativos militares, pessoal e financeiras voluntárias de 26 Estados-membros[104] (EEAS, [2020]; WIKILEAKS, 2016).

Ainda que o consenso para a criação de uma operação militar tenha surgido a partir da urgência da crise humanitária e da necessidade de missões de busca e salvamento no Mar Mediterrâneo, a Operação Sophia não é uma missão humanitária e, à medida que seu mandato foi alterado e atualizado com novas tarefas, há evidências que sugerem que a UE estaria se afastando do seu ideal de ator internacional com vocação humanitária (RIDDERVOLD, 2018).

Não obstante, percebe-se a preocupação das instituições europeias em sublinhar a dimensão humanitária da operação – e, logo, da PCSD – ao renomear a operação "Sophia", ao ressaltar o número de pessoas salvas no Mediterrâneo em discursos oficiais, e na animação em vídeo intitulada "*EU Global Strategy – The Story of Sophia*" (EEAS, 2017a)[105]. No relatório semestral (novembro 2016 a maio de 2017) de atividades da operação divulgado pelo *Wikileaks*, lê-se a reclamação de que há "clara necessidade de revisitar a estratégia de informação da operação para garantir que seu mandato seja transmitido adequadamente ao público externo" (EEAS, [2020], [p. 51], tradução nossa) devido à crescente atenção midiática. A presente dissociação entre discurso e prática, i.e., a divulgação midiática da operação a partir de uma retórica humanitária e o mandato visando o combate às redes de contrabando e tráfico de pessoas, idealizado sob a lógica da segurança. Segundo Cusumano (2019), a dissociação entre discurso e prática decorre da necessidade da União Europeia – no âmbito das operações da PSCD – de conciliar as expectativas conflitantes dos Estados-membros para reduzir as chegadas de migrantes e o imperativo normativo internacional de agir para a prevenção de perda de vidas

[104] Somente Dinamarca e Eslováquia não participaram da Operação Sophia, sendo que o primeiro não participa na elaboração e implementação de decisões e ações da UE que tenham implicações na área de defesa, de acordo com o Artigo 5 do Protocolo n° 2 anexado ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

[105] Ver: https://www.youtube.com/watch?v=tY0bmi6k3ng.

no mar.

De acordo com o relatório da Europol e da INTERPOL (2016, p. 7), há cerca de 250 "*hotspots*" de contrabando de pessoas, sendo 170 dentro da União Europeia e 80 em países terceiros. Estes "pontos de contrabando" emergem, normalmente, em áreas onde o controle e a presença estatal são baixos, os controles fronteiriços inadequados, e onde há altas taxas de corrupção de guardas de fronteira, patrulhas policiais ou oficiais da marinha, o que permite aos contrabandistas conduzir as suas atividades impunimente. O mesmo relatório declara que a vinda de mais de 90% dos imigrantes para a União Europeia é facilitada por membros das redes de contrabandistas e traficantes (EUROPOL; INTERPOL, 2016, p. 6). Estima-se que, em 2015, estas redes ilegais que oferecem serviços para entrar na Europa geraram lucro de aproximadamente 5 bilhões de euros (EUROPOL, 2017; EUROPOL; INTERPOL, 2016).

Estes dados serviram para sustentar a criação e o investimento na Operação Sophia e o enfoque do seu mandato na ruptura das redes de contrabando e tráfico de pessoas no Mediterrâneo. Além disso, a delimitação geográfica da atuação da operação[106] refere-se à identificação da Líbia como principal país de trânsito e ponto de partida dos imigrantes em direção à Europa, e como um dos países com a maior concentração de "*hotspots*" de contrabando. O "triângulo de Lampedusa" tornou-se rapidamente o ponto focal para ação da Operação Sophia por se tratar da principal rota utilizada pelas redes de tráfico e contrabando de migrantes, e está situado entre os portos das cidades líbias de Zuwhara e Misrata no litoral da Tripolitânia, e a Ilha de Lampedusa, na Itália (EEAS, [2020]). A Área de Operação da EUNAVFOR MED corresponde a porção Centro-Sul do Mar Mediterrâneo (525.000 milhas náuticas), e a operação atua na Zona de Busca e Salvamento (SAR) da Líbia (até 200 milhas náuticas ao sul da Sicília), mas se mantém estritamente fora das águas territoriais da Líbia (BRANDÃO, 2018; EPSC, 2017). Ademais, a situação política e econômica do país desde a queda do ditador Muammar Gaddafi e a eclosão da guerra civil tornou a situação de refugiados e migrantes insustentável.

[106] O "triângulo de Lampedusa" tornou-se rapidamente o ponto focal para ação da Operação Sophia por se tratar da principal rota utilizada pelas redes de tráfico e contrabando de migrantes, e está situado entre os portos das cidades líbias de Zuwhara e Misrata no litoral da Tripolitânia, e a Ilha de Lampedusa, na Itália (EEAS, [2020]). A Área de Operação da EUNAVFOR MED corresponde a porção Centro-Sul do Mar Mediterrâneo (525.000 milhas náuticas), e a operação atua na Zona de Busca e Salvamento (SAR) da Líbia (até 200 milhas náuticas ao sul da Sicília), mas se mantém estritamente fora das águas territoriais da Líbia (BRANDÃO, 2018; EPSC, 2017).

Em junho de 2016[107] e em julho de 2017[108], a Operação Sophia sofreu alterações ao seu mandato que incluíram três missões de apoio à operação, embora mantendo a ênfase no seu mandato principal, quais sejam: (1) reforço das capacidades e formação da Guarda Costeira e da Marinha (GC&M) líbias e partilha de informações com estas; (2) aplicação do embargo de armas no alto mar ao largo da costa da Líbia estabelecido pelas Nações Unidas; (3) atividades de vigilância sobre o tráfico ilegal de petróleo e outras exportações ilícitas[109]. Tais alterações reforçaram o caráter securitário da operação, restringindo ainda mais o enfoque e a importância das operações de busca e salvamento de imigrantes. No quadro abaixo, apresenta-se uma síntese das decisões e alterações relacionadas ao mandato da Operação Sophia.

Quadro 4 – Linha do Tempo da EUNAVFOR MED Operação Sophia (maio 2015 a março 2020)

ANO	DATA	DOCUMENTO	AÇÃO
2015	18 de maio	Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho	Definição do "Crisis Management Concept"
	22 de junho	Decisão (PESC) 2015/972 do Conselho	Lançamento da Operação
	26 de outubro	Decisão (PESC) 2015/1926 do Conselho	Adoção do nome "operação EUNAVFOR MED SOPHIA"
2016	20 de junho	Decisão (PESC) 2016/993 do Conselho	Inclusão de duas missões de apoio: (1) Reforço das capacidades e formação da Guarda Costeira e da Marinha líbias; (2) Contribuir para a partilha de informações e para a aplicação do embargo de armas das Nações Unidas no alto mar ao largo da costa da Líbia Prorrogação do mandato até 27 de julho de 2017.
	19 de dezembr	Decisão (PESC) 2016/2314 do	Em conformidade com a legislação aplicável, passa a poder recolher, conservar e transmitir dados pessoais de

[107] *Council Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFORMED operation SOPHIA).*

[108] *Council Decision (CFSP) 2017/1385 of 25 July 2017 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA).*

[109] De acordo com as autorizações concedidas através das seguintes Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: referente à aplicação do embargo ao armamento no alto mar ao largo da costa da Líbia, RCSNU 1970 (2011), RCSNU 2292 (2016) e RCSNU 2357 (2017); referente à implementação de medidas para prevenir o tráfico ilegal de petróleo e outras exportações ilícitas a partir da Líbia, RCSNU 2146 (2014) e 2362 (2017).

	o	Conselho	pessoas acolhidas a bordo de navios que integram a operação EUNAVFOR MED SOPHIA relacionados com características suscetíveis de contribuir para a sua identificação.
2017	25 de julho	Decisão (PESC) 2017/1385 do Conselho	Atividades de vigilância sobre o tráfico ilegal, incluindo informação relativa a petróleo e outras exportações ilícitas, que contrariem a RCSNU 2146 (2011) e a RCSNU 2362 (2017). Para efeitos da execução da tarefa de apoio referente ao reforço das capacidades e formação da Guarda Costeira e da Marinha líbias, é criado um mecanismo de supervisão em cooperação estreita com outros agentes relevantes. Prorrogação do mandato até 31 de dezembro de 2018.
2018	14 de maio	Decisão (PESC) 2018/717 do Conselho	A operação pode acolher uma célula de informação criminal ("CIC") a fim de facilitar a recolha e a transmissão de informações sobre a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas, o embargo de armas contra a Líbia, o tráfico ilegal de petróleo, e sobre crimes com implicações para a segurança da operação.
	21 de dezembro	Decisão (PESC) 2018/2055 do Conselho	Prorrogação do mandato até 31 de março de 2019.
2019	29 de março	Decisão (PESC) 2019/535 do Conselho	Prorrogação do mandato até 30 de setembro de 2019. Suspensão temporária dos ativos navais da operação.
	26 de setembro	Decisão (PESC) 2019/1595 do Conselho	Prorrogação do mandato até 31 de março de 2020.
2020	31 de março	Decisão (PESC) 2020/471 do Conselho	Declarado o fim da operação EUNAVFOR MED SOPHIA.
		Decisão (PESC) 2020/472 do Conselho	Decisão sobre a criação da operação EUNAVFOR MED IRINI.

Fonte: Elaboração própria, com base nas Decisões do Conselho em relação à EUNAVFOR MED.

Segundo dados oficiais retirados dos relatórios semestrais de atividades da Operação Sophia vazados pelo *Wikileaks*, de junho de 2015 a março de 2018, 149 pessoas foram detidas (suspeitas de envolvimento com atividades de tráfico e contrabando de pessoas); 548 embarcações foram apreendidas e/ou destruídas; 44.301 migrantes foram resgatados; e 223 funcionários da Guarda Costeira e da Marinha líbias foram treinados pela EUNAVFOR MED.

Apesar dos resultados da operação parecerem satisfatórios do ponto de vista do mandato

principal, a presença da Operação Sophia no Mediterrâneo não tornou a travessia marítima mais segura para os migrantes. Segundo Garelli e Tazzioli (2018), a operação visou produzir um bloqueio "humanitário" de migrantes e refugiados em países de trânsito como a Líbia. Impedindo e destruindo o meio de transporte em sua origem, a operação resulta na tentativa de impossibilitar o uso de uma das únicas "rotas de fuga" para pessoas fugindo da guerra, da fome e da perseguição. De fato, uma perigosa rota de fuga, porém a única disponível para eles no atual quadro regulamentar da UE.

O projeto da Organização Internacional para as Migrações (OIM) intitulado "*Missing Migrants Project*" apresenta dados referentes à taxa de fatalidade da travessia marítima pela rota do Mediterrâneo Central que endossam o argumento de que, apesar do número total de fatalidades ter diminuído, a travessia se tornou mais perigosa, o que põe em xeque a eficácia e o objetivo do mandato da Operação Sophia. A presença da operação levou os contrabandistas e traficantes a alterarem o seu *modus operandi*, e algumas destas mudanças justificam o aumento dos riscos para a travessia, como ausência de telefones por satélite nas operações de resgate, a realização das viagens à noite e em condições climáticas adversas, a utilização de barcos de borracha, e a prática de lançarem muitas embarcações ao mesmo tempo (AMNESTY INTERNATIONAL, 2017a, 2017b). Ademais, o objetivo da operação em interromper a atividade econômica de transportar migrantes transforma-se na tentativa de bloqueio de migrantes em países de trânsito, sem enfrentar as causas-raízes para o aumento no fluxo migratório e sem criar condições legais para que as pessoas pleiteiem a entrada nos Estados europeus.

Tabela 1 – Taxa de Fatalidade na travessia marítima do Mediterrâneo Central (2015-2019)

Ano	Nº de chegadas		Nº de pessoas interceptadas no mar		Nº de mortos	Taxa de fatalidade
	Itália	Malta	Guarda Costeira da Líbia	Guarda Costeira da Tunísia		
2014	170.100		-	-	3.283	1,93%
2015	153.842*		-	-	3.149*	1,98%
2016	181.436	24	14.332	1.105	4.581	2,27%
2017	119.370	20	18.900	3.178	2.853	1,98%

2018	23.370	1.445	15.428	4.091	1.314	2,88%
2019	11.471	3.405	9.225	1.028	1.262	4,78%
2020	39.410	2.281	11.891	16.116	1.106	1,56%
2021**	34.157	470	23.578	13.466	984	1,35%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pelo *"Missing Migrants Project"*, pelo Operational Data Portal da UNHCR, e pelo International Rescue Center Disponíveis em: https://missingmigrants.iom.int/downloads; https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean#; https://www.rescue.org/country/libya. Acesso em: 01 nov. 2021.
*Calculado com base nos dados disponibilizados pelo "*Missing Migrants Project"*. Disponível em: https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean. Acesso em: 29 jul. 2020.
**Dados até agosto de 2021.

4.2.3 Práticas securitárias na Operação Sophia

A partir da abordagem sociológica da teoria da securitização, Sarah Léonard (2010) identifica dois tipos principais de práticas que, quando implementadas, sugerem que há uma ameaça a ser combatida e, portanto, podem ser consideradas enquanto práticas e/ou instrumentos securitizadores. O primeiro tipo refere-se às práticas que geralmente são implantadas para lidar com questões que são comumente consideradas ameaças à segurança, como o crime organizado e o terrorismo, por exemplo. O segundo tipo refere-se às práticas "extraordinárias", no sentido colocado pela autora de *"out of the ordinary"*, ou seja, nunca ou raramente aplicadas para tratar da referida questão. Seu caráter excepcional sugere que o problema que está enfrentando é também excepcional e não pode ser abordado com medidas ordinárias.

Tais categorias são úteis para avaliar sistematicamente as práticas empregadas pela Operação Sophia e, ao analisá-la, identifica-se os dois tipos de práticas de securitização em ação. Primeiramente, a Operação Sophia foi idealizada com base na outra operação naval da União Europeia, a EUNAVFOR Operação Atalanta, a missão militar de contra-pirataria atuante desde 2008 no Chifre da África e no Oceano Índico Ocidental. Além de ambas serem operações navais, a semelhança entre Sophia e Atalanta refere-se ao aspecto econômico de suas missões. Segundo Garelli e Tazzioli (2018), a noção de grupos econômicos organizados – contrabandistas de migrantes e piratas – que interrompem e reorganizam os fluxos econômicos com suas condutas imprevisíveis é a essência do paralelismo postulado pelas operações.

O perigo deste paralelismo é que se de um lado os piratas estão roubando e transportando

mercadorias, de outro os contrabandistas estão contrabandeando *pessoas,* e mais, pessoas que fogem de situações de guerra, de fome, de miséria e que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. O paralelo entre as duas missões e o modelo de Atalanta utilizado para Sophia é problemático no sentido de que mercantiliza as vidas das pessoas que só tem os contrabandistas a quem recorrer para fugirem para a Europa. Se o *modus operandi* e o desenho das duas missões são similares, pressupõe-se que Sophia irá abordar os contrabandistas similarmente como Atalanta aborda os piratas. Em outras palavras, práticas empregadas para tratar de questões comumente de segurança – a pirataria – são empregadas para lidar com a questão dos fluxos migratórios. Além disso, ao mercantilizar os migrantes, a vida destes passa a ser vista somente no seu aspecto de integridade corporal. Se foram resgatadas de uma embarcação de contrabandistas com vida, a missão está cumprida.

Todos os migrantes resgatados e indivíduos apreendidos (suspeitos de tráfico e contrabando de pessoas) pela operação são transferidos para o domínio da Operação Triton, sob coordenação da Frontex (EEAS, 2017a, p. 29). Logo, os indivíduos desembarcam na Itália, que fica encarregada de processar os pedidos de asilo e os devidos procedimentos jurídicos quanto ao julgamento dos suspeitos. As embarcações da Operação Sophia costumam ter oficiais da Operação Triton a bordo para auxiliar na coleta de provas e apreensão de suspeitos (EEAS, [2020], [p. 13]).

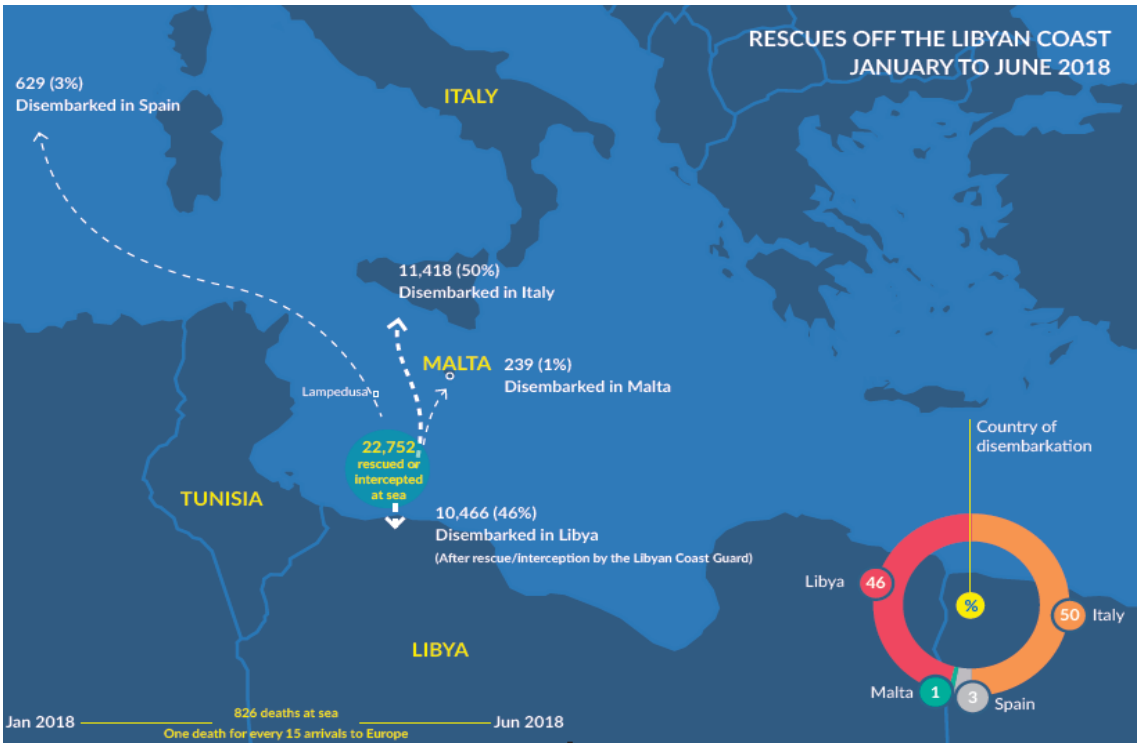
Ademais, ao expandir o mandato para incluir o treinamento da Guarda Costeira e da Marinha líbias, a Operação Sophia apresenta uma prática "extraordinária". A medida surgiu como alternativa para o cumprimento do mandado principal, visto a impossibilidade de a Operação Sophia atuar nas águas territoriais líbias na ausência de resolução do CSNU ou de permissão do país. Nos relatórios de atividades da operação, é possível identificar a declarada necessidade de interceptar as embarcações ilegais de migrantes e refugiados antes de estas atingirem as águas internacionais. O treinamento da GC&M, portanto, visava operacionalizar este objetivo por meio da terceirização ou externalização do executor responsável da atividade. Os relatórios apresentam, ainda, evidências que sugerem o sucesso dos treinamentos, ao apresentar o aumento substancial do número de migrantes e refugiados resgatados pela Guarda Costeira da Líbia. As figuras 4 e 5 ilustram este aumento, um ano após o início dos treinamentos realizados pela Operação Sophia.

A estratégia adotada pela União Europeia tem sido alvo de inúmeras críticas de organizações não-governamentais internacionais (AMNESTY INTERNATIONAL, 2017a, 2017b; HUMAN RIGHTS WATCH, 2019), organismos internacionais (UNHCR, 2019) e entidades políticas (HOUSE OF LORDS, 2017). Ao investir em uma medida cujo objetivo é

interceptar os migrantes e refugiados antes destes atingirem águas internacionais, a UE parece burlar o princípio de *non-refoulement*. A Operação Sophia é conduzida de acordo com o direito internacional[110] (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015d), e este estabelece os deveres dos países quanto às missões de resgate e salvamento em águas internacionais, e é contra a normativa internacional de que estas pessoas sejam retornadas ao país de origem se este é conhecidamente um cenário de violência e de violações de direitos humanos. Especificamente, as Convenções UNCLOS, SOLAS e SAR dispõem sobre a obrigação de assistir pessoas em perigo no mar e a obrigação de levar estas pessoas a um local seguro.

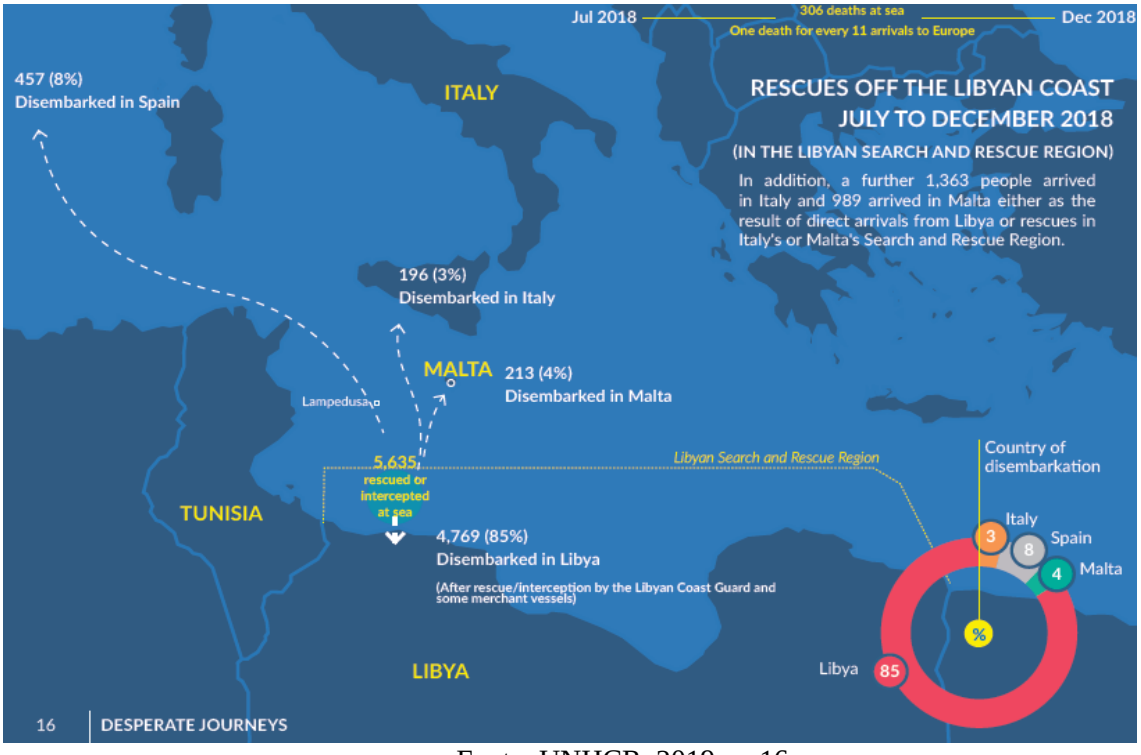
[110] "A operação PCSD da União será levada a cabo de acordo com o direito internacional, nomeadamente as disposições aplicáveis da **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (UNCLOS)**, do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (o Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes), de 2000, e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, de 2000, da **Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar de 1974 (SOLAS), da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimos de 1979 (SAR)**, da Convenção sobre a Proteção do Meio Marinho e do Litoral do Mediterrâneo de 1976 (Convenção de Barcelona), da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto de refugiado e ao princípio da não-repulsão e o direito internacional em matéria de direitos humanos. As Convenções UNCLOS, SOLAS e SAR incluem a obrigação de prestar assistência às pessoas em perigo no mar e de levar os sobreviventes para um local seguro; para o efeito, os navios designados para participar na EUNAVFOR MED estarão prontos e equipados para desempenhar as tarefas conexas sob a coordenação do centro de coordenação de socorros marítimos competente." (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2015d, [p.1], grifo nosso).

Figura 4 – Resgates na costa da Líbia (janeiro a junho de 2018)



Fonte: UNHCR, 2019, p. 16

Figura 5 – Resgates na costa da Líbia (julho a dezembro de 2018)



Fonte: UNHCR, 2019, p. 16

O treinamento da GC&M líbias não é um problema em si, mas a estratégia por trás desse objetivo e a sua execução são problemáticas. Ao contrário, a aproximação das instituições europeias com as instituições líbias poderia criar uma rede de cooperação que, no presente cenário de crise política e social do país, poderia ser utilizado para a proteção das pessoas e o fortalecimento das instituições de segurança.

Os migrantes e refugiados que são interceptados em águas territoriais líbias ou em águas internacionais pela CG&M são retornados, na maioria das vezes, para os Centros de Detenção, que estão sob o controle do Ministério do Interior do Governo do Acordo Nacional. Há relatos e denúncias de abusos e violações de direitos humanos nestes centros, e há evidências que afirmam que muitos destes centros estão, na realidade, sob o controle de milícias (AMNESTY INTERNATIONAL, 2017b). Todas essas informações são de amplo conhecimento da comunidade internacional e das instituições da União Europeia. Todavia, o mecanismo de monitoramento para a atuação da CG&M líbias implementado não é somente insuficiente, como ineficaz. Tal mecanismo foi estabelecido por Decisão do Conselho em julho de 2017, e fundamenta-se em três pilares: (1) coleta de informações; (2) monitoramento remoto; e (3) reuniões periódicas. Na prática, a coleta de informações baseia-se majoritariamente em autorrelatos esporádicos da GC&M, o monitoramento remoto é realizado somente quando a Guarda Costeira líbia atua dentro do alcance dos ativos da operação, e as reuniões de membros da operação e da GC&M são limitadas a um máximo de 4 horas por dia, e um ou dois dias por mês (EEAS, [2020], [p. 142]). Nesse sentido, o mecanismo de monitoramento estabelecido não permite que a Operação Sophia realize avaliação direta exaustiva do nível de eficácia e profissionalismo da GC&M líbia em suas incursões no Mar Mediterrâneo.

Além disso, depoimentos de migrantes e refugiados indicam o conluio entre as redes de tráfico e contrabando de pessoas e a GC&M líbias (AMNESTY INTERNATIONAL, 2017b, p. 37-41). Segundo relatórios da Europol e da INTERPOL (2016) sobre o funcionamento de tais redes, diferentes métodos de corrupção e extorsão de agentes de segurança e controle de fronteiras são rotineiros para o andamento das atividades.

Em março de 2019, o Conselho suspendeu a projeção dos recursos navais da operação por “motivos operacionais” (CONSELHO DA UE, 2019). A decisão é resultado da disputa diplomática com a Itália sobre o local de desembarque dos migrantes resgatados pelas embarcações da operação. O governo italiano questionou veementemente a política de trazer todas as pessoas resgatadas no mar para os portos italianos, e intentou pressionar os outros Estados-membros a receberem mais migrantes e requerentes de asilo (EU..., 2019). A decisão foi o “princípio do fim” para a presença de embarcações da União Europeia que estivessem

mais próximas da costa africana e em condições de realizar missões de busca e salvamento. Em março de 2020, foi declarado o fim da Operação Sophia e, concomitantemente, o lançamento da nova EUNAVFOR MED nomeada Operação Irini, cujo objetivo principal é implementar o embargo de armas da ONU à Líbia e, como tarefas secundárias, contribuir para (1) a implementação de medidas da ONU para prevenir a exportação ilícita de petróleo da Líbia, (2) a capacitação e treinamento da Guarda Costeira e da Marinha da Líbia, e (3) para a interrupção do modelo de negócios de redes de contrabando e tráfico de pessoas. Em outras palavras, a substituição de Sophia por Irini deslocou, de fato, o foco central da operação para a questão de segurança ao invés dos fluxos migratórios.

5 PRÁTICAS SECURITÁRIAS NAS OPERAÇÕES DA FRONTEX

O presente capítulo possui dois objetivos principais: (1) analisar as práticas securitárias presentes nas operações conjuntas da Frontex no Mediterrâneo Central à luz da teoria de securitização, e (2) avaliar as similaridades e confluências entre as missões da Política Comum de Segurança e Defesa e as operações da Frontex, bem como a interface conjunta de atuação das quatro operações.

A primeira seção dedica-se à análise das operações conjuntas da Frontex, a saber, Operações Triton e Themis. Ambas têm a Itália como Estado-membro de acolhimento (*host country*), e a Operação Themis foi criada para substituir a Operação Triton. A opção por estas operações específicas justifica-se devido à interface cooperativa com as duas missões da PCSD analisadas no capítulo anterior, EUBAM Líbia e EUNAVFOR MED (Operação Sophia), além de terem sido destacadas na mesma área geográfica. Conforme a estrutura utilizada no capítulo anterior, pretende-se finalizar um panorama dos antecedentes para a criação da Operação Triton, a sua transição para a Operação Themis, a descrição de suas atividades e funções e, por fim, a identificação das práticas securitárias em relação aos fluxos migratórios do Mediterrâneo Central.

A segunda seção, por sua vez, explora as principais similaridades entre as missões conduzidas no âmbito da PCSD e as operações da Frontex. A partir dessa exploração, será possível identificar a estratégia principal da União Europeia no que tange a gestão fronteiriça e o controle dos fluxos migratórios na região do Mediterrâneo Central, considerando a Líbia como principal país de trânsito. Intenta-se, portanto, identificar a cooperação entre as agências e operações, bem como as atuações conjuntas, e de que maneira essas atividades são impactadas pelo modelo de governança intergovernamental da PCSD, e parcialmente comunitarizado da Frontex, com elementos supranacionais de controle. Por fim, propõe-se a reflexão acerca das atividades das operações apontarem para uma crescente "externalização" da gestão fronteiriça e de fluxos migratórios.

5.1 As Operações da Frontex no Mediterrâneo

O principal objetivo da Frontex, conforme explicado no capítulo 3 desta dissertação, é "desenvolver e implementar uma gestão europeia integrada das fronteiras a nível nacional e da União" (PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA EU, Regulamento 2019/1896). As

reformas legislativas promovidas em 2016[111] e em 2019[112] reforçaram e expandiram significativamente o mandato da Frontex com vistas a garantir o sucesso do referido objetivo. As mudanças promovidas por ambas as reformas contemplam a atribuição de um corpo permanente de funcionários (10.000 funcionários até 2027), a capacidade de adquirir equipamentos próprios, o aumento no orçamento (para acompanhar as adições em funcionários e equipamentos), a possibilidade de operar em território de Estados-membros sem o seu consentimento[113], a regulação do uso da força por funcionários da Frontex, o papel mais ativo nas operações de regresso (organização e coordenação, ao invés de mero suporte ao Estado-membro), e o aumento na cooperação com países terceiros, especialmente em operações conjuntas (BENEDICTO; BRUNET, 2018). No entanto, quando do estabelecimento do Regulamento (UE) 2019/1896, várias medidas previstas no Regulamento (UE) 2016/1624 ainda não haviam sido totalmente implementadas, como por exemplo o destacamento de oficiais de ligação da Frontex para cada Estado-membro, e o estabelecimento de uma frota de veículos da UE (BOSSONG, 2019).

Consoante ao reforço da Frontex nos anos recentes, está a crescente proeminência e importância das operações da Agência para a execução do seu mandato. De certo modo, as operações da Frontex são a maneira mais visível da União Europeia mostrar para os cidadãos europeus e para a comunidade internacional que está agindo ativamente para a gestão fronteiriça e de fluxos migratórios, e que não está a abandonar os Estados-membros limítrofes da UE ao fardo de serem responsáveis pelo monitoramento da entrada de pessoas no espaço de livre circulação europeu.

Destarte, as atividades operacionais correspondem a mais da metade do orçamento da Frontex, que incluem operações conjuntas em ar, terra e mar, baseadas em análises de risco, e atividades de coordenação e suporte para operações de regresso, além de treinamento de pessoal e cooperação com países terceiros. Na tabela abaixo, pode-se visualizar a evolução do orçamento da Frontex de 2005 a 2020, com um descritivo das atividades operacionais e a sua distribuição orçamentária. Com base nos dados da tabela, calcula-se que em média 72% dos

[111] Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) N.° 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) N.° 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.

[112] Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) N.° 1052/2013 e **(UE) 2016/1624.**

[113] A decisão é tomada por maioria qualificada de votos dos Estados-membros da UE.

recursos orçamentários da Frontex foram destinados às atividades operacionais a cada ano. Cabe ressaltar que a tabela não é exaustiva das alocações orçamentárias da Agência, e que no caso das atividades operacionais relativas ao regresso de migrantes aos seus países de origem, há diferenças quanto ao modo em que são descritas nos relatórios orçamentários. Nos anos de 2011, 2012, 2014, 2015 e 2020, as operações de regressos não figuram nos relatórios, o que não significa que não foram realizadas, pois poderiam facilmente ter sido incluídas em outros itens orçamentários. De 2016 em diante, devido à entrada em vigor do Regulamento (UE) 2016/1624, o papel da Frontex frente às operações de regresso mudou significativamente, alterando o formato das operações e, consequentemente, a sua alocação orçamentária.

Tabela 2 – Evolução do orçamento da Frontex (2005-2020)

Ano	Orçamento Total	Total para Atividades Operacionais	Principais Atividades Operacionais			
			Operações Conjuntas (ar, terra e mar)	Cooperação em Operações de Regresso	Suporte para Operações de Regresso	Treinamentos
2005	6.280.202	4.147.502,00	3.520.000	80.000		250.000
2006	19.166.300	13.066.300	10.764.300	325.000		1.060.000
2007	41.980.000	27.326.000	13.565.000	600.000		3.505.000
2008	70.432.000	50.635.000	38.450.000	560.000		6.410.000
2009	88.815.071	62.250.300	43.000.300	5.250.000		6.800.000
2010	92.846.928	61.611.843	34.770.843	9.341.000		7.200.000
2011	118.187.000	86.730.500	73.223.500			5.600.000
2012	89.578.000	58.951.000	46.998.000			4.000.000
2013	93.950.000	62.550.900	39.531.900	8.850.000		4.760.000
2014	97.945.077	60.348.700	46.330.700			4.450.000
2015	143.300.000	111.228.000	92.009.000			4.320.000
2016	232.757.000	188.897.000	121.977.000		39.585.000	5.000.000
2017	280.560.000	225.652.794	129.365.000		53.060.000	8.978.285
2018	288.663.520	214.650.962	128.100.000		47.853.080	8.845.499
2019	333.331.000	239.736.000	119.595.000		63.042.000	12.000.000
2020	361.279.416	245.492.763	106.343.938			16.490.591

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Orçamentários da Frontex, de 2005 a 2020, disponíveis em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=budget

As operações conjuntas, seja no ar, terra ou mar, podem ser lançadas pela Agência com base na solicitação de um Estado-membro ou pela recomendação do Diretor-Executivo, baseada em análises de risco e avaliações de vulnerabilidade, que avaliam a situação no país solicitante e o tipo de operação necessária. No caso das Operações Triton e Themis, objetos deste capítulo,

ambas foram requisitadas pela Itália, no contexto de crescentes pressões migratórias nas fronteiras com o Mar Mediterrâneo. O objetivo principal de ambas operações é apoiar e auxiliar a Itália com controle e vigilância de fronteiras, e busca e salvamento no Mediterrâneo Central. De modo a operacionalizar este objetivo, o Conselho de Administração da Frontex elabora, anualmente, um "plano operacional", subsequentemente assinado e finalizado pelo Diretor Executivo. O plano operacional apresenta as seguintes informações:

1. Descrição e avaliação geral da situação no terreno (i.e., definição do problema);
2. A base legal para a atuação da operação (incluindo a normativa internacional);
3. Finalidade, objetivos e atividades operacionais (conceito operacional);
4. Implementação (período, área geográfica, participantes);
5. Estruturas de cooperação com países terceiros, agências da União Europeia e organizações internacionais;
6. Estrutura de coordenação;
7. Estrutura de comando e controle;
8. Estratégias de comunicação (interna e externa);
9. Relatoria;
10. Condições de trabalho;
11. Avaliação;
12. Provisões financeiras.

A partir da análise dos planos operacionais (PO) da Operação Triton (2014, 2015, 2016 e 2017) e Operação Themis (2018 e 2019), juntamente com os Relatórios Anuais de Atividades, Relatórios Orçamentários e Análises de Risco, é possível construir uma imagem verossímil do funcionamento diário das operações nas fronteiras, e do seu impacto para os migrantes e solicitantes de refúgio que chegam à Europa todos os dias. Nas próximas seções, detalhar-se-á a análise das operações em si, tendo sido apresentado um panorama geral das atividades operacionais da Frontex.

5.1.1 Antecedentes à Operação Triton

A Operação Triton foi lançada em novembro de 2014 com o objetivo de fornecer assistência técnica e operacional à Itália em relação ao controle das fronteiras externas, coordenando operações no mar para controlar os fluxos de migração irregular, combater o crime transfronteiriço organizado e melhorar a cooperação europeia nas funções de Guarda Costeira. A operação foi lançada somente após sucessivas demandas do governo italiano por auxílio na

gestão de suas fronteiras com o Mar Mediterrâneo, devido ao aumento crescente do fluxo de migrantes irregulares – que viria a culminar em uma das maiores crises humanitárias do século, a chamada "crise de refugiados". Todavia, as sucessivas mortes decorrentes da perigosa travessia do Mar Mediterrâneo são erroneamente avaliadas como consequências de um período de "crise". Não se trata de um evento inesperado, nem temporário. Ao contrário, desde o início dos anos 2000, os números crescentes de fluxos de migrantes tentando chegar à Europa, eram sintomas de uma tragédia anunciada – e previsível (FERNÁNDEZ, 2016). Dentre algumas das causas para o aumento nos deslocamentos forçados, destaca-se a continuidade de guerras e início de novas, principalmente na África, como em Darfur, Sudão do Sul, Mali, Eritreia, Etiópia, Somália; as consequências da Primavera Árabe; e a desestabilização de Estados próximos à Europa, produzida diretamente ou indiretamente por intervenções militares, suporte político, ou ajuda econômica e militar de países Ocidentais, como nos casos de Iraque (desde 2003), Líbia (em 2011), Afeganistão, Arábia Saudita, Qatar, Turquia e Síria (FERNÁNDEZ, 2016).

Nesse cenário, é importante destacar que, antes da Operação Triton, a Operação italiana Mare Nostrum operou no Mar Mediterrâneo por aproximadamente um ano. Mare Nostrum foi criada em outubro de 2013 após uma embarcação que havia saído da Líbia afundar próxima à ilha de Lampedusa, resultando na morte de mais de 360 pessoas, sendo 10 crianças (KATSIAFICAS, 2014; FERNANDÉZ, 2016). A operação foi estabelecida no início da "crise de refugiados", mas não se tratou, de maneira alguma, de uma medida preventiva. A operação italiana consistia em uma operação de busca e salvamento no Mar Mediterrâneo, atuando do Estreito da Sicília até a costa da Líbia por mais de 70.000km², encarregada em fornecer assistência humanitária a embarcações em perigo e, assim, prevenir mais mortes consequentes da perigosa travessia.

Estima-se que mais de 150.000 pessoas foram resgatadas pela Mare Nostrum em 2014, número surpreendente em comparação com os 11.000 resgates realizados pela Marinha Italiana no ano anterior (STATISTA RESEARCH DEPARTMENT, 2014; FERNÁNDEZ, 2016). Apesar de ter resgatado inúmeras pessoas, foi alvo de diversas críticas do lado europeu por ser considerada como um "fator de atração" que encorajaria os migrantes a cruzar o Mediterrâneo, pois saberiam que seriam salvos após atingirem águas internacionais (CUSUMANO, 2019).

Além disso, a operação Mare Nostrum foi custosa, consumindo aproximadamente nove milhões de euros por mês, e logo o governo italiano aumentou a pressão na União Europeia por políticas que dividissem o "fardo" de gerenciar os fluxos migratórios sozinhos (KATSIAFICAS, 2014). Não obstante, a UE apoiou financeiramente a operação com 1,8

milhões de euros do Fundo para as Fronteiras Externas, destinado para ações de emergência (EUROPEAN COMMISSION, 2014). Logo, a Frontex lançou a Operação Triton para substituir a operação italiana, embora com um mandato muito diferente de Mare Nostrum. Enquanto a última configura-se enquanto uma operação de busca e salvamento, Triton tinha como objetivo auxiliar as autoridades italianas no controle de suas fronteiras, além de cobrir uma área geográfica muito menor e funcionar com um terço do orçamento de Mare Nostrum (CUSUMANO, 2019).

5.1.2 A Operação Triton

Em novembro de 2014, foi lançada a Operação Triton, sob a expectativa de se tratar de uma iniciativa mais robusta da União Europeia frente às sucessivas mortes no Mar Mediterrâneo. Na prática, Triton englobou duas operações de pequena escala de patrulha de fronteiras já existentes, Operações Hermes e Aeneas, que foram fundidas e estendidas como resposta à suspensão da operação italiana Mare Nostrum (FRONTEX, 2014c; KOLLER, 2017). A operação foi hospedada pela Itália, e durou de novembro de 2014 a fevereiro de 2018, quando foi substituída pela Operação Themis. Conforme elucidado na seção anterior, Triton foi iniciada para prestar assistência à Itália com o gerenciamento das pressões nas fronteiras externas em meio ao aumento súbito do número de migrantes tentando a travessia do Mar Mediterrâneo. O seu mandato foi ajustado anualmente por meio de planos operacionais, o que significa que seu orçamento e acesso à recursos humanos e materiais variou ano a ano.

O primeiro plano operacional, datado de 22 de outubro de 2014, elenca como finalidade da operação "executar atividades operacionais coordenadas nas fronteiras marítimas externas da região do Mediterrâneo Central, a fim de controlar os fluxos de migração irregular para o território dos Estados-membros da UE e de combater a criminalidade transfronteiriça." (FRONTEX, 2014d, p. 6). O plano elenca também os objetivos principais operacionais, quais sejam: aumentar a segurança na fronteira, aumentar a cooperação operacional, melhorar a troca de informações, identificar possíveis riscos e ameaças, estabelecer e trocar as melhores práticas, apoiar o estabelecimento de estruturas permanentes, e apoiar a oferta de treinamentos. Percebe-se pela ilustração dos objetivos que o componente humanitário e as missões de busca e salvamento de migrantes em risco no mar não figuram como prioridade para as atividades da operação. Não obstante, no plano operacional de 2015, destaca-se que o objetivo "aumentar a segurança nas fronteiras" inclui o reforço nas atividades de vigilância, o que contribuiria para o suporte às operações de busca e salvamento no mar quando necessário, em coordenação com

o Centro de Coordenação de Resgate Marítimo (*Maritime Rescue Coordination Centre* - MRCC) (FRONTEX, 2015b, p. 5).

De um ano para outro, poucas alterações foram realizadas na finalidade e nos objetivos operacionais de Triton. No entanto, cabe destacar que os POs de 2015, 2016 e 2017 fazem referência explícita à conformidade das atividades da operação com a legislação da UE e internacional e o respeito pelos direitos fundamentais, em particular o acesso à proteção internacional e o cumprimento com o princípio de *non-refoulement*, tendo em conta as recomendações do Fórum Consultivo da Frontex[114]. Além disso, no PO de 2016, foi incluído o objetivo de "contribuir para as operações de busca e salvamento" (FRONTEX, 2016?), que no PO de 2017 se converteu em "assistência técnica e operacional às operações de busca e salvamento" (FRONTEX, 2017c).

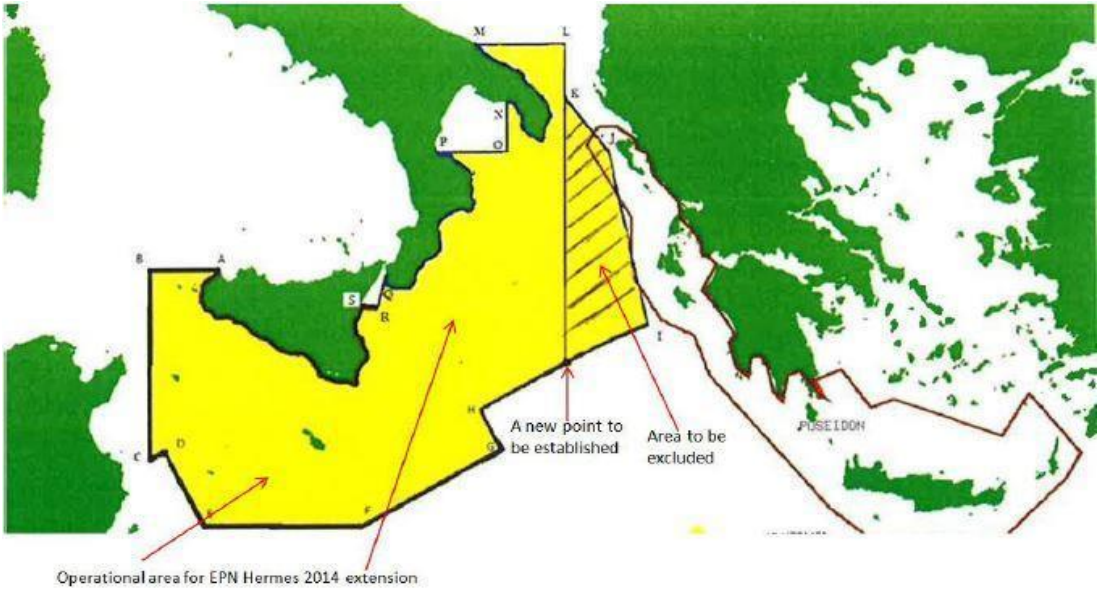
Três tipos de atividades estavam previstos pela operação para atingir os objetivos listados acima: vigilância de fronteiras (envolvendo ativos marítimos e aéreos, bem como os serviços da Eurosur) e coleta de informações por meio de atividades de *debriefing* e *screening* (FRONTEX, 2014b, p. 10). Em 2014, previa-se o custo mensal de cerca de 2.8 milhões de euros para o desenvolvimento da operação, que foi posteriormente ampliado em decorrência do reforço do mandato da Frontex pelo Regulamento 2016/1624, atingindo aproximadamente 4 milhões de euros mensais em 2017 (FRONTEX, 2017?, p. 4). O custo mensal de Triton, em comparação com os mais de 9 milhões de euros investidos na operação Mare Nostrum, é significativamente menor e impactou diretamente no escopo e alcance das atividades desenvolvidas pela Frontex no Mar Mediterrâneo.

Ademais, Triton se propunha a operar a pouco mais de 30 milhas náuticas (56.6 km) da costa italiana (FRONTEX, 2014b), enquanto Mare Nostrum cobria cerca de 70.000km² do Mar Mediterrâneo. Triton foi subsequentemente expandida para 138 milhas náuticas (~255 km) (FRONTEX, 2015a), quase abrangendo em totalidade área operacional coberta anteriormente por Mare Nostrum. Abaixo (mapa 1) pode-se visualizar a área operacional de Triton proposta

[114] O Fórum Consultivo foi criado em 2012 e reúne as principais instituições europeias, organizações internacionais e da sociedade civil para aconselhar a Frontex em questões referentes aos direitos fundamentais. Desde janeiro de 2020, o Fórum é composto pelas seguintes treze organizações: Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (EASO), Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Conselho da Europa (CoE), Organização Internacional para a Migração (OIM), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa - Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos (OSCE ODIHR), Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU, Escritório de Instituições Europeias da Anistia Internacional, Comissão de Igrejas para Migrantes na Europa, Comissão Internacional de Juristas, Jesuit Refugee Service Europe (JRS), Escritório da Cruz Vermelha da UE, Save the Children.

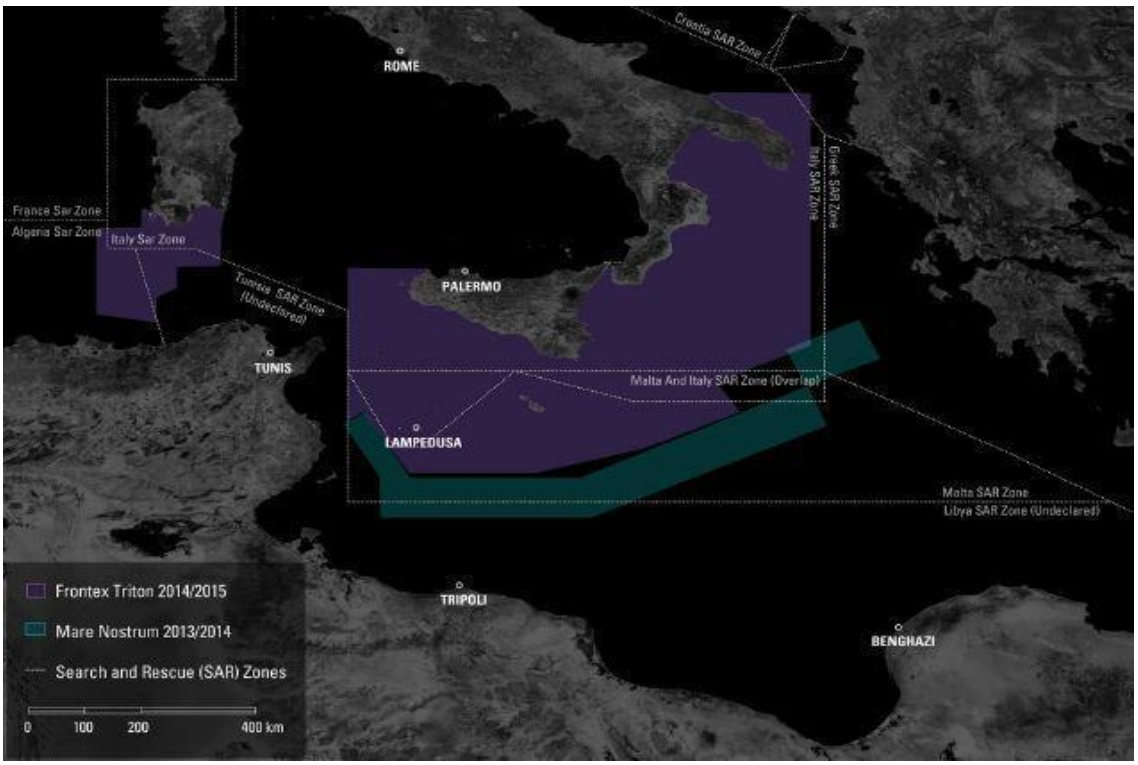
inicialmente em 2014. O mapa seguinte (mapa 2) apresenta a sobreposição das áreas operacionais de Triton e Mare Nostrum, conforme delimitado em 2014, ou seja, antes da expansão para 138 milhas náuticas.

Mapa 1 – Área Operacional proposta para Triton (2014)



Fonte: FRONTEX, 2014b, p. 9.

Mapa 2 – Áreas operacionais de Mare Nostrum (2013/2014) e Triton (2014/2015) e zonas de busca e salvamento (*SAR zones*)



Fonte: HELLER, 2018, p. 23.

Insiste-se na comparação entre as duas operações uma vez que ambas foram destacadas em um mesmo contexto, frente a um mesmo desafio: o rápido aumento no influxo de migrantes na travessia do Mediterrâneo Central. Não obstante, as autoridades da Frontex enfatizam que:

> [...] a diferença entre Mare Nostrum e Triton é fundamentalmente a natureza das duas operações. Enquanto Mare Nostrum é claramente uma operação de busca e salvamento, Triton terá como enfoque principal o controle de fronteiras, gestão de fronteiras, embora seja óbvio que salvar vidas é uma prioridade absoluta e, de fato, com muita frequência, as operações de controle, as operações de controle de fronteiras coordenadas pela agência se transformam em operações de busca e salvamento, e é assim que funciona na prática (HELLER, 2018, p. 24, tradução nossa[115]).[116]

Apesar da afirmação ser correta, e a natureza das duas operações ser, de fato, diferente, é importante abordar comparativamente os aspectos de ambas operações (área operacional, objetivos, orçamento, capacidades materiais) porque Triton foi organizada em decorrência de contínuas demandas do governo italiano por medidas que aliviassem o fardo italiano de controle das fronteiras externas do espaço de livre circulação da União Europeia. Nesse sentido, pode-se afirmar que Triton cumpriu apenas parcialmente com as demandas italianas, uma vez que as operações de busca e salvamento continuaram a ser executadas pela Guarda Costeira e Marinha Italiana. Conforme observado pela parlamentar Barbara Spinelli,

> Agora sabemos que Mare Nostrum não vai ser substituída pela Frontex ou Frontex Plus, nem por Triton ou Hermes, pelo que não vai haver realmente nenhuma operação de busca e salvamento. Posso tirar duas conclusões aqui. Basicamente, *a Itália está sendo deixada por conta própria* e, em segundo lugar, não haverá mais a operação Mare Nostrum e as pessoas vão morrer de novo no Mediterrâneo (HELLER, 2018, p. 26, tradução nossa[117], grifo nosso).[118]

---

[115] No original: *"[...] the difference between Mare Nostrum and Triton is fundamentally the nature of the two operations. While Mare Nostrum is clearly a search and rescue operation, Triton will be with a main focus on border control, border management, although as it is obvious saving lives is an absolute priority, and in fact very frequently the control operations, the border control operations coordinated by the agency turn in search and rescue operations, and this is how it works in practice".* (HELLER, 2018, p. 24).

[116] Fala proferida por Gil Arias, Diretor Executivo Interino da Frontex, em Audiência da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE Committee), do Parlamento Europeu, em 4 de setembro de 2014. Disponível na íntegra em:
https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20140904-0930-COMMITTEE-LIBE_vd

[117] No original: *"Now we know that Mare Nostrum is not going to be replaced by Frontex or Frontex Plus, nor by Triton or Hermes, so there is not actually going to be any search and rescue operation. I can draw two conclusions here. Basically Italy is being left on its own, and secondly there is going to be no more Mare Nostrum programme and people are going to be dying in the Mediterranean again".* (HELLER, 2018, p. 26).

[118] Fala proferida por Barbara Spinelli, parlamentar europeia, em Audiência da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE Committee), do Parlamento Europeu, em 4 de

A tabela abaixo reforça o presente argumento, uma vez que entre 2014 e 2017, cerca de 53% dos resgates foram realizados por autoridades italianas, 6,14% pela Operação Triton, e 9,35% pela Operação Sophia, abordada no capítulo precedente.

Tabela 3 – N.° de pessoas resgatadas no Mar Mediterrâneo (2014-2017)

Organizações responsáveis pelo resgate	**N.° pessoas resgatadas no Mar Mediterrâneo**			
	2014	**2015**	**2016**	**2017 (jan.-abr.)**
Guarda Costeira Italiana, Marinha Italiana, outras forças policiais da Itália (incluindo cofinanciadas pela Frontex)	122.626*	76.809	73.826	12.210
Frontex (excluindo ativos da Itália) Operação Triton (desde 1 de novembro de 2014)	978	15.428	13.616	2.726
EUNAVFOR MED Operação Sophia (desde 22 de junho de 2015)	-	23.885	22.885	3.141
Marinhas estrangeiras	705	Incluído em EUNAVFOR MED	7.404	Incluído em EUNAVFOR MED
ONGs	1.450	20.063	46.796	12.647
Embarcações comerciais	40.611	16.158	13.888	5.698
Total	**166.370**	**152.343**	**178.415**	**36.422**

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados compilados de Amnesty International, 2017, p. 16.
*Compreende aos resgates realizados pela Operação Mare Nostrum. Segundo dados do *Statista Research Department* (2014), até outubro de 2014 cerca de 156.362 pessoas haviam sido resgatadas pela Operação Mare Nostrum no Mar Mediterrâneo.

No entanto, o Relatório de Avaliação da Operação Triton de 2017 apresenta dados muito distintos dos coletados pelas pesquisas da Anistia Internacional, compilados na tabela acima. De acordo com o relatório, de 1 de fevereiro de 2017 a 31 de janeiro de 2018, 119.285 imigrantes irregulares foram apreendidos por Triton e desembarcados na Itália, e 296 suspeitos de tráfico e contrabando de pessoas foram presos (FRONTEX, 2017?). Ainda, o relatório informa que no ano anterior, 2016, 178.064 imigrantes irregulares foram apreendidos pela operação. Outro relatório, o Relatório Analítico Quinzenal da Operação Triton (2016), relata

setembro de 2014. Disponível na íntegra em: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/committee-on-civil-liberties-justice-and-home-affairs_20140904-0930-COMMITTEE-LIBE_vd

que de 1 de fevereiro a 4 de dezembro de 2016, 166.621 imigrantes irregulares foram apreendidos, 562 suspeitos de tráfico e contrabando de pessoas foram presos, e 381 fatalidades foram reportadas no âmbito da operação (FRONTEX, 2016b). O Relatório de Avaliação apresenta também dados de fatalidades relatadas no âmbito da operação, sendo 187 fatalidades em 2017, mostrando uma forte diminuição (~51%) em comparação com as 406 mortes relatadas no ano anterior. Importante sublinhar, por fim, que o relatório destaca a ocorrência de 38 incidentes ligados a medidas de prevenção de partida envolvendo a apreensão de cerca de 3.690 imigrantes.

Percebe-se que há discrepância nos dados de um relatório para o outro, mesmo sendo elaborados pela mesma agência – para o ano de 2016, 178.064 migrantes apreendidos e 406 fatalidades, segundo relatório de 2017 vs. 166.621 migrantes apreendidos e 381 fatalidades, segundo relatório de 2016. A discrepância dos dados, seja dentre os relatórios da Frontex ou com os dados coletados pela Anistia Internacional, pode ser elucidada de várias maneiras: a própria dificuldade de coleta de dados, utilização de diferentes bases de dados para inclusão de dados, e pouca transparência da Frontex quanto aos "resultados" das suas atividades para as organizações não-governamentais.

O que é mais importante da análise da Operação Triton, sua concepção e execução, é que as decisões tomadas no âmbito da Frontex refletem uma estratégia maior da União Europeia para a gestão dos fluxos migratórios. O Mar Mediterrâneo, espaço que antes da Primavera Árabe e da "crise de refugiados" encontrava-se esvaziado de mecanismos europeus de vigilância de fronteiras e de águas territoriais, agora apresenta um mosaico de iniciativas securitárias da UE.

A decisão da UE de embarcar na Operação Triton, desenhada propositalmente com enfoque em controle fronteiriço e vigilância, pode ser melhor explicada à luz da necessidade da UE de manter o apoio da maioria dos Estados-membros, devido às demandas orçamentárias e materiais para o desenvolvimento das operações da Frontex. Dito de outra forma, a UE optou pelo formato de Triton que melhor acomodasse os interesses dos Estados-membros e a sua consequente disposição para realizar contribuições orçamentárias e em ativos humanos e materiais para a operação.

Conforme mencionado anteriormente, apesar de Mare Nostrum ter sido responsável pelo resgate de mais de 150.000 pessoas no Mar Mediterrâneo, a operação foi alvo de muitas críticas por vários Estados-membros, especialmente o Reino Unido. Isso porque a operação era vista como um fator de atração de migrantes para a Europa. Nesse sentido, alguns Estados-membros da UE se opuseram a uma solução humanitária de larga escala no Mediterrâneo

(KOLLER, 2017), o que condicionou as possibilidades de atuação da Frontex. Uma missão estritamente de busca e salvamento, seguindo os moldes e as capacidades de Mare Nostrum, não seria plausível e nem possível considerando o interesse político dos Estados-membros de contribuírem para a operação. Vale ressaltar, nesse ponto, que até a reforma de 2019 da Frontex, a Agência não contava com orçamento nem ativos próprios, dependendo exclusivamente das cessões dos Estados-membros.

Em um tópico diferente, cabe lembrar que a partir do eclodir da "crise" de refugiados, em 2014, houve o aumento vertiginoso do fechamento das fronteiras internas do Espaço Schengen (conforme demonstrado no capítulo 3), o que coincidiu com o colapso do sistema de asilo europeu, quando muitos países passaram a não aderir mais aos regulamentos de Dublin, permitindo que os migrantes viajassem para outros países da UE sem processá-los no país de entrada (KOLLER, 2017). Uma vez que as políticas migratórias e de asilo existentes na UE estavam falhando, o único caminho possível para a UE foi fornecer apoio financeiro e organizacional aos países que estavam enfrentando grandes aumentos de migrantes, como a Itália. Em outras palavras, os únicos instrumentos de que a UE dispunha, naquele momento, para responder ao aumento no fluxo de migrantes eram a Frontex ou as injeções de dinheiro (TRAUNER, 2016).

Dada esta dinâmica, a UE decidiu que controlar a fronteira e reduzir o fluxo de migrantes irregulares seria sua prioridade política, uma abordagem consistente com a noção que a UE, juntamente com os Estados-membros, deve demonstrar controle de fronteira eficaz contra as "redes implacáveis que exploram os migrantes" (EPSC, 2017; KOLLER, 2017).

5.1.3 De Triton à Themis

A Operação Themis foi lançada em 1º de fevereiro de 2018 para auxiliar a Itália nas atividades de controle das fronteiras externas, e substituir efetivamente a Operação Triton. Apesar de ambas operações terem sido fundadas com o mesmo objetivo de prestar auxílio ao controle fronteiriço italiano, as operações apresentam diferenças fundamentais no seu mandato e área de atuação. A Operação Themis diminui significativamente o componente de busca e salvamento no mar de suas atividades, apesar deste continuar presente, como prevê a normativa internacional. Ademais, a operação atribui acentuada relevância na aplicação da lei e possui um componente de segurança significativo, incluindo a coleta de informações e outras medidas destinadas a detectar combatentes estrangeiros e outras ameaças terroristas nas fronteiras externas. De acordo com o Diretor Executivo da Frontex, Fabrice Leggeri, "a Operação Themis

refletirá melhor os padrões de mudança de migração, bem como o crime transnacional" e "ajudará a Itália a rastrear atividades criminosas, como o contrabando de drogas no Adriático" (FRONTEX..., 2018, tradução nossa).

Segundo Gruszczak (2019), enquanto a Operação Triton apresentava uma configuração mesclada entre políticas inclusivas e excludentes, com enfoque ao mesmo tempo na mobilidade como uma condição humana, e nas pessoas como sujeitos de segurança, a Operação Themis tratou-se de uma iniciativa orientada para a exclusão, com viés puramente securitário. A mudança de Triton para Themis significou, grosso modo, a revisão de prioridades da União Europeia frente aos fluxos migratórios no Mediterrâneo Central. Com a diminuição das pressões migratórias em 2017 e 2018, e o estabelecimento da zona de busca e salvamento da Líbia (*SAR zone*), a UE pode reduzir o orçamento e área operacional de Themis, focando em controle e vigilância nas fronteiras, além de coleta de informações para análise de risco e combate à criminalidade transfronteiriça. De acordo com a Frontex, as mudanças refletem as necessidades das autoridades italianas, bem como as prioridades da Agência, atribuindo à Operação Themis "um enfoque aprimorado na aplicação da lei, enquanto continua a incluir operações de busca e salvamento como um componente crucial" (FRONTEX, [2021b]).

Segundo as autoridades da Frontex, a Operação Themis incorpora um novo enfoque na aplicação da lei com o objetivo de reprimir atividades criminosas, como o contrabando e o tráfico de drogas, além de renovados esforços na coleta de informações para impedir que terroristas e combatentes estrangeiros entrem na UE.

Os planos operacionais de Themis, de 2018 e 2019, apresentam como finalidade da operação:

> [...] fornecer assistência técnica e operacional acrescida ao Estado-membro de acolhimento, coordenando as atividades operacionais nas fronteiras marítimas externas para controlar os fluxos de imigração ilegal, combater a criminalidade transfronteiriça e reforçar a cooperação europeia nas funções de guarda costeira, a fim de enfrentar a crise migratória no Mediterrâneo Central em uma abordagem abrangente [*comprehensive approach*]. (FRONTEX, 2019d, p. 9, tradução nossa).

A maioria dos objetivos de Themis permaneceram iguais aos objetivos de Triton, e foram adicionados os objetivos de melhorar a coleta e troca de informações (incluindo, pela primeira vez, a coleta de dados pessoais), e de apoiar o Estado-membro de acolhimento nas funções da guarda costeira, como segurança marítima, controle de fronteiras, controle alfandegário, operações de busca e salvamento, proteção ambiental, controle de pesquisa, e aplicação da lei em geral.

A área operacional de Themis foi reajustada da área operacional de Triton, a pedido das

autoridades italianas, por meio da redução da área operacional no Mediterrâneo Central e do alargamento da área operacional para o Mar Adriático, correspondendo ao total de 24 milhas náuticas (44.5 km) – em comparação com as 138 milhas náuticas cobertas por Triton em 2016 e 2017.

Embora a área operacional tenha sido ampliada para o leste, pontos críticos para a Operação Triton, entre a ilha de Lampedusa e as águas territoriais da Líbia foram amplamente desativados (GRUSZCZAK, 2019). Em dezembro de 2017, foi declarada uma zona de busca e salvamento (SAR zone) da Líbia na região no Mediterrâneo Central, sob endosso e apoio da União Europeia, especificamente das operações EUBAM e Sophia, além da EUDEL para a Líbia. Com o estabelecimento de uma zona de busca e salvamento da Líbia, as capacidades operativas da Frontex puderam ser removidas da região, atuando mais próximas às fronteiras italianas.

As ações da Operação Sophia e da Operação Triton foram cruciais para o estabelecimento da zona SAR da Líbia. Em decorrência do financiamento e treinamento da Guarda Costeira e da Marinha Líbia, além de outros mecanismos responsáveis pela vigilância das fronteiras marítimas líbias, a definição e incorporação da zona SAR pela Organização Marítima Internacional se fez possível. Com isso, as atividades das Operações Triton e Sophia puderam ser reduzidas para o componente securitário – visando vigilância e controle de fronteiras, prevenção da criminalidade organizada, e aplicação do embargo de armas da ONU à Líbia –, e foram transicionadas para as Operações Themis e Irini, em 2018 e 2020, respectivamente. Grosso modo, os migrantes estão sendo retornados para território líbio antes mesmo de atingirem águas internacionais, agora esvaziadas de ativos europeus para operações de busca e salvamento.

Outras preocupações quanto ao mandato da Operação Themis foram apresentadas pelo Fórum Consultivo para os Direitos Fundamentais da Frontex. Em primeiro lugar, uma das principais diferenças entre Themis e sua antecessora, Triton, além da redução significativa na área operacional, é que o PO de Themis não prevê um ponto de desembarque específico para pessoas resgatadas no Mediterrâneo (FRONTEX, 2018a, p. 36). Em segundo lugar, o Fórum Consultivo levantou preocupações sobre o impacto que a vigilância aérea marítima da Frontex pode ter para a prevenção de partidas de migrantes na Líbia que serão, sabidamente, encaminhados para os Centros de Detenção (FRONTEX, 2018a).

Além dos pontos mencionados, Themis teve adicionado ao seu mandato o objetivo de melhorar a coleta e troca de informações, incluindo a coleta de dados pessoais, e de apoiar a Itália nas funções da Guarda Costeira em terra. Portanto, os agentes da Frontex auxiliaram as

autoridades nacionais italianas nos pontos de acesso para registro de migrantes, incluindo atividades de triagem, interrogatório e coleta de dados pessoais e impressões digitais. Essas atividades remetem ao objetivo mais amplo de combate às redes criminosas transnacionais, especialmente de contrabando e tráfico de pessoas.

5.1.4 Práticas securitárias nas Operações Triton e Themis

Considerando as características e principais atividades desempenhadas pelas Operações Triton e Themis da Frontex, pode-se identificar no escopo das operações algumas práticas securitárias. Beneficia-se do desenho de uma linha evolutiva das atividades das operações desde o fim de Mare Nostrum, até as modificações significativas no mandato de Themis. Percebe-se, com isso, uma gradação de práticas de cunho humanitário para práticas com viés securitário. Evidente que, nos diversos anos em que as operações estiveram ativas, há uma mistura e sobreposição dos aspectos humanitários e securitários das operações, não sendo possível, portanto, caracterizá-las somente em uma das pontas do espectro.

Nesse ponto, cabe retomar o entendimento sobre "práticas securitárias", segundo a teoria de securitização. Entende-se por "práticas securitárias" duas categorias amplas: (1) práticas que foram empregadas após o sucesso de um processo discursivo de securitização de uma questão, como é o caso da migração na Europa; e (2) práticas que, em si, incorporam a imagem do "migrante" como ameaça e transmitem a ideia de que a questão que estão abordando é uma questão de segurança (BALZACQ, 2008; LÉONARD; KAUNERT, 2020). Dentro da segunda categoria, práticas que usualmente são implantadas para resolver problemas de segurança, como por exemplo o crime organizado ou o terrorismo, podem ser consideradas como instrumentos securitizadores. Ainda, práticas de coordenação com instituições tradicionalmente consideradas como instituições de segurança, também podem ser enquadradas na mesma categoria (LÉONARD, 2010a).

De início, a Operação Triton foi estabelecida com o claro mandato de auxiliar as autoridades italianas no controle e vigilância fronteiriços. Diferentemente das expectativas da comunidade internacional e do governo italiano, Triton, apesar de substituir de fato a presença de Mare Nostrum no Mar Mediterrâneo, não se configurava como uma operação para a assistência humanitária. Como evidência da gradual securitização por práticas em Triton, pode-se destacar, além da diferença fundamental no mandato, a diminuição da área operacional, a realização de atividades conjuntas com a Operação Sophia e a Europol, e a mobilização dos ativos da operação para a detecção de contrabando de drogas, pesca ilegal e poluição marítima.

A Operação Themis, por sua vez, apresenta ao menos dois indicativos da crescente securitização: (1) a diminuição ainda mais significativa da área operacional, esvaziando, assim, as águas próximas de Líbia; e (2) a ênfase na coleta de informações pessoais destinadas a detectar ameaças relacionadas ao crime transfronteiriço e ao terrorismo. Pode-se mencionar, ainda, o esvaziamento do Mar Mediterrâneo de embarcações da Frontex em 2020 e 2021, reduzindo a atividade de monitoramento do Mediterrâneo para voos de vigilância (AUVILLAIN, 2021).

Uma atividade específica está relacionada aos pontos indicados acima: o treinamento da Guarda Costeira e Marinha da Líbia. Ao realizar o referido treinamento, as Operações contribuíram ativamente para o estabelecimento de uma zona de busca e salvamento líbia no Mar Mediterrâneo, permitindo, assim, a redução na sua área operacional e redirecionando o enfoque das operações para atividades de combate e prevenção do crime organizado e terrorismo. Desde 2016, foi estabelecida uma estreita coordenação operacional entre a Operação Triton e a Operação Sophia, com o objetivo de combater eficazmente as redes de contrabando de migrantes. Por meio de Triton, a Frontex esteve envolvida com os treinamentos da GC&M líbias no âmbito da Operação Sophia (FRONTEX, 2016c). A interação da Frontex com as autoridades de fronteira da Líbia sem o estabelecimento de um acordo de trabalho (Regulamento 2007-2004, artigo 14.°) ou convênio (Regulamento 2016-1624, artigo 54.°), só se fez possível no âmbito da cooperação com a Operação Sophia. Essa ação infere diretamente na *accountability* das atividades, visto que a Frontex é menos responsável perante o Parlamento Europeu no que diz respeito à cooperação com missões da PCSD, do que para a cooperação com as autoridades de países terceiros (DURA, 2018).

Apesar de o mandato de Triton e Themis não se referirem às missões de busca e salvamento no Mar Mediterrâneo como um objetivo, essas atividades estavam presentes diariamente na condução de suas atividades. Visto isso, sua abordagem e estrutura poderiam ter sido repensadas à luz da realidade no Mar Mediterrâneo, o que não foi feito. Ao contrário, as operações puderam, gradualmente, ir redirecionando suas atividades para práticas mais securitárias. A intensificação do caráter securitário das práticas da Frontex é notadamente visível na implantação da operação marítima conjunta com uma missão militar da PCSD, no esvaziamento de embarcações no Mar Mediterrâneo e, além disso, do seu papel proeminente na coleta e produção de informações sobre fluxos migratórios, crime organizado e terrorismo.

5.2 A securitização por práticas dos fluxos migratórios no Mediterrâneo

Nesta última seção, propõe-se fazer a discussão que pretende responder às questões de investigação e concluir o objetivo deste trabalho: se e como as práticas securitárias das operações de segurança da União Europeia no Mar Mediterrâneo, designadamente EUBAM Líbia, Operação Sophia, Operação Triton e Operação Themis, reforçam o caráter securitizado da questão migratória porque mobilizam entendimentos intersubjetivos e incorporam a imagem dos fluxos migratórios como uma ameaça ao território europeu. Esse processo, por sua vez, está vinculado aos significantes e significados simbólicos das fronteiras europeias, especificamente com o Mar Mediterrâneo, que é o *locus* da presente análise.

No caso de avaliar a estratégia da União Europeia para a gestão dos fluxos migratórios na rota do Mediterrâneo Central, a incorporação de operações que atuam no âmbito da PCSD e outras no âmbito da Frontex, ou seja, do ELSJ, permite desenhar um mosaico de mecanismos e políticas adotados, sob diferentes bases normativas, para o enfrentamento dos fluxos migratórios. Essa abordagem se justifica, ainda, pela crise de solidariedade entre os Estados-membros, o aumento nos fechamentos das fronteiras internas no Espaço Schengen, e a crise no sistema de requisição de asilo na União Europeia.

Considerando o quadro teórico da securitização, e partindo do pressuposto abordado no capítulo "Sobre a securitização da migração nas fronteiras europeias" (2) de que a migração é uma questão amplamente securitizada na Europa – processo que pode ter o seu estopim identificado em meados da década de 1990 (HUYSMANS, 2000, 2006; CEYHAN; TSOUKALA, 2002) – pode-se identificar nas quatro operações supramencionadas práticas securitárias que contribuem para o reforço e intensificação de um processo de securitização já em curso. Caracteriza-se as operações, portanto, como "instrumentos de securitização" (BALZACQ, 2008; LÉONARD, 2010a), os quais são utilizados para abordar um problema público definido como ameaça, as migrações, ilustradas pelas travessias do Mediterrâneo que estas operações buscam interceptar ou impedir.

Conforme explicitado anteriormente, os instrumentos de securitização são definidos como "um *disposifit* social e técnico identificável que incorpora uma imagem de ameaça específica, por meio da qual a ação pública é configurada a fim de resolver um problema de segurança" (BALZACQ, 2008, p. 79). Os instrumentos incorporam, ainda, a mentalidade dos agentes de segurança, e organizam as interações entre os membros no campo da (in)segurança. Nesse sentido, identifica-se como o cerne das práticas securitárias no Mediterrâneo as interações entre Sophia-EUBAM, EUBAM-Triton, Sophia-Triton, Triton-Themis. Ao fim e ao cabo, o componente militar da Operação Sophia, como a primeira missão militar da PCSD conjurada para abordar a questão dos fluxos migratórios, transborda para as atividades nas

outras operações, empregando a abordagem securitária no Mar Mediterrâneo e as relações com as autoridades da Líbia. Além disso, a questão migratória é incorporada na agenda do ELSJ e da Frontex, especificamente, para o combate ao crime organizado transfronteiriço, como o tráfico de pessoas, de drogas, terrorismo, pesca ilegal, crimes ambientais marítimos, entre outros.

Ainda, o estabelecimento da Célula de Informação Criminal (*Crime Information Cell*) no escopo da Operação Sophia, criou um quadro de cooperação aproximada entre as agências descentralizadas do ELSJ (Frontex, Europol e Eurojust, nomeadamente) e a PCSD. Dentre os objetivos da Célula, destaca-se o desenvolvimento de um quadro abrangente de informações sobre o contrabando e o tráfico de pessoas, além de outras formas de criminalidade transfronteiriça, incluindo o terrorismo. O envolvimento da Frontex na Célula desloca, portanto, os objetivos de gestão fronteiriça e de mobilidade para objetivos de segurança, i.e., o combate ao crime transfronteiriço.

Por último, ressalta-se que a análise das operações não compreende, de forma alguma, a análise mais ampla dos mecanismos para gestão de fluxos migratórios da UE, abstraindo, por exemplo, o trabalho do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), as disposições dos Regulamentos Dublin (I, II e III), e as medidas paliativas da Comissão Europeia adotadas no cenário de crise, como o estabelecimento de quotas e realocamento de migrantes e refugiados dentre os Estados-membros. Propôs-se, todavia, a compreensão da presença securitária da União Europeia no Mar Mediterrâneo, as sobreposições de funções da PCSD e da Frontex nesse nicho, e a interação diária dos agentes de segurança com os migrantes que arriscam suas vidas na travessia marítima.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação propôs-se identificar e avaliar as práticas securitárias empregadas por operações da União Europeia na região central do Mediterrâneo, entre os anos de 2013 e 2020. Para isso, focalizou-se a análise nas ações de quatro operações, quais sejam, a EUBAM Líbia (2013-hoje) e EUNAVFOR MED "Operação Sophia" (2015-2020), no âmbito da PCSD, e as Operações Triton e Themis, no âmbito da Frontex e do ELSJ. Adotou-se o pressuposto de que a migração é questão amplamente securitizada na União Europeia, e que este processo tem se desenvolvido em *continuum* desde meados dos anos 1990. A investigação objetivou, portanto, avaliar se e como as práticas securitárias presentes nas referidas operações reforçam o caráter securitário da migração na Europa.

Os capítulos da dissertação foram organizados segundo os objetivos específicos da pesquisa. O capítulo "Sobre a securitização da migração na União Europeia" (2) objetivou minuciar as bases teórico-conceituais da teoria de securitização, especificamente a abordagem de práticas da Escola de Paris, e apresentar o caso da securitização da migração na UE, além do impacto dos (re)ordenamentos fronteiriços do bloco para esse processo. O capítulo "As instituições de segurança da União Europeia" (3) propôs descrever, histórica e juridicamente, o processo de livre circulação de pessoas e o (re)ordenamento das fronteiras europeias, internas e externas, e os mecanismos de segurança associados à vigilância e ao controle dos fluxos migratórios. No referido capítulo explanou-se o funcionamento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) e da Frontex, além da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Por fim, os capítulos "Práticas securitárias nas missões da PCSD" (4) e "Práticas securitárias nas operações da Frontex" (5) intentaram descrever, identificar e analisar as práticas securitárias presentes nas atividades das quatro operações escolhidas, de modo a indicar como essas práticas reforçam o caráter securitário da migração e associam a periferia como fonte de ameaças que assolam a Europa.

Ao fim dessa pesquisa, ao menos quatro inferências podem ser realizadas considerando a securitização da migração na União Europeia. Em primeiro lugar, os limites da abordagem de práticas da teoria de securitização acentuam-se quando confrontados com a análise empírica. Apesar de ter sido possível identificar as principais atividades das operações, caracterizá-las como práticas securitárias é uma incursão muito mais difícil. Utilizou-se de critérios definidos por pesquisas anteriores (BALZACQ, 2008, 2011; LÉONARD, 2010a; LÉONARD; KAUNERT, 2020), que classificam ao menos duas categorias de práticas securitárias: (1)

práticas que são empregadas após o sucesso de um processo discursivo de securitização de uma questão, como é o caso da migração na Europa; e (2) práticas que, em si, incorporam a imagem do "migrante" como ameaça e transmitem a ideia de que a questão que estão abordando é uma questão de segurança. Na segunda categoria, faz-se uma subdivisão, e identificam-se três tipos de práticas: (1) práticas que usualmente são implantadas para resolver problemas comumente entendidos como de segurança, como o crime organizado ou o terrorismo; (2) a associação e cooperação com instituições tradicionalmente consideradas como instituições de segurança; e (3) práticas extraordinárias, no sentido de *out of the ordinary,* ou seja, nunca ou raramente empregadas para tratar da questão de segurança.

Apesar dessas categorias terem facilitado a tarefa de identificar as práticas securitárias nas operações, estas são demasiadamente amplas, e não estabelecem parâmetros fiáveis para a determinação precisa de quando ou porque uma prática é efetivamente securitária. A reflexão sugere, no entanto, que talvez a análise de práticas associada à análise de discurso propicie a melhor identificação de determinadas práticas no processo amplo de securitização. No entanto, permanece o desafio de identificar práticas securitárias em contextos em que o discurso securitizante não é fortemente empregado, e a questão encontra-se razoavelmente institucionalizada, como é também o caso da migração.

Em segundo lugar, o método empregado nessa pesquisa revela, também, limitações quanto a compreensão do processo sociológico, altamente relacional e intersubjetivo, do processo de securitização. Adotou-se a metodologia de análise documental e análise bibliográfica utilizando-se, primariamente, de documentos oficiais das instituições europeias, avaliações e relatórios de organismos internacionais e organizações não-governamentais, e bibliografia especializada sobre a securitização da migração na Europa. A incorporação de entrevistas com agentes de segurança no campo, com especialistas e ativistas de direitos humanos, bem como a realização de trabalho etnográfico nas bases das operações, pode oferecer novos *insights* para a análise e permitir o desenho verossímil de um fenômeno tão complexo quanto é o do gerenciamento de fluxos migratórios. Afinal, pode-se também averiguar uma questão de ordem: o que acontece primeiro? O ordenamento jurídico e procedimental é estabelecido, e então as operações são conduzidas, ou a realidade no campo apresenta-se diferente do que está estabelecido no *acquis* da UE e, por isso, os regulamentos são estabelecidos? Esse entendimento só será possível a partir da imersão na realidade e rotina das operações, além de acesso privilegiado a documentos de trabalho e relatórios de atividades, muitos dos quais não puderam ser acessados para essa pesquisa.

Ademais, percebe-se um *gap* entre o que é de fato e o que é de direito no andamento das

operações. No caso específico da associação entre as atividades do ELSJ e da PESC/PCSD, há patente incompatibilidade jurídica entre os mecanismos de tomada de decisão, de controle, e de *accountability*, apesar de, na prática, atuarem conjuntamente no Mar Mediterrâneo. Percebe-se, ao fim e ao cabo, a prerrogativa dos Estados-membros nas decisões frente ao gerenciamento de fluxos migratórios e a presença da União Europeia no Mediterrâneo, mesmo em uma suposta iniciativa da UE no caso das operações da Frontex. Apesar das políticas migratórias e de asilo terem sido gradualmente comunitarizadas no quadro jurídico da UE, e a Frontex ter sido dotada de crescente autonomia com duas reformas de 2016 e 2019, prevalece a autorização e anuência dos Estados-membros no ELSJ.

Em terceiro lugar, a pesquisa revelou também o profundo paradoxo das políticas europeias para a questão migratória. Ora securitárias, ora cooperativas, ora humanitárias. O paradoxo não é, de maneira alguma, uma novidade. As operações analisadas aqui pendem para o viés securitário. Não obstante, outras políticas adotadas pela UE na abordagem global da migração buscam mitigar o aspecto securitário com políticas de assistência humanitária e de coordenação de procedimentos de asilo, que não são abordadas por essa pesquisa. No entanto, as opções feitas pela UE referentes à sua presença no Mediterrâneo e no gerenciamento dos fluxos migratórios indicam a preferência e prevalência por opções associadas à securitização da questão migratória e ao fortalecimento da ideia de "Fortaleza" Europa.

Em quarto lugar, nesta pesquisa foi tomada a decisão de analisar as políticas empregadas pela União Europeia enquanto mecanismo não-estatal e, em alguma medida, supranacional. A intenção que orienta essa decisão é avaliar a potencialidade de mecanismos não-estatais exercerem políticas de segurança fronteiriça, de modo a evidenciar alternativas aos modelos estatais e nacionalizados presentes nos Estados-membros, e conjugarem a gestão territorial para uma instituição europeia. Não obstante, os interesses políticos dos Estados-membros agem diretamente nas decisões tomadas pela UE, especialmente no que tange às questões de segurança, localizadas no cerne da soberania territorial dos Estados. Ainda assim, é possível observar que a UE se tem dotado de capacidades, mecanismos e meios operacionais para agir no domínio de gestão de fronteiras em nome dos Estados-membros. Com o detalhamento exposto nesta dissertação sobre as instituições de segurança da UE, i.e., ELSJ e PESC, será possível avançar, em pesquisas futuras, para a análise dos constantes processos de barganha entre as instituições europeias e os representantes dos Estados-membros, especialmente na Comissão Europeia e no Conselho de Ministros, no que tange à adoção de políticas migratórias e de asilo, e à gestão do território europeu.

As quatro inferências apresentadas indicam novos caminhos para a pesquisa acadêmica e científica na temática de securitização de fluxos migratórios e gestão fronteiriça, que permitirão avançar o entendimento sobre esta temática. Independentemente disso, a pesquisa revelou que as operações da UE no Mediterrâneo constroem uma rede coerente de implicações a respeito dos fluxos migratórios, que são apresentados como uma ameaça que coloca o território europeu e o projeto de integração europeu em condição de vulnerabilidade. Isto porque identificou-se nas operações práticas securitárias, quais sejam, o enrijecimento das fronteiras líbias, os treinamentos da Guarda Costeira & Marinha da Líbia, a despretensão para as buscas de resgate e salvamento, a interceptação de migrantes irregulares antes que estes adentrem águas internacionais, o esvaziamento do Mar Mediterrâneo de embarcações, a ausência de um ponto específico de desembarque para pessoas resgatadas por Themis, a autorização de pessoas serem retornadas à Líbia pela Operação Sophia – quando resgatadas próxima às águas territoriais líbias –, a coleta e compartilhamento de informações pessoais de migrantes entre as instituições, entre outras condutas dos agentes de (in)segurança.

Ademais, identificam-se tendências para a externalização do gerenciamento dos fluxos migratórios, driblando o princípio de *non-refoulement*, ao atribuir aos países de trânsito e de origem a responsabilidade única perante às pessoas vítimas de sucessivos conflitos e crises em países de África e Oriente Médio. As políticas de segurança fronteiriça da União Europeia consistem, então, em um conjunto de práticas que visa repelir os migrantes indesejáveis do território europeu, e normalizar a sua periferia, i.e., a Líbia, em prol da estabilidade e segurança do centro.

Ao final da pesquisa, percebe-se que o gradual desenvolvimento de um espaço de livre-circulação na UE, ao passo que fortaleceu o projeto de integração regional e contribuiu para o estabelecimento de uma "identidade europeia", veio acompanhado de um processo de securitização dos fluxos migratórios, pautado na exclusão de não-europeus advindos, principalmente, do continente africano. Identifica-se a estratégia de fortificação das fronteiras externas e interceptação de migrantes irregulares, antes mesmo destes adentrarem a UE, nas práticas das operações europeia de segurança que ocuparam o Mar Mediterrâneo de 2013 a 2020. As operações EUBAM Líbia, Sophia, Triton e Themis materializam a metáfora da "Fortaleza Europa", construindo uma rede de vigilância e controle fronteiriço intransponível para os migrantes indesejáveis em território europeu.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita. Blair's Africa: The Politics of Securitization and Fear. **Alternatives**, v. 30, p. 55-80, 2005.

AKKERMAN, Mark. **Expanding the Fortress:** The policies, the profiteers and the people shaped by the EU's border externalisation programme. Amsterdam: Transnational Institute and Stop Wapenhandel, May 2018.

AMNESTY INTERNATIONAL. **A Perfect Storm:** The Failure of European Policies in the Central Mediterranean. London: Amnesty International Ltd, 6 Jul. 2017a. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/documents/eur03/6655/2017/en/. Acesso em: 3 jun. 2020.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Libya's Dark Web of Collusion:** Abuses against Europe-bound refugees and migrants. London: Amnesty International Ltd, 11 Dec. 2017b. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/. Acesso em: 3 jun. 2020

AUSTIN, John L. **How to do things with words.** Oxford: Oxford University Press, 1962, Lectures I and II.

AUVILLAIN, Mathilde. My time on Europe's haunted seas. **POLITICO**. Apr. 29, 2021. Disponível em: https://www.politico.eu/article/my-time-on-europes-haunted-seas-migration-mediterranean-aquarius/. Acesso em: 09 nov. 2021.

BALIBAR, Étienne. **We, the People of Europe?** Reflections on Transnational Citizenship. Translated by James Swenson. Princeton and Oxford: Princeton University Press, p. 1-77, 2004.

BALZACQ, Thierry. A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants. In: BALZACQ, Thierry (ed.). **Securitization Theory:** How security problems emerge and dissolve. London and New York: Routledge, p. 1-30, 2011.

BALZACQ, Thierry. The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies. **Journal of Common Market Studies,** v. 46, n. 1, p. 75-100, 2008.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.

BALZACQ, Thierry; LÉONARD, Sarah; RUZICKA, Jan. 'Securitization' revisited: theory and cases. **International Relations**, v. 30, n. 4, p. 494-531, 2016.

BENEDICTO, Ainhoa Ruiz; BRUNET, Pere. **Building Walls:** Fear and securitization in the European Union. Centre Delàs, Report 35. Barcelona, September 2018. Disponível em: http://centredelas.org/publicacions/informe-35-levantando-muros-politicas-del-miedo-y-securitizacion-en-la-union-europea-2/?lang=en. Acesso em: 30 maio 2021.

BENEDICTO, Ainhoa R. **Guarding the Fortress**: The role of Frontex in the militarization and securitization of migration flows in the European Union. Barcelona: Centre Delàs d'Estudis per la Pau. Nov. 2019.

BENZOW, Gregg. EU opens new office in Libyan rebel stronghold. **Deutsche Welle (DW).** 23 May 2011. Disponível em: https://www.dw.com/en/eu-opens-new-office-in-libyan-rebel-stronghold/a-15096564. Acesso em: 10 out. 2020.

BERROD, Frédérique. The Schengen Crisis and the EU's Internal and External Borders: A Step Backwards for Security-Oriented Migration Policy? **Borders in Globalization Review**, v. 1, n. 2, p. 53-63, Spring/Summer 2020.

BIGO, Didier. Detention of Foreigners, States of Exception, and the Social Practices of Control of the Banopticon. In: RAJARAM, Prem Kumar; WARR-GRUNDY, Carl. (eds.). **Borderscapes:** Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge. Borderlines, v. 29. Minneapolis, London: University of Minnesota Press, 2007, p. 3-33.

BIGO, Didier. Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power. **International Political Sociology**, v. 5, p. 225-258, 2011.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives**, v. 27, p. 63-92, 2002.

BIGO, Didier. When two become one: Internal and external securitisations in Europe. In: KELSTRUP, Morten; WILLIAMS, Michael (eds.) **International Relations Theory and the Politics of European Integration**: Power, Security and Community, London: Routledge, p. 320-360, 2000.

BISCOP, Sven. European Defence: Give PESCO a Chance. **Survival**, v. 60, n. 3, p. 161-180, 2018.

BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas. From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. **Journal of European Public Policy**, v. 25, n. 1, p. 83-108, 2018.

BOSSONG, Raphael. The expansion of Frontex: symbolic measures and long-term changes in EU border management. **SWP Comment**, German Institute for International and Security Affairs, n. 47, 2019.

BOSWELL, Christina. Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? **International Migration Review**, Center for Migration Studies of New York, v. 41, n. 1, p. 75-10, Spring 2007.

BRANDÃO, Ana Paula. The CSDP-FSJ nexus in maritime security: the case of Operation Sophia. **XIII Congreso de AECPA**, GT 3.20 Las multiples dimensiones de la seguridad marítima, Barcelona, 20-22 September 2018.

BRANDÃO, Ana Paula. The Internal-External Security Nexus: EU Operation Sophia Through the Lens of Securitization. In: ROCHA, Álvaro; PEREIRA, Robson P. (Eds.) **Developments and Advances in Defense and Security**: Proceedings of MICRADS 2019. Singapore: Springer, p. 257-268, 2019.

BRANDÃO, Ana Paula. O Nexo Interno-Externo da Narrativa Securitária da União Europeia. **JANUT.NET e-journal of International Relations**, v. 6, n. 1, p. 1-20, 2015.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

C.A.S.E. COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. **Security Dialogue**, v. 37, n. 4, p. 443-487, Dec. 2006.

CAMPBELL, Zach. Europe's deadly migration strategy. **POLITICO.** 28 Feb. 2019. Disponível em: https://www.politico.eu/article/europe-deadly-migration-strategy-leaked-documents/. Acesso em: 10 nov. 2020.

CARRERA, Sergio; DEN HERTOG, Leonhard; PARKIN, Joanna. EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring. **MedPro**, Technical Report No. 15, Aug. 2012.

CARRERA, Sergio; LUK, Ngo Chun. Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area. **CEPS Paper in Liberty and Security in Europe**, No. 2020-04, April 2020.

CECCORULLI, Michela. Back to Schengen: the collective securitization of the EU free-border area. **West European Politics**, v. 42, n. 2, p. 302-322, 2019.

CEYHAN, Ayse; TSOUKALA, Anastassia. The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Politics. **Alternatives**, v. 27, Special Issue, p. 21-39, 2002.

CHRISTENSEN, Gitte; ROUHOMÄKI, Jyrki; RODT, Annemarie. **The European Union Border Assistance Mission in Libya – successes, shortcomings and lessons identified**. Copenhagen: Royal Danish Defence College, 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - **Programa da Haia:** dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça. COM (2005) 184 final, Bruxelas, 2005. Disponível em: https://europa.eu/!My67Nf. Acesso em: 26 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Europeia para a Segurança. **Jornal Oficial da União Europeia:** 28 abr. 2015, Estrasburgo, COM (2015) 185 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0185. Acesso em: 09 nov. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Migração e Assuntos Internos. **Europa sem fronteiras**: O Espaço Schengen. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/publications/schengen-brochure_en. Acesso em: 14 maio 2021. doi:10.2837/71557

COMISSÃO EUROPEIA. União Europeia. **Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa Europeia.** Jun. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_pt.pdf. Acesso em: 31 out. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. União Europeia. **Documento de Reflexão sobre o Futuro da Defesa Europeia.** Jun. 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_pt.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE. **Traité instituant la Communauté Économique Européenne et documents annexes.** 25 mars 1957. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT. Acesso em: 02 jun. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Estratégia de segurança interna da União Europeia:** Rumo a um modelo europeu de segurança. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf. Acesso em: 02 jun. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicado de Imprensa. **Operação EUNAVFOR MED SOPHIA: mandato prorrogado até 30 de setembro de 2019**, 29 mar. 2019. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/. Acesso em: 10 set. 2020.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.° 2007/2004 do Conselho, de 26 de Outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**: 25 nov. 2004, L 349/1. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004R2007. Acesso em: 09 nov. 2021.

CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Regulamento (CEE) n° 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: 19 out. 1968, L 257/2. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R1612&from=PT. Acesso em: 14 maio 2021.

CONSELHO EUROPEU. **Conselho Europeu de Santa Maria da Feira**, 19 e 20 de junho de 2000. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21028/conselho-europeu-de-santa-maria-da-feira-conclus%C3%B5es-da-presid%C3%AAncia.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

CONSELHO EUROPEU. Comunicado de Imprensa 204/15. **Reunião extraordinária do Conselho Europeu**, 23 abr. 2015. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/. Acesso em: 15 jul. 2020.

COSTA, Olivier. Seção IV - A política externa da UE. In: _____. **A União Europeia e sua Política Externa:** História, Instituições e Tomada de Decisão. Brasília: Cidade gráfica, p. 165-232, 2020.

CÔTÉ, Adam. Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. **Security Dialogue**, v. 47, n. 6, p. 541-558, 2016.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World. **Report on the Implementation of the European Security Strategy:** Providing Security in a Changing World. 2008. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/language-en/format-PDF/source-212363317. Acesso em: 02 jun. 2021.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **European Security Strategy:** A Secure Europe in a Better World. Belgium: DGF-Communication / Publication, 13 Dec. 2003. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/34e43624-417d-11ea-9099-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-212363317. Acesso em: 02 jun. 2021.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Shared Vision, Common Action: A stronger Europe:** a global strategy for the European Union's foreign and security policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-212363317. Acesso em: 02 jun. 2021.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2020/903 of 29 June 2020 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 30 June 2020a, L 207. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/903/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2020/471 of 31 March 2020 repealing Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 1 Apr. 2020b, L 101/3. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171863429&uri=CELEX:32020D0471. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2020/472 of 31 March 2020 on a European Union military operation in the Mediterranean (EUNAVFOR MED IRINI). **Official Journal of the European Union:** 1 Apr. 2020c, L 101/4. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171973797&uri=CELEX:32020D0472. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2019/535 of 29 March 2019 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 1 Apr. 2019a, L 92/1. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171666496&uri=CELEX:32019D0535. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2019/1595 of 26 September 2019 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 27 Sep. 2019b, L 248/73. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171765954&uri=CELEX:32019D1595. Acesso em: 25 maio

2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2018/2055 of 21 December 2018 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 21 Dec. 2018a, LI 327/9. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171534424&uri=CELEX:32018D2055. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2018/2009 of 17 December 2018 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 17 December 2018b, L 322. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2018/2009/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2018/717 of 14 May 2018 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 16 May 2018c, L 120/10. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171437809&uri=CELEX:32018D0717. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2017/1342 of 17 July 2017 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 18 July 2017a, L 185. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2017/1342/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. General Secretariat of the Council. **Joint CivCom Advice and PMG Recommendations on Strategic Review on EUBAM Libya, EUNAVFOR MED OP Sophia & EU Liaison and Planning Cell.** 10714/17. Brussels: 29 Jun. 2017b.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2017/1385 of 25 July 2017 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 26 Jul. 2017c, L 194/61. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171335677&uri=CELEX:32017D1385. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2017/2162 of 20 November 2017 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 21 November 2017d, L 304. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2017/2162/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2016/2314 of 19 December amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official**

Journal of the European Union: 20 Dec. 2016a, L 345/62. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597171112732&uri=CELEX:32016D2314. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2016/1339 of 4 August 2016 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 5 August 2016b, L 212. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2016/1339/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2016/993 of 20 June 2016 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). **Official Journal of the European Union:** 21 Jun. 2016c, L 162/18. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597170943782&uri=CELEX:32016D0993. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2016/207 of 15 February 2016 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 16 February 2016d, L 39. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2016/207/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2015/2276 of 7 December 2015 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 8 December 2015a, L 322. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/2276/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2015/1926 of 26 October 2015 amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). **Official Journal of the European Union:** 27 Oct. 2015b, L 281/13. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597170823610&uri=CELEX:32015D1926. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). **Official Journal of the European Union:** 23 Jun. 2015c, L 157/51. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597170648498&uri=CELEX:32015D0972. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2015/800 of 21 May 2015 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 22 May 2015d, L 127. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/800/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May

2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). **Official Journal of the European Union:** 19 May 2015e, L 122/31. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597071455978&uri=CELEX:32015D0778. Acesso em: 25 maio 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Libya, a Political Framework for a Crisis Approach.** 13829/14. Brussels: 1 Oct. 2014a.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2014/294 of 20 May 2014 amending Decision 2013/233 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 21 May 2014b, L 151. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/294/oj/eng. Acesso em: 01 out. 2020.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusion on Libya. Foreign Affairs Council meeting. Brussels: 18 Nov. 2013a.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision (CFSP) 2013/233 of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya). **Official Journal of the European Union**: 24 May 2013b, L 138. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013D0233&qid=1604271793442. Acesso em: 01 out. 2020.

CUSUMANO, Eugenio. Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. **Cooperation and Conflict**, v. 54, n. 1, p. 3-24, 2019.

D'ARCY, François. **União Européia:** Instituições, Políticas e Desafios. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DEARDEN, Kate *et al*. Calculating "Death Rates" in the Context of Migration Journeys: Focus on the Central Mediterranean. In: **GMDAC Briefing Series – Towards safer migration in Africa**: Migration and Data in Northern and Western Africa. Berlin, Germany: Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC), International Organization for Migration. Jan. 2019. Disponível em: https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbdl601/files/publication/file/mortality-rates.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

DIAS, Vanda A. Política Europeia de Vizinhança: Práticas Imperiais na Fronteira com o "Outro"? **Relações Internacionais: R: I**, n. 43, p. 75-84, 2014.

DOVER, R.; KRISTENSEN, A. The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies. In: CINI, M.; BORRAGÁN, N. (Eds.). **European Union Politics.** New York: Oxford University Press, 2015.

DURA, Sophie. The EU in the Central Mediterranean: Impact and Implications of the Comprehensive Approach. **European Journal of Migration and Law**, v. 20, p. 205-222, 2018.

EU ‘to suspend ship patrols’ on Mediterranean migrant mission. **Deutsche Welle**. 27 Mar. 2019. Disponível em: https://www.dw.com/en/eu-to-suspend-ship-patrols-on-mediterranean-migrant-mission/a-48071670. Acesso em: 10 set. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **A reinforced European Border and Coast Guard.** Nov. 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191108_managing-migration-factsheet-european-border-and-coast-guard_en.pdf. Acesso: 30 maio 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Frontex Joint Operation ‘Triton’** – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean. Press Release. Oct. 2014. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_566. Acesso em: 09 nov. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Member States’ notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code**. [2021] Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-11/Full%20list%20of%20notifications_en.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. **Official Journal of the European Union:** Brussels, 13 May 2015a, COM (2015) 240 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597169227325&uri=CELEX:52015DC0240. Acesso em: 25 maio 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action. **Official Journal of the European Union:** Brussels, 9 Sep. 2015b, JOIN (2015) 40 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597168945882&uri=CELEX:52015JC0040. Acesso em: 25 maio 2020.

EUROPEAN COMMISSION. Press Release. **Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten-point action plan on migration.** Luxembourg, 20 Apr. 2015c. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813. Acesso em: 15 jul. 2020.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY. União Europeia. **Annual Report.** 2017. Disponível em: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final. Acesso em: 30 maio 2021.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy.** Jun. 2016. Disponível em: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **Defence Package**: Fact Sheet. Update: 18 May 2017. Disponível em:

https://eeas.europa.eu/sites/default/files/defence_package_factsheet_0.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **Implementation Plan on Security and Defence.** Out. 2017. Disponível em:https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_18-10-2017.pdf. Acesso em: 30 maio 2021.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **EU Missions and Operations**. Oct. 2021. Disponível em: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp-missions-and-operations_2021-10.pdf. Acesso em: 14 dez. 2021.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **EUNAVFOR MED – Operation Sophia, Six Monthly Reports** (22 June to 31 December 2015; 1 January to 31 October 2016; 1 November 2016 to 31 May 2017; 1 June to 30 November 2017; 1 December 2017 to 31 May 2018) **and Monitoring Report** (October 2017 to January 2018). Disponível em: https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2019/02/OperationSophia.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **Strategic Review on EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUBAM Libya & EU Liaison and Planning Cell.** Brussels: 26 Jul. 2018, EEAS (2018) 835.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **Strategic Review on EUBAM Libya, EUNAVFOR MED Op Sophia & EU Liaison and Planning Cell**. Brussels, 15 May 2017a, EEAS (2017) 530. Disponível em: https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/aug/eu-sophia-libya-overview-11471-18.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). EU Global Strategy – The Story of Sophia. In: **YouTube.** Video (ca. 1:22 min). 17 Mar. 2017b. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=tY0bmi6k3ng. Acesso em: 20 jul. 2020.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **EUBAM Libya Initial Mapping Report Executive Summary.** Brussels: 24 Jan. 2017c, EEAS (2017) 0109.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **Interim Strategic Review of EUBAM Libya.** Brussels: 13 Apr. 2015, EEAS (2015) 435.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). **Revised Draft Concept of Operation "Plus" (CONOPS PLUS) for the CSDP mission EUBAM Libya.** Brussels: 18 Apr. 2013, 8182/4/13 REV 4.

EUROPEAN PARLIAMENT. **An area of freedom, security and justice**: general aspects. Fact Sheets on the European Union. Dec. 2020. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects. Acesso em: 25 abr. 2021.

EUROPEAN PARLIAMENT. European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest

tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies (2015/2660(RSP)). **Official Journal of the European Union:** 21 Sep. 2016, C 346/47. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0176. Acesso em: 25 maio 2020.

EUROPEAN POLITICAL STRATEGIC CENTRE (EPSC). Irregular Migration via the Central Mediterranean: From Emergency Responses to Systemic Solutions. **EPSC Strategic Notes.** Issue 2, 2 Feb. 2017. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/959407ea-ed03-11e6-ad7c-01aa75ed71a1. Acesso em: 20 jul. 2020.

EUROPOL. **European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA.** People as a Commodity. 2017. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/socta/2017/people-as-a-commodity.html. Acesso em: 28 jul. 2020.

EUROPOL; INTERPOL. **Migrant Smuggling Networks:** Joint Europol-INTERPOL Report. Executive Summary, May 2016. Disponível em: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-interpol-report-migrant-smuggling-networks. Acesso em: 22 jun. 2020.

FERNÁNDEZ, Félix V. The European Operations in the Mediterranean Sea to deal with migration as a symptom: from the Italian operation Mare Nostrum to Frontex operations Triton and Posseidon, EUNAVFOR-MED and NATO's assistance in the Aegean Sea. **The Spanish Yearbook of International Law**, n. 20, p. 93-117, 2016.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. A Europa da Defesa: O Fim do Limbo. **Nação & Defesa**, n. 110, 3ª Série, p. 87-127, Primavera 2005.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. The European Security and Defense under the Lisbon Treaty: State of the Play and Future Prospects. **Konrad-Adenauer-Stiftung e.V**., May 2013.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The anatomy of a novel process. **Cena Internacional**, v. 10, n. 2, p. 37-54, 2008.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. The mainstreaming of security and defense in the European Union post-2016. In: NOLTE, Detlef; WEIFFEN, Brigitte. **Regionalism Under Stress:** Europe and Latin America in Comparative Perspective. London: Routledge, 2020.

FLOYD, Rita. A revised securitisation theory. In: FLOYD, Rita. **Security and the Environment**: Securitisation Theory and US Environmental Security Policy. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 43-60.

FLOYD, Rita. Collective securitization in the EU: normative dimensions. **West European Politics**, v. 42, n. 2, p. 391-412, 2019.

FLOYD, Rita. Extraordinary or ordinary emergency measures: what, and who, decides the "success" of securitisation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 2, p. 667-694, 2016.

FLOYD, Rita. Securitization theory and securitization studies. **Journal of International Relations and Development**, v. 9, n. 1, p. 53-61, 2006.

FRONTEX. **Annexes of Operational Plan**, Amendment No 1: JO Themis 2018. Warsaw, 29 Jan. 2019a. 104p.

FRONTEX. **Annexes of Operational Plan**: JO Themis 2019. Warsaw, 27 Feb. 2019b. 68p.

FRONTEX. **Annexes of the Operational Plan**, EPN Concept: Joint Operation EPN Triton 2014. 2014/SBS/09. Warsaw, 22 Oct. 2014a. 44p.

FRONTEX. **Annexes of the Operational Plan:** Joint Operation Triton 2017. 2017/SBS/05. Warsaw, 27 Jan. 2017a. 115p.

FRONTEX. **Application for access to European Border and Coast Guard Agency (Frontex) documents**, submitted on 27 October 2020, registered on 26 January 2021. Ref: DCGO/TO/PAD-2020-00258. Warsaw, 16 February 2021a.

FRONTEX. **Application for access to European Border and Coast Guard Agency (Frontex) documents**, submitted on 27 October 2020, registered on 21 December 2020. Ref: DCGO/TO/PAD/2020-00257. Warsaw, 25 January 2021b.

FRONTEX. **Application for access to European Border and Coast Guard Agency (Frontex) documents**, submitted on 27 October 2020, registered on 27 November 2020. Ref: DCGO/TO/PAD-2020-00192. Warsaw, 18 December 2020.

FRONTEX. **Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton**. To better control irregular migration and contribute do SAR in the Mediterranean Sea. 28 Aug. 2014, Reg. No 2014/JOU, Limited. Leaked by: Statewatch in August 28th, 2014b. Disponível em: https://www.statewatch.org/observatories/frontex/frontex-publications/operations-reports/concept-of-reinforced-joint-operation-tackling-the-migratory-the-migratory-flows-towards-italy-jo-epn-triton-to-better-control-irregular-migration-and-contribute-to-sar-in-the-mediterranean-sea/. Acesso em: 10 nov. 2011.

FRONTEX. Consultative Forum on Fundamental Rights. **Second Annual Report**, 2014c. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=fundamental-rights-reports. Acesso em: 30 set. 2020.

FRONTEX. Consultative Forum on Fundamental Rights. **Third Annual Report**, 2015a. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=fundamental-rights-reports. Acesso em: 30 set. 2020.

FRONTEX. Consultative Forum on Fundamental Rights. **Fourth Annual Report**, 2016a. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=fundamental-rights-reports. Acesso em: 30 set. 2020.

FRONTEX. Consultative Forum on Fundamental Rights. **Fifth Annual Report**, 2017b. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=fundamental-rights-reports. Acesso em: 30 set. 2020.

FRONTEX. Consultative Forum on Fundamental Rights. **Sixth Annual Report**, 2018a.

Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=fundamental-rights-reports. Acesso em: 30 set. 2020.

FRONTEX. Consultative Forum on Fundamental Rights. **Seventh Annual Report**, 2019c. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=fundamental-rights-reports. Acesso em: 30 set. 2020.

FRONTEX. **Frontex Evaluation Report:** JO Triton 2017. Operational Response Division, Field Deployment Unit. 2017?

FRONTEX. **Frontex helps train Libyan Coast Guard**. 13 Dec. 2016c. Disponível em: https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-helps-train-libyan-coast-guard-zxRCnE. Acesso em: 10 nov. 2021.

FRONTEX. JO EPN Triton 2016: **Bi-Weekly Analytical Report**, No. 22, Ref. 24 459/2016, 9 Dec. 2016b.

FRONTEX. **Key Documents:** Budget (2005-2021). [2021a]. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=budget. Acesso em: 09 nov. 2021.

FRONTEX. **Operation Themis (Italy).** [2021b]. Disponível em: https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-themis-italy-/. Acesso em: 10 nov. 2021.

FRONTEX. **Operational Plan (Main part)**, Amendment No 1: JO Themis 2018. Warsaw, 29 Jan. 2019d. 36p.

FRONTEX. **Operational Plan (Main part),** EPN Concept: Joint Operation EPN Triton 2016. 2016/SBS/05. Warsaw, 2016?a. 22p.

FRONTEX. **Operational Plan (Main part),** EPN Concept: Joint Operation EPN Triton 2015. 2015/OPS/05. Warsaw, 26 May 2015b. 19p.

FRONTEX. **Operational Plan (Main part),** EPN Concept: Joint Operation EPN Triton 2014. 2014/SBS/09. Warsaw, 22 Oct. 2014d. 18p.

FRONTEX. **Operational Plan (Main part)**: JO Themis 2019. Warsaw, 27 Feb. 2019e. 34p.

FRONTEX. **Operational Plan (Main part):** JO Triton 2017. 2017/SBS/05. Warsaw, 26 Jan. 2017c. 33p.

FRONTEX. **Specific Annex of the Operational Plan**, EPN Concept: Joint Operation EPN Triton 2016. 2016/SBS/05. Warsaw, 2016?b. 77p.

FRONTEX. **Specific Annex of the Operational Plan,** EPN Concept: Joint Operation EPN Triton 2015. 2015/SBS/05. Warsaw, 26 May 2015c. 51p.

GADDAFI wants EU cash to stop African migrants. **BBC News**. 31 Aug. 2010. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-europe-11139345. Acesso em: 16 out. 2020.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. **Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea**. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2003.

GARELLI, Glenda; TAZZIOLI, Martina. The Humanitarian War Against Migrant Smugglers at Sea. **Antipode**, v. 50, n. 3, p. 685-703, 2018.

GRANT, Will. Berlusconi: 'Human tsunami' arriving in Lampedusa. **BBC News**. 10 Apr. 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/news/av/world-europe-13027272. Acesso em: 16 out. 2020.

GRUSZCZAK, Artur. Coping with neo-nomadic mobility: Frontex's agent power in the EU'S extended borderland. **Review of European and Comparative Law**, v. XXXVII, 2019.

GUILD, Elspeth *et al*. **Internal border controls in the Schengen area:** Is Schengen crisis-proof? Study for the LIBE committee. European Union: Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, June 2016.

GUILD, Elspeth *et al*. What is happening to the Schengen borders? **CEPS Paper in Liberty and Security in Europe**, n. 86, Dec. 2015.

HANSEN, Lene. Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. **Review of International Studies**, v. 38, n. 3, p. 525-546, July 2012.

HANSEN, Lene. The politics of securitization and the Muhammad cartoon crisis: A post-structuralist perspective. **Security Dialogue**, v. 42, n. 4/5, p. 357-369, August-October 2011.

HELLER, Charles. Liquid Traces: Investigating the Deaths of Migrants at the EU's Maritime Frontier. In: **International Forum on Migration Statistics**, 2018. Session 4.E: Migration Traceability. Disponível em: https://www.oecd.org/migration/forum-migration-statistics/parallel-sessions/. Acesso em: 20 set. 2021.

HERMENEGILDO, Reinaldo S. A "Segurança Interna" da União Europeia: O Caso da Guarda Costeira e de Fronteiras. **Proelium VII**, v. 14, p. 147-182, 2018.

HOUSE OF LORDS. European Union Committee. **Operation Sophia:** a failed mission. 2nd Report of Session 2017-19. Ordered to be printed 4 July 2017 and published 12 July 2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **No Escape from Hell:** EU Policies Contribute to Abuse of Migrants in Libya. United States of America: Human Rights Watch, 2019. Disponível em: https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya. Acesso em: 3 jun. 2020.

HUNDREDS of NGOs and individuals call for revocation of Libya's SAR Zone. **Migreurop**: observatoire des frontières. 3 Jul. 2020. Disponível em: http://www.migreurop.org/article2997.html?lang=fr. Acesso em: 31 out. 2020.

HUYBREGHTS, Gerrit. The Schengen Convention and the Schengen *acquis*: 25 years of evolution. **ERA Forum**, v. 16, p. 379-426, 2015.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

HUYSMANS, Jef. **The Politics of Insecurity**: Fear, migration and asylum in the EU. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). GMDAC Briefing Series: Towards safer migration in Africa: Migration and Data in Northern and Western Africa. **Calculating "death rates" in the context of migration journeys:** Focus on the Central Mediterranean. [2020].

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Missing Migrants Project**, 2021 Disponível em: https://missingmigrants.iom.int/downloads. Acesso em: 10 nov. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Daily Statistical Report**: Migration Crisis from Libya – IOM Middle East North Africa Operations. 6 Jul. 2011. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/map_477.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

KALKMAN, Jori P. Frontex: A Literature Review. **International Migration**, v. 59, n. 1, p. 165-181, 2020.

KATSIAFICAS, Caitlin. Search and Rescue Operations in the Mediterranean: The Role of Frontex Plus. **Bridging Europe:** More Europe, More Democracy. EU Migration Policy Working Paper, n. 13, 2014.

KOENIG, Nicole. The EU and the Libyan Crisis – In Quest of Coherence? **The International Spectator**, v. 46, n. 4, p. 11-30, 2011.

KOLLER, Emily. Mare Nostrum vs. Triton. Paper submitted to the course on **The European Union and the Politics of Migration**, European Studies, Monk School of Global Affaris and Public Policy, The University of Toronto, 2017. Disponível em: https://munkschool.utoronto.ca/ceres/files/2017/10/Paper-Emily-Koller.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

KOUTRAKOS, Panos. The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice. In: **Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, p. 296-311, 2018.

LÉONARD, Sarah. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. **European Security**, v. 19, n. 2, p. 231-254, 2010a.

LÉONARD, Sarah. The creation of FRONTEX and the politics of institutionalization in the EU external borders policy. **Journal of Contemporary European Research**, v. 5, n. 3, p. 371-388, 2009.

LÉONARD, Sarah. The use and effectiveness of migration controls as a counter-terrorism instrument in the European Union. **Central European Journal of International and**

Security Studies, v. 4, n. 1, p. 32-50, 2010b.

LÉONARD, Sarah; KAUNERT, Christian. Reconceptualizing the audience in securitization theory. In: BALZACQ, Thierry (ed.). **Securitization Theory:** How security problems emerge and dissolve. London and New York: Routledge, 2011, p. 57-76.

LÉONARD, Sarah; KAUNERT, Christian. The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Special Issue: The Spiralling of the Securitization of Migration in the European Union, 2018

LIQUID Traces: The Left-to-Die Boat Case. Directed by Charles Heller e Lorenzo Pezzani. Based on the "Report on the 'Left-to-Die' Boat" by Charles Heller, Lorenzo Pezzani and SITU Research, 2011. Produced with support from Haus Der Kulturen Der Welt, Berlin, and Forensic Architecture (ERC.), Goldsmiths, University of London. 17 min, 2014. Disponível em: https://vimeo.com/89790770. Acesso em: 20 set. 2021.

LOSCHI, Chiara; RUSSO, Alessandra. Whose Enemy at the Gates? Border management in the Context of EU Crisis Response in Libya and Ukraine. **Geopolitics**, Jan. 2020.

LUEDTKE, Adam. Fortifying Fortress Europe? The Effect of September 11 on EU Immigration Policy. In: GIVENS, Terri E.; FREEMAN, Gary P.; LEAL, David L. (eds.). **Immigration Policy and Security:** U.S., European, and Commonwealth perspectives. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group, 2009, p. 130-147.

LUSA. CRONOLOGIA: Principais atentados terroristas na Europa, desde 2015. **Diário de Notícias**, 22 mar. 2019. Disponível em: https://www.dn.pt/lusa/cronologia-principais-atentados-terroristas-na-europa-desde-2015-10712346.html. Acesso em: 09 nov. 2021.

MAINWARING, Cetta. In the face of revolution: the Libyan civil war and migration politics in Southern Europe. In: CALLEVA, S.; WOHLFELD, M. (eds.). ***Change and Opportunities in the Emerging Mediterranean.*** Malta University Press: Malta, p. 431-451, 2012.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. Tradução de Renata Santini. 3ª edição. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MONAR, Jörg. The 'Area of Freedom, Security and Justice': 'Schengen' Europe, Opt-outs, Opt-ins and Associates. In: DYSON, Kenneth; SEPOS, Angelos (eds.). **Which Europe? The Politics of Differentiated Integration**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2010, p. 279-292.

MONAR, Jörg. The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Progress, potential and limitations after the Lisbon Treaty. **Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS)**, Report No. 1, May 2012.

MORENO-LAX, Violeta. The EU Humanitarian Border and the Securitization of Human Rights: The 'Rescue-Through-Interdiction/Rescue-Without-Protection' Paradigm. **Journal of Common Market Studies**, v. 56, n. 1, p. 119-140, 2018.

MOTTA, Bárbara V. **Securitização e Política de Exceção:** O Excepcionalismo Internacionalista Norte-Americano na Segunda Guerra do Iraque. Coleção Paz, Defesa e

Segurança Internacional. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

NAUFRAGE de 800 migrants : le scénario de la catastrophe se dessine. **Le Figaro**. 21 avril 2015. Disponível em: https://www.lefigaro.fr/international/2015/04/21/01003-20150421ARTFIG00042-naufrage-au-large-de-la-libye-800-migrants-sont-morts.php. Acesso em: 13 jul. 2020.

NEAL, Andrew W. Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. **Journal of Common Market Studies**, v. 47, n. 2, p. 333-356, 2009.

NOVÁKY, Niklas. The road to Sophia: Explaining the EU's naval operation in the Mediterranean. **European View**, v. 17, n. 2, p. 197-209, 2018.

O'FARRELL, Clare. **Foucault News**: news and resources on French thinker Michel Foucault (1926-1984). Michel Foucault: key concepts. 2007-2021. Disponível em: https://michel-foucault.com/key-concepts/. Acesso em: 09 nov. 2021.

OLMEDO, Concepción A. The migrant crisis in the Mediterranean: A multidimensional challenge for the European Union. **RUDN Journal of Sociology**, v. 19, n. 4, p. 617-629, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

PAASI, Anssi. Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. **Geopolitics**, v. 3, n. 1, p. 69-88, 1998.

PAASI, Anssi. Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory. **Journal of Power**, v. 2, n. 2, p. 213-234, 2009.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) N°. 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). **Jornal Oficial da União Europeia**: 13 abr. 2006. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R0562-20131126&from=EN#:~:text=O%20presente%20regulamento%20prev%C3%AA%20a,Estados%2DMembros%20da%20Uni%C3%A3o%20Europeia. Acesso em: 09 nov. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.° 1052/2013 e (UE) 2016/1624. **Jornal Oficial da União Europeia**: 14 nov. 2019, L 295/1. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&from=EN. Acesso em: 09 nov. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do

Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.° 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.° 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. **Jornal Oficial da União Europeia**: 16 set. 2016, L 251/1. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624. Acesso em: 09 nov. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Texto consolidado: Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação). **Jornal Oficial da União Europeia**: 11 jun. 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20190611&from=EN. Acesso em: 14 maio 2021.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.° 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. **Jornal Oficial da União Europeia**: 31 maio 2001, L 145. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1636552855063&uri=CELEX%3A32001R1049. Acesso em: 10 nov. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999, Conclusões da Presidência**, 1999. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Acesso em: 26 maio 2021.

POP, Valentina. EU ignores Malta on special status for refugees. **EU Observer**. Brussels, 31 Mar. 2011. Disponível em: https://euobserver.com/news/32103. Acesso em: 16 out. 2020.

RIDDERVOLD, Marianne. A humanitarian mission in line with human rights? Assessing Sophia, the EU's naval response to the migration crisis. **European Security**, v. 27, n. 2, p. 158-174, 2018.

SAYAD, Abdelmalek. O Que é um Imigrante? In: SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade.** Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, p. 45-72, 1998.

SAYAD, Abdelmalek. **The Suffering of the Immigrant**. Translated by David Macey. Policy Press Ltd., 2004.

SCHENGEN VISA INFO. **Schengen Area** – The World's Largest Visa Free Zone. [2021]. Disponível em: https://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-countries-list/. Acesso em: 14 dez. 2021.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político:** Teoria do *Partisan*. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey Ltda., 2009 [1932], p. 19-56.

SCHMITT, Carl. **Political Theology**: Four Chapters on the Concept of Sovereignty. Translated by George Schwab. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The MIT Press, 1985 [1922].

SEBASTIÃO, Dina Sofia das Neves. Gregos e Troianos: a política de asilo na UE entre a politização e os direitos fundamentais. In: CAMISÃO, Isabel; BRANDÃO, Ana Paula (coords.). **O Estado da União Europeia:** da(s) crise(s) à mudança? [S.l.]: Petrony, D. L., p. 81-102, 2020.

STAAB, Andreas. Part I: The Evolution of the European Union. In: _____. **The European Union explained:** institutions, actors, global Impact. Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, 2011, p. 3-44.

STATISTA RESEARCH DEPARTMENT. **Italy:** rescued migrants with the Operation Mare Nostrum 2005-2014. Oct. 13, 2014. Disponível em: https://www.statista.com/statistics/579418/number-ofrescued-migrants-operation-mare-nostrum-italy/. Acesso em: 09 nov. 2021.

STRITZEL, Holger. Security, the translation. **Security Dialogue**, v. 42, n. 4-5, p. 343-355, 2011.

STRITZEL, Holger. Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. **European Journal of International Relations**, v. 13, n. 3, p. 357-383, 2007.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

TAZZIOLI, Martina. Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton. **Migration Studies**, v. 4, n. 1, p. 1-19, 2016.

TOSTES, Ana Paula. **União Europeia:** Resiliência e Inovação Política no Mundo Contemporâneo. Curitiba: Appris Editora, 2017.

TRAUNER, Florian. Asylum policy: the EU's 'crises' and the looming policy regime failure. **Journal of European Integration**, v. 38, n. 3, p. 311-325, 2016.

TRAUNER, Florian; SERVENT, Ariadna Ripoll. The *Communitarization* of the Area of Freedom, Security and Justice: Why Institutional Change does not Translate into Policy Change. **Journal of Common Market Studies**, v. 54, n. 6, p. 1417-1432, 2016.

TRAYNOR, Ian. EU keen to strike deal with Muammar Gaddafi on immigration. **The Guardian.** Brussels, 1 Sep. 2010. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2010/sep/01/eu-muammar-gaddafi-immigration. Acesso em: 16 out. 2020.

UGUR, Mehmet. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider'-'Outsider' Divide in the European Union. **The International Migration Review**, v. 29, n. 4, p. 964-999, Winter 1995.

UNHCR. Documents. **Desperate Journeys:** Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders: January – December 2018. Jan. 2019. Disponível em: https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67856. Acesso em: 3 jun. 2020.

UNHCR. Operational Data Portal. **Mediterranean Situation.** Disponível em:

https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean. Acesso em: 15 maio 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **A Declaração de Schuman de 9 de maio de 1950**: 70 anos de solidariedade, 2020. Disponível em: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt. Acesso em: 20 abr. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (1990). **Jornal Oficial da União Europeia**: nº L239, 2000, p. 19-62. Disponível em: https://europa.eu/!rD69fQ. Acesso em: 27 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Programa de Estocolmo - Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadão (2009). **Jornal Oficial da União Europeia**: nº C115, 2010. Disponível em: https://europa.eu/!cD94Cd. Acesso em: 26 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992. Edição em língua portuguesa. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: n° C191, 35°. ano, 29 de Julho de 1992. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1992:191:TOC. Acesso em: 26 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**: nº C340, 1997, p. 1-144. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign. Acesso em: 26 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007. **Jornal Oficial da União Europeia**: nº C306, 2007. Disponível em: https://europa.eu/!Mu68XD. Acesso em: 26 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, assinado em Nice em 26 de Fevereiro de 2001. **Jornal Oficial da União Europeia**: nº C080, 2001, p. 1-87. Disponível em: http://data.europa.eu/eli/treaty/nice/sign. Acesso em: 26 maio 2021.

VAN HOUTUM, Henk. Human blacklisting: the global apartheid of the EU's external border regime. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 28, n. 6, p. 957-976, 2010.

VAN HOUTUM, Henk; VAN NAERSSEN, Ton. Bordering, Ordering and Othering. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, v. 93, n. 2, p. 125-136, 2002.

VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. Borderwork beyond Inside/Outside? Frontex, the Citizen-Detective and the War on Terror. **Space and Polity**, v. 12, n. 1, p. 63-79, 2008.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **Imigração na União Europeia:** uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

VISENTIN, Gabriele. [E-mail enviado à Dina Sebastião]. **Subject: Your request for access**

to documents of 25 August 2020. Ref: 2020/087. European External Action Service (EEAS). Brussels, 01 Oct. 2020.

WAEVER, Ole. Aberystwyth, Paris, Coopenhagen: New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery. **International Studies Association**, Montreal, Mar. 17-20, 2004.

WAEVER, Ole. Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies. **Journal of International Affairs**, v. 48, n. 2, Transcending National Boundaries, p. 389-431, Winter 1995.

WASSENBERG, Birte. The Schengen Crisis and the End of the Myth of "Europe Without Borders". **Borders in Globalization Review**, v. 1, n. 2, p. 30-39, Spring/Summer 2020.

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 4, p. 511-531, Dec. 2003.

WIKILEAKS. EUNAVFOR MED – Operation Sophia, Six Monthy Report: June, 22nd to December, 31st 2015. WikiLeaks release: February, 17th 2016. Disponível em: https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EEAS/page-9.html. Acesso em: 10 nov. 2020.

WIKILEAKS. **EU defence chiefs' approved plan for military intervention against "refugee boats" in Libya and the Mediterranean.** Europen Union Military Committee (EUMC): Military Advice on the "Draft Crisis Management Concept for a possible CSDP operation to disrupt human smuggling networks in the Southern Central Mediterranean". May 12th, 2015. WikiLeaks release: May 25th, 2015. Disponível em: https://wikileaks.org/eu-military-refugees/EUMC/. Acesso em: 10 nov. 2020.

APÊNDICE A – Orçamento da Frontex descriminado por Atividades Operacionais* (2005-2020)

Ano	Orçamento Total	Total para Atividades Operacionais	Principais Atividades Operacionais			
			Operações Conjuntas (ar, terra e mar)	Cooperação em Operações de Regresso	Suporte para Operações de Regresso	Treinamentos
2005	6.280.202	4.147.502,00	3.520.000	80.000		250.000
2006	19.166.300	13.066.300	10.764.300	325.000		1.060.000
2007	41.980.000	27.326.000	13.565.000	600.000		3.505.000
2008	70.432.000	50.635.000	38.450.000	560.000		6.410.000
2009	88.815.071	62.250.300	43.000.300	5.250.000		6.800.000
2010	92.846.928	61.611.843	34.770.843	9.341.000		7.200.000
2011	118.187.000	86.730.500	73.223.500			5.600.000
2012	89.578.000	58.951.000	46.998.000			4.000.000
2013	93.950.000	62.550.900	39.531.900	8.850.000		4.760.000
2014	97.945.077	60.348.700	46.330.700			4.450.000
2015	143.300.000	111.228.000	92.009.000			4.320.000
2016	232.757.000	188.897.000	121.977.000		39.585.000	5.000.000
2017	280.560.000	225.652.794	129.365.000		53.060.000	8.978.285
2018	288.663.520	214.650.962	128.100.000		47.853.080	8.845.499
2019	333.331.000	239.736.000	119.595.000		63.042.000	12.000.000
2020	361.279.416	245.492.763	106.343.938			16.490.591

Fonte: Elaboração própria, baseada nos orçamentos anuais da Frontex. FRONTEX. **Key Documents:** Budget (2005-2021). [2021]. Disponível em: https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=budget. Acesso em: 09 nov. 2021.

*Ressalta-se que esse orçamento não é exaustivo das atividades da Frontex e que, devido ao objetivo da presente pesquisa, optou-se por discriminar somente a parcela orçamentária utilizada para as principais atividades operacionais da agência.

APÊNDICE B – Notificações dos Estados-membros para o reestabelecimento de controles fronteiriços internos (2006-2021)

Ano	País	N.º de notificações*	Justificativa
2006	França	1	Evento
	Finlândia	2	Evento político
2007	França	1	Evento político
	Alemanha	1	Evento político
	Islândia	1	Evento
2008	Áustria	1	Evento
	França	1	Mobilização social
	Finlândia	1	Evento político
2009	Islândia	1	Evento
	Alemanha	1	Evento político
	França	3	Evento político (2)
			Mobilização social
	Itália	1	Evento político
	Espanha	1	Mobilização social
	Noruega	1	Evento
	Dinamarca	1	Evento político
2010	Malta	1	Evento
	Estônia	1	Evento político
	França	1	Evento político
	Letônia	1	Evento político
	Portugal	1	Evento político
2011	Áustria	1	Evento político
	Noruega	1	Ataque terrorista
	Suécia	1	Ataque terrorista
	França	1	Evento político
2012	Espanha	1	Evento político
	Polônia	1	Evento
	Noruega	1	Evento
2013	Polônia	1	Evento político
2014	Países Baixos	1	Evento
	Bélgica	1	Evento político
	Noruega	1	Ameaça terrorista
	Estônia	1	Evento político
2015	Alemanha	6	Evento político
			Fluxos migratórios (5)
	Áustria	5	Fluxos migratórios
	Eslovênia	2	Fluxos migratórios
	Hungria	1	Fluxos migratórios
	Malta	1	Evento político/ameaça terrorista/tráfico de seres humanos
	Suécia	1	Fluxos migratórios
	França	2	Evento político
			Ataque terrorista
	Noruega	1	Fluxos migratórios
2016	Dinamarca	4	Fluxos migratórios
			Fluxos migratórios

			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 12 de maio de 2016, artigo 29 (a)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de novembro de 2016 (b)
	Suécia	3	Fluxos migratórios
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 07 de fevereiro de 2017 (c)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de novembro de 2016 (b)
	Noruega	3	Fluxos migratórios
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 12 de maio de 2016, artigo 29 (a)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de novembro de 2016 (b)
	Bélgica	1	Fluxos migratórios
	França	2	Evento
			Ataque terrorista (Estado de emergência)
	Alemanha	2	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 12 de maio de 2016, artigo 29 (a)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de novembro de 2016 (b)
	Áustria	2	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 12 de maio de 2016, artigo 29 (a)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de novembro de 2016 (b)
	Polônia	1	Evento político
2017	Malta	1	Evento político
	França	2	Ameaça terrorista
	Áustria	3	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 07 de fevereiro de 2017 (c)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de maio de 2017 (d)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Alemanha	3	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 07 de fevereiro de 2017 (c)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de maio de 2017 (d)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Dinamarca	3	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 07 de fevereiro de 2017 (c)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de maio de 2017 (d)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Suécia	4	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 07 de fevereiro de 2017 (c)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de maio de 2017 (d)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
			Mobilização social
	Noruega	4	Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 07 de fevereiro de 2017 (c)
			Fluxos migratórios - Recomendação do Conselho de 11 de maio de 2017 (d)

			Evento
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Itália	1	Evento político
2018	França	2	Ameaça terrorista
	Áustria	4	Fluxos migratórios (movimentos secundários) (2)
			Eventos políticos (2)
	Alemanha	2	Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Dinamarca	2	Fluxos migratórios (movimentos secundários)
			Ameaça à ordem pública e à segurança interna
	Suécia	2	Ameaça à ordem pública e à segurança interna
	Noruega	2	Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Polônia	1	Evento político
2019	Suécia	3	Ameaça à ordem pública e à segurança interna (2)
			Ameaça terrorista
	Polônia	1	Evento político
	França	2	Ameaça terrorista
			Covid-19/ameaça terrorista/evento político/fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Alemanha	2	Fluxos migratórios (*migration and security policy*)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Áustria	2	Fluxos migratórios (movimentos secundários)
			Covid-19/fluxos migratórios/ameaça terrorista e crime organizado/situação nas fronteiras externas
	Dinamarca	2	Ameaça à ordem pública e à segurança interna
			Ameaça terrorista/crime organizado
	Noruega	2	Situação de segurança na Europa
			Ameaça terrorista/fluxos migratórios
	Espanha	1	Evento político
2020	Áustria	10	Covid-19 (8)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)/risco relacionado ao terrismo e crime organizado/risco da pandemia de Covid-19 ocasionar fluxos migratórios adicionais (2)
	Hungria	10	Covid-19
	República Tcheca	6	Covid-19
	Suíça	11	Covid-19
	Dinamarca	3	Ameaça terrorista/ameaças da criminalidade organizada/Covid-19
	Polônia	5	Covid-19
	Lituânia	9	Covid-19
	Alemanha	9	Covid-19 (7)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários) (2)
	Estônia	5	Covid-19
	Noruega	11	Covid-19 (9)
			Ameaça terrorista/fluxos migratórios (movimentos secundários) (2)
	Portugal	6	Covid-19
	Espanha	9	Covid-19
	Finlândia	15	Covid-19
	Bélgica	5	Covid-19
	França	2	Ameaça terrorista (risco de terroristas usarem da vulnerabilidade do Estado devido à pandemia da Covid-19)

	Suécia	2	Ameaça terrorista
	Eslováquia	4	Covid-19
	Islândia	5	Covid-19
2021	Finlândia	12	Covid-19
	Áustria	7	Covid-19 (6)
			Ameaça terrorista/fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Bélgica	6	Covid-19
	Hungria	8	Covid-19
	Espanha	6	Covid-19
	Portugal	6	Covid-19
	Noruega	5	Covid-19 (4)
			Ameaça terrorista/fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Alemanha	6	Covid-19 (5)
			Fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Islândia	5	Covid-19
	França	1	Covid-19/ameaça terrorista/fluxos migratórios (movimentos secundários)
	Dinamarca	1	Ameaça terrorista/ameaças da criminalidade organizada/Covid-19
	Suécia	1	Ameaça terrorista

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de EUROPEAN COMMISSION. **Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code**. [2021] Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-11/Full%20list%20of%20notifications_en.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

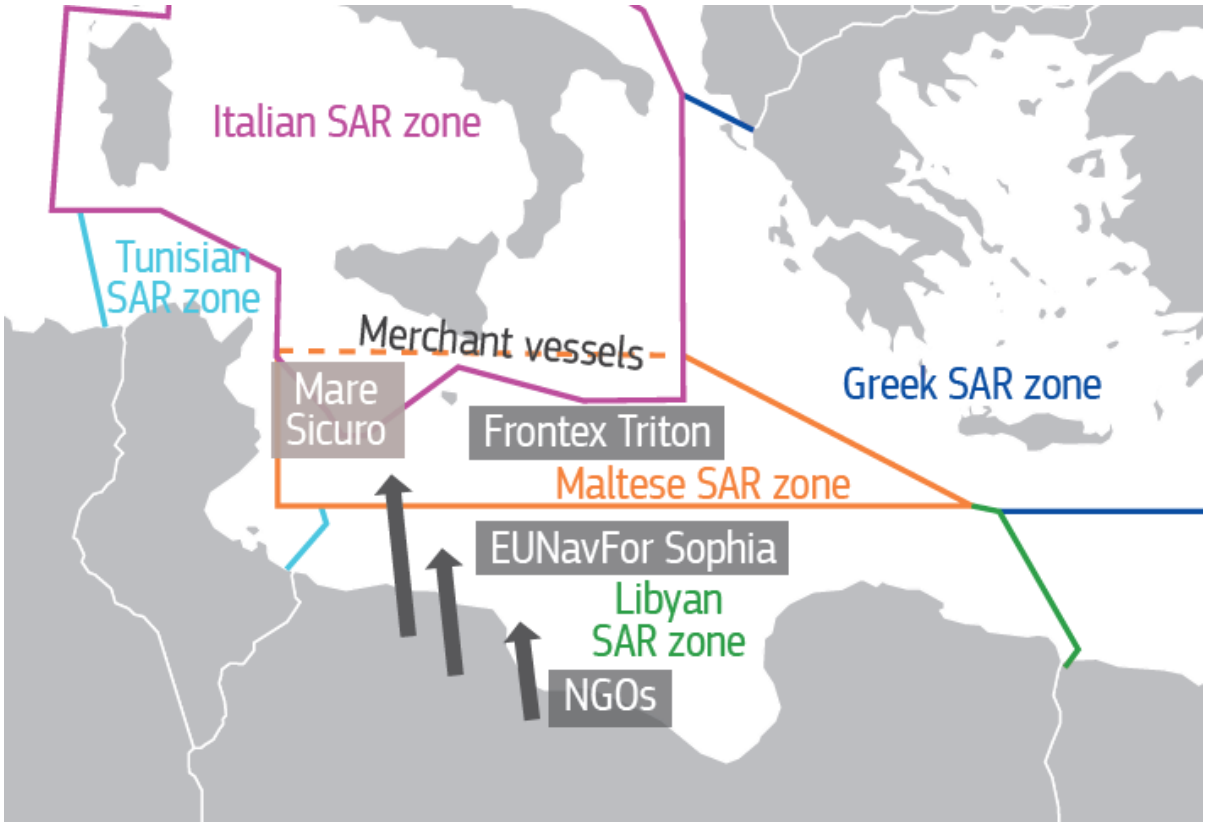
*Trata-se do número de notificações realizadas pelos Estados-membros para a Comissão Europeia referente a reintrodução temporária de controles nas fronteiras internas, nos termos dos artigos 25.° e 28.° *et seq.* do Código de Fronteiras Schengen.

Notas:
(a) Decisão de Execução (UE) 2016/894 do Conselho de 12 de maio de 2016 que estabelece uma recomendação quanto à realização de controles temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1624563741807&uri=CELEX%3A32016D0894. Acesso em: 24 jun. 2021.
(b) Decisão de Execução (UE) 2016/1989 do Conselho, de 11 de novembro de 2016, que estabelece uma recomendação para o prolongamento temporário dos controles nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1530785018389&uri=CELEX%3A32016D1989. Acesso em: 24 jun. 2021.
(c) Decisão de Execução (UE) 2017/246 do Conselho, de 7 de fevereiro de 2017, que estabelece uma recomendação para o prolongamento dos controles temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1530785165136&uri=CELEX%3A32017D0246. Acesso em: 24 jun. 2021.
(d) Decisão de Execução (UE) 2017/818 do Conselho, de 11 de maio de 2017, que estabelece uma recomendação para o prolongamento dos controles temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1530785261170&uri=CELEX%3A32017D0818. Acesso em: 24 jun. 2021.

Notas Metodológicas:

- Objetivou-se enquadrar as justificativas fornecidas pelos Estados-membros em suas notificações de restabelecimento dos controles fronteiriços em algumas categorias gerais, quais sejam: **ameaça terrorista; ataque terrorista; ameaça à ordem pública e à segurança interna; Covid-19; evento; evento político; fluxos migratórios; e mobilização social**. Algumas notificações para o restabelecimento dos controles fronteiriços não são enquadradas em nenhuma categoria, devido à especificidade da descrição realizada pelo Estado-membro. A autora julgou relevante diferenciar essas notificações, por exemplo: "situação de segurança na Europa", "tráfico de seres humanos", "risco relacionado ao crime organizado", "risco da pandemia da Covid-19 ocasionar fluxos migratórios adicionais".
- Ameaça ou ataque terrorista:
- Ameaça à ordem pública e à segurança interna: ameaça não especificada pelo Estado-membro.
- Covid-19
- Evento: eventos sociais de larga-escala;
- Evento político: reuniões ou cimeiras a nível internacional;
- Fluxos migratórios: fluxos de migrantes nas fronteiras externas e/ou internas do Espaço Schengen. Por "movimentos secundários significativos", adota-se a definição do Conselho Europeu: "Movimento de migrantes, incluindo refugiados e requerentes de asilo, que por diferentes razões se mudam do país em que chegaram primeiro para buscar proteção ou reassentamento permanente em outro país. Esses movimentos ocorrem sem o consentimento prévio das autoridades nacionais, sem visto de entrada, com nenhuma ou insuficiente documentação normalmente exigida para fins de viagem, ou com documentação falsa ou fraudulenta" (IATE, [2021], tradução nossa). Disponível em: https://iate.europa.eu/entry/result/911515/all. Acesso em: 24 jun. 2021
- Mobilização social: manifestação que implica alto índice de deslocamento de pessoas nas vias públicas.

ANEXO – PRINCIPAIS ZONAS DE OPERAÇÃO DE BUSCA E SALVAMENTO NO MAR MEDITERRÂNEO



Fonte: EUROPEAL POLITICAL STRATEGIC CENTRE (EPSC). Irregular Migration via the Central Mediterranean: From Emergency Responses to Systemic Solutions. **EPSC Strategic Notes.** Issue 2, 2 Feb. 2017. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/959407ea-ed03-11e6-ad7c-01aa75ed71a1. Acesso em: 20 jul. 2020.