



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Joana Inês de Sousa Jardim e Apóstolo

**A POLÍTICA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA
FACE À SECURITIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS**

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais, na
Especialidade de Estudos para a Paz, Segurança e Desenvolvimento
orientada pela Professora Doutora Licínia Maria dos Santos Simão e
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para
obtenção do grau de Mestre.**

junho de 2019



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Joana Inês de Sousa Jardim e Apóstolo

**As políticas de segurança da União Europeia face à securitização
dos fluxos migratórios**

**Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de
Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento, apresentada à Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre**

**Orientadora: Professora Doutora Licínia Simão
Professora Auxiliar, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra**

Coimbra, junho de 2019

Agradecimentos

Um enorme obrigada à Professora Doutora Licínia Simão, que nunca deixou de prestar um incansável apoio e valiosíssima orientação. Obrigada pelos esclarecimentos e conselhos em alturas de maior dúvida e essencialmente pelo seu otimismo relativamente a este projeto.

À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, casa onde comecei e termino agora o meu percurso académico. E ao corpo docente da licenciatura e mestrado em Relações Internacionais, que, sistematicamente, fomenta e alimenta o espírito crítico dos seus estudantes, insistindo na relevância do debate construtivo.

Acima de tudo agradeço aos meus pais, pela permanente dedicação, prontidão e auxílio em momentos difíceis. Fundamentalmente, agradeço o amor incondicional que desde sempre demonstraram e a confiança que diariamente depositam em mim.

Resumo

Este trabalho pretende estudar as mutações sofridas pelas políticas de segurança da União Europeia, partindo da percepção institucionalizada de que os fluxos migratórios constituem um desafio securitário a que a União Europeia deve dar resposta. O estudo aborda as alterações da cultura de segurança da União e da sua operacionalização concreta através dos mecanismos da Política Comum de Segurança e Defesa, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum. Assim, a pergunta de investigação que orienta este trabalho é a seguinte: *de que forma a securitização dos fluxos migratórios na União Europeia, particularmente visível desde o começo da década de 1990 até hoje, tem influenciado as suas políticas de segurança, quer ao nível da definição da sua cultura de segurança, quer ao nível do seu desenvolvimento operacional?*

Visando responder a esta questão, este trabalho propõe-se primeiramente a desenvolver o quadro teórico e concetual empregue ao longo da dissertação, nomeadamente a escola crítica dos Estudos de Segurança. Este quadro é relevante para esta dissertação, na medida em que expande o significado de segurança, elevando o indivíduo a objeto referenciador de segurança privilegiado – uma abordagem concetualmente próxima da abordagem da UE à promoção de segurança. No âmbito deste quadro de análise, estamos também bem posicionados para analisar o desenvolvimento de um nexos securitário interno-externo, que tem informado a postura securitária da União e as respostas a novas ameaças, nomeadamente aquelas que são percecionadas como derivando do aumento de fluxos migratórios.

Este trabalho analisa a emergência da União Europeia como um ator securitário, tomando nota das suas características *sui generis* derivadas da sua evolução histórica, para melhor entender e explicar a forma como a emergência de pressões derivadas do aumento dos fluxos migratórios tem impactado a política de segurança e defesa da UE, quer ao nível conceptual, quer operacional. Percebendo que estas dinâmicas informam generosamente as suas atividades de promoção de segurança internacional, este trabalho pretende compreender como as mesmas se relacionam com a ambição de externalização da questão migratória.

Por fim, através de dois estudos de caso, o trabalho propõe-se a demonstrar as alterações sofridas pelas políticas de segurança da União Europeia, fruto da securitização das migrações. Um primeiro estudo sobre a evolução da cultura de segurança da União será concretizado através da análise dos documentos estruturantes da Política Externa e

de Segurança Comum, nomeadamente no que ao tratamento da questão migratória diz respeito, sendo acompanhado pela análise de intervenções discursivas de elementos políticos relevantes no quadro político da União Europeia. Finalmente, o estudo da missão PCSD EUCAP Sahel Níger apresenta as alterações sofridas por esta missão e pelas atividades sob a égide da PCSD, ou seja, a dimensão operacional das políticas de segurança da União.

Concluimos que, onexo de segurança interna-externa e a própria natureza *sui generis* da União a conduzem a promover o diálogo entre os seus instrumentos securitários, privilegiando a internacionalização da sua segurança interna – onde se inserem os fluxos migratórios, securitizados no contexto da comunitarização. Neste contexto, a cultura de segurança da União sofre alterações palpáveis, sendo que a priorização do controlo dos fluxos migratórios se transpõe para as suas atividades externas de segurança levadas a cabo pela PCSD, seguindo a lógica da externalização de fenómenos pensados inicialmente de incidência interna. Assim se processam as mutações ao nível da operacionalização da cultura de segurança da União, sendo que nas ações externas da PCSD se desenvolvem práticas de controlo extraterritorial de uma questão migratória securitizada, enquanto se luta para proteger a “Europa Fortaleza” e se externaliza a própria segurança da União.

Palavras-chave: Estudos Críticos de Segurança; Nexo de segurança interna-externa; União Europeia; Migrações; Política de Segurança.

Abstract

This dissertation intends to study the mutations experienced by the European Union's (EU) security policies, in the background of the institutionalized perception of the migratory fluxes as a security challenge, to which the EU must answer. The study addresses the shifts in EU's security culture and its concrete operationalization, through the Common Security and Defense Policy's mechanisms, within the framework of the Common Foreign and Security Policy. Thereby, the question that guides this paper is the following one: *In what way has the securitisation of migration's flows in the European Union, most visibly since the beginning of the 1990's until today, have influenced its security policies, both at the level of the definition of its security culture, and its operational development?*

Aiming at answering this question, this study primarily intends to expose the theoretical and conceptual framework applied throughout the dissertation, namely the Critical Security Theory. This framework is relevant to this dissertation, inasmuch as it promotes the expansion of the meaning of security, elevating the individual as the privileged reference object of security. Moreover, conceptually this framework draws near to the EU's approach as a security actor. In the scope of this framework of analysis, we are also well positioned to study the development of the internal-external security nexus. This concept has informed EU's security approach and its response to new threats, namely those perceived as interlinked with the rise of migratory flows.

The dissertation further analyses the emergence of the EU as a security actor, highlighting its *sui generis* characteristics, which derive from its historical evolution. We undertake this study in order to better understand and explain how rising pressures associated with the growth of migratory flows have impacted EU's security and defence policy, both at the conceptual and operational level. Realizing that these dynamics generously inform its activities for international security promotion, this study aims at understanding how they relate with the ambitions pertaining to the externalization of the migratory question.

Lastly, through two case-studies, this dissertation intends to demonstrate the changes experienced by EU's security policies, as products of the securitisation processes surrounding migration. The first case study, focused on the evolution of EU's security culture, will be carried out by analysing the handling of the migration debate by the structuring documents in the scope of the Common Foreign and Security Policy, as well

as discursive interventions by relevant personalities in EU's political framework. Lastly, the study of EUCAP Sahel Niger CSDP mission presents the changes sustained by the mission and overall by the activities under the Common Security and Defense Policy (CSDP), as the operational dimension of EU's security policies.

In conclusion, we argue that the internal-external security nexus and the EU's *sui generis* nature incite dialogue between its security instruments. These dynamics favour the internationalization of its internal security – which including the migration flows, after being securitized in the context of the communitarisation processes. In this context, the EU's security culture suffers palpable changes, as the prioritized control of migration flows is transposed to its external security activities developed under the CSDP framework. This tendency conveys the externalisation of phenomena initially thought to be of internal incidence. These processes sustain the mutations of the operationalisation of EU's security culture, while the external actions of CSDP develop practices of extraterritorial control of a securitized migration topic, against the background of the struggle to protect “Fortress Europe” and externalise of EU's own security.

Key Words: Critical Security Studies; internal-external Security Nexus; European Union; Migrations; Security Policy.

Lista de figuras

Figura 1 – página 7.

Figura 2 – página 9.

Figura 3 – página 25.

Sumário

1. Introdução.....	1
Quadro Teórico.....	3
Objetivo.....	5
Metodologia global.....	6
<i>Estudos de caso e metodologia específica</i>	7
Capítulo I - Segurança como um conceito mutável.....	11
A - Os Estudos Críticos de Segurança.....	13
1. O repensar do conceito de segurança: princípio-chave dos Estudos Críticos de Segurança.....	13
2. Diversidade dos objetos referenciadores de segurança e a Segurança Humana.	15
B - O nexos de segurança interna-externa.....	18
1. A complexificação do ambiente securitário internacional: novas ameaças e processos de enquadramento.	18
2. A necessidade de novos instrumentos: abordagem global e processos de Europeização.	22
Capítulo II – A cultura de segurança da União Europeia e a política de segurança e defesa.	28
A – Trajeto securitário de uma instituição <i>sui generis</i>	29
1. O estudo da segurança numa instituição <i>suis generis</i>	29
2. Evolução histórica da política da segurança e defesa: da segurança interna à promoção de segurança regional e global.....	31
B – A questão migratória na agenda do novo ator de segurança regional e global. ...	34
1. A cultura de segurança Europeia num “contexto em mudança”.	34
2. Internacionalização e securitização da questão migratória.....	38
C - Operacionalização da cultura de segurança externa.	43
1. A PCSD e a dimensão externa da segurança da União.	43
2. As missões PCSD e a questão migratória.....	46

III – As políticas de segurança da UE e a securitização das migrações: análise empírica.	51
A – A Política de Segurança da UE e as suas estratégias oficiais.	52
1. A Estratégia Europeia de Segurança.	52
2. A Estratégia Global da União Europeia.	63
B – A Política de Segurança e Defesa da UE e a missão EUCAP Sahel Níger.	70
1. Contexto geopolítico regional.	70
2. Adaptação da missão.	76
Conclusão	83
Bibliografia.....	87
Anexos.....	i

1. Introdução

As insurreições no Médio Oriente e Magreb a partir de 2011, batizadas como “Primavera Árabe”, conduziram a um notável aumento da instabilidade na região, motivando uma vaga de fluxos migratórios de grande escala para a Europa. Notamos que, num primeiro momento a UE, assim como as restantes entidades internacionais, não se encontrava preparada para fazer face às crises políticas, humanitárias e migratórias associadas às revoluções da Primavera Árabe (Andersson, 2016; Himmrich, 2018).

De facto, as revoltas árabes foram interpretadas pelos *media*, assim como pela opinião pública, como mais um fator propício à migração irregular para a União Europeia (Jiménez, 2012). Uma das primeiras respostas da União consistiu numa comunicação do Conselho Europeu, marcada por uma forte ênfase na luta contra a imigração irregular (European Commission, 2011; Gallais, 2012). Esta postura remete para práticas de policiamento e expulsão enquanto respostas a um desafio construído como securitário, ao invés de respostas humanitárias, por exemplo, demonstrando a predominância da lente securitária no tratamento da chamada crise migratória (Martin, 2012; Ippolito & Trevisanut, 2015). Nesta linha, as declarações de 2012 de Cecilia Malmström, são reveladoras

Em 2011 a UE perdeu uma oportunidade histórica para demonstrar o seu compromisso com o respeito pelos valores sobre os quais se construiu. É como se tivéssemos dito: ‘É fantástico que queiram levar a cabo as revoluções e abraçar a democracia, mas fiquem onde estão porque aqui nós temos de lidar com uma crise económica’. (Malmström¹ *apud* de Haas & Sigona, 2012).

Coloca-se a questão sobre que tipo de interpretação das vagas migratórias tem marcado até agora a postura da UE. A resposta exposta acima evoca uma visão europeia orientada pelo prisma de segurança, sendo que em 2012 o mar Mediterrâneo se tinha já tornado uma das zonas mais militarizadas e patrulhadas do mundo (de Haas & Sigona, 2012). Desde então, a UE reuniu uma larga gama de atores e instrumentos, ativando tanto respostas securitárias internas como externas à questão migratória, enquadrada pelo nexó migração-segurança (Huysmans, 2000; Huysmans 2006; De Haas & Sigona, 2012; Jiménez, 2012; Venturi, 2017; Himmrich, 2018; Conley & Ruy, 2018).

¹ Tradução livre da autora. No original “En 2011, L’UE a raté une opportunité historique de démontrer son attachement envers les fondements sur lesquels elle s’est construite. C’est comme si nous leur avions dit : « C’est fantastique que vous vouliez faire la révolution et que vous souhaitiez embrasser la démocratie mais, de grâce restez [à tout prix] où vous êtes parce qu’ici nous devons faire face à une crise économique.”.

Através de processos de securitização, a “crise migratória” é inserida no interior do *continuum* de segurança, sendo ainda pautada pelo cruzamento de dinâmicas internas e externas (Buonfino, 2004; Maurer & Parkes, 2005; Huysmans, 2006; Lazaridis & Wadia 2015). Por sua vez, neste processo de securitização, as respostas dos atores de segurança e a própria natureza destes últimos são informadas pelas mudanças no cenário internacional desde o fim da Guerra-Fria, que promovem o alargar e aprofundar do conceito de segurança – teorizado pela corrente crítica dos Estudos de Segurança –, bem como uma maior interação entre a dimensão interna e externa da segurança.

Notamos, então, que, perante a securitização dos fluxos migratórios, as políticas de segurança da UE sofrem alterações na sua dimensão dual, ou seja, tanto a respeito do que se pode chamar a sua cultura de segurança, onde se define e identificam as ameaças, como na sua dimensão operacional, no âmbito da política de segurança e defesa da UE, que por sua vez reflete esta cultura de segurança. Assim sendo, a pergunta de investigação que orienta o trabalho é: *de que forma a securitização dos fluxos migratórios na União Europeia, particularmente visível desde o começo da década de 1990 até hoje, tem influenciado as suas políticas de segurança, quer ao nível da definição da sua cultura de segurança, quer ao nível do seu desenvolvimento operacional?*

Como hipótese de resposta a esta questão, argumentamos que, perante onexo de segurança interna-externa e seguindo um conceito amplo de segurança, a União Europeia cria um diálogo entre os seus instrumentos de segurança interna e externa. Durante este processo, aprofundam-se e intensificam-se os processos de securitização da questão migratória, que se eleva a prioridade securitária da União. Este processo inclui a transposição das prioridades securitizadas da Área de Liberdade, Segurança e Justiça (ALSJ) para a esfera externa da segurança da União. Por sua vez, a gestão dos fluxos migratórios passa a estar igualmente sob a alçada dos instrumentos de segurança externa da União, nomeadamente a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), seguindo a lógica da externalização de fenómenos de incidência interna. Assim se processam as mutações ao nível da operacionalização da cultura de segurança da União, sendo que nas ações externas da PCSD se desenvolvem práticas de controlo extraterritorial de uma questão migratória securitizada, enquanto se luta para proteger a “Europa Fortaleza” e se externaliza a própria segurança da União.

Quadro Teórico

De forma a responder à questão de partida, é necessário pensar a associação entre migração e segurança, assim como o significado de segurança, a fim de compreender qual a segurança promovida e produzida pela União. Buzan declara que segurança é “um conceito essencialmente contestado” e preso a noções fundamentalmente ideológicas ou morais (Buzan, 1983 : 4²). Por destacar a mutabilidade do conceito de segurança e de ameaça, tradicionalmente interpretados através de um prisma estatista, um prisma crítico de análise mostra-se especialmente útil para estudar questões relacionadas com as políticas de segurança da União.

As visões clássicas focam-se fundamentalmente na resposta material às ameaças (Fierke, 2007), sendo que Walt resume o foco dos Estudos de Segurança ao “fenómeno da guerra”, em paralelo ao poder militar (Walt, 1991 : 212³). Por outro lado, a abordagem crítica sublinha a complexidade do tema da segurança, enquanto conceito derivativo e a indissociabilidade entre as dimensões políticas e militares, expandindo o leque do que se considera segurança e ameaça – como os fluxos migratórios. Questionando a primazia neorrealista do Estado, os Estudos Críticos de Segurança⁴ (ECS), priorizam a Segurança Humana (Wyn Jones, 1999; Fierke, 2007; Amaral, 2008; Williams, 2008; Wyn Jones *apud* Williams, 2010; Kaldor, 2011; Buzan & Hansen, 2013; Vaughan-Williams, 2014), compondo um quadro pertinente para a análise das políticas de segurança da União Europeia, que oficialmente privilegia a dimensão humana da segurança. Assumimos neste estudo que a questão migratória – uma área tradicionalmente não considerada como securitária – foi alvo de processos ativos de securitização, modelando a cultura de segurança da União.

Um estudo sobre o ampliar do conceito de segurança, à luz dos ECS, permite analisar a natureza da União Europeia enquanto ator securitário, a sua cultura de segurança e a operacionalização da mesma, assim como as alterações sofridas por estas, face à intensificação da securitização das migrações. Porém, a natureza *sui generis* da União impõe-se como uma limitação à aplicação integral dos ECS como quadro teórico.

A sua estrutura fragmentada e multinível adiciona complexidade à sua *actorness* enquanto ator promotor de segurança, prejudicando a sua credibilidade na cena

² Tradução livre da autora. No original “essentially contested concept”.

³ Tradução livre da autora. No original “the phenomenon of war”.

⁴ ECS, com letras maiúsculas, de modo a especificar que se trata de uma corrente crítica precisa, associada a Aberystwith e distinta da Escola de Copenhaga e de Paris (c.a.s.e., 2006).

internacional. O portfólio de política securitária da UE envolve, assim, um grande número de atores institucionais e políticas que devem ser coordenadas ao nível burocrático, organizacional e funcional (Drent, 2011; Wessel, 2013; Faleg, 2017). Ademais, os poderes da instituição são bastante limitados no caso da política securitária, que se mantém objeto de decisão intergovernamental, mas simultaneamente extensos em algumas áreas políticas, como no domínio comercial (Hlavac, 2010; Gebhard & Norheim-Martinsen, 2011). Nesta linha, os interesses securitários serão substancialmente mais complexos, englobando as posturas dos Estados Membros (Larivé, 2016) e os processos de tomada de decisão mais moroso e demorado. Este sistema intrincado conduz então a inúmeros desafios político-estratégicos (Gebghard & Norheim-Martinsen, 2011), realçando novas dinâmicas não consideradas pelos Estudos Críticos de Segurança, que não dispõem necessariamente de um quadro preparado para analisar a organização – devendo, portanto, ser adaptados.

Consecutivamente, a UE deve ainda gerir um ambiente securitário que se torna progressivamente mais amplo, figurando ameaças transnacionais, aliadas ao aprofundar do nexos de segurança interna-externa. Este conceito é particularmente útil nossa análise, especialmente à luz dos ECS.

Nexo de Segurança Interna-Externa

A separação tradicional entre o reino do doméstico e do externo tem vindo a dissipar-se (Bigo *apud* por Vaughan-Williams, 2014). Esta fusão leva por sua vez à emergência de novas dinâmicas, face a um “contexto em mudança” e cada vez mais complexo, “associado à diversificação das ameaças, à profusão de atores [...], em contexto de intensa mobilidade e comunicabilidade à escala global” (Brandão, 2015 : 4-5). Desta forma, os atores internacionais fazem face a uma larga variedade de potenciais desafios securitários, devendo adotar soluções abrangentes que transcendam o domínio clássico da Alta Política (Gebhard & Norheim-Martinsen, 2011).

De facto, o nexos de segurança interna-externa é ilustrado pela natureza específica da União Europeia, visto que as novas formas de governação colocam em causa conceitos tradicionais como soberania e fronteiras, assim como a própria noção de segurança (Bigo *apud* Vaughan-Williams, 2014). A noção da interligação das esferas securitárias internas e externas figura transversalmente nos documentos securitários da União, reconhecendo a necessidade de uma resposta multinível e coordenada às novas ameaças (Rehrl & Weisserth *apud* Brandão, 2015). Este panorama potenciou o

desenvolvimento da Abordagem Global da UE (Comissão Europeia, 2011). Efetivamente, a UE tem vindo a demonstrar o seu interesse numa maior integração entre o segundo e terceiro pilares de Maastricht (Landman, Drent & Zandee, 2014). Por fim, a abolição do formato de pilares no quadro da adoção do Tratado de Lisboa é ainda demonstrativa do entendimento da União sobre a necessidade de uma maior coordenação entre políticas.

Argumentamos que a lógica subjacente à resposta securitizada da União aos fluxos migratórios resulta de uma contaminação sistemática da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) pelas prioridades securitizadas da Área de Liberdade, Segurança e Justiça (ALSJ), onde se inclui a criminalidade organizada, mas também a gestão fronteiriça e migrações. Perante o nexo de segurança interna-externa e dos processos de comunitarização que propiciaram a securitização da questão migratória, a União fomenta o diálogo entre a ALSJ e a PESC e conseqüentemente a externalização ou internacionalização da resposta aos fluxos migratórios, no quadro do nexo migração-segurança.

Objetivo

O objetivo deste estudo é perceber em que sentido é que os instrumentos de ação da UE no domínio da política externa são moldados por esta cultura de segurança mutável – regida por processos de securitização particularmente ativos relativamente ao fenómeno migratório. Para isso, será importante mostrar como foram reunidas as condições para que a União não tivesse instrumentos disponíveis de resposta aos fluxos migratórios além dos securitários. Neste sentido, procuraremos realizar uma análise que mostre a evolução paralela entre o segundo e o terceiro pilar de Maastricht, de modo a explicar a contaminação entre ambos, no contexto do aprofundar do nexo de segurança interna-externa. Um capítulo analítico sobre o desenvolver das políticas e narrativas da União Europeia desemboca, então no estudo das conseqüentes alterações da cultura de segurança da União e dos instrumentos de política securitária externa da União Europeia (especificamente a PCSD), enquanto ator no plano internacional. Terceiramente, focaremos o estudo em dois estudos de caso concretos, de forma a demonstrar as recentes mutações da cultura de segurança da União e da sua tradução prática, perante a contínua securitização das migrações.

Metodologia global

Este estudo será desenvolvido através de metodologia qualitativa, correspondente à investigação que produz dados analíticos, enquanto abordagem de compreensão da dimensão subjetiva da tomada de decisão e implementação de políticas. Ademais, a investigação de vertente qualitativa é dedutiva – baseando-se na pesquisa e recolha sistemática de dados e exemplos que verifiquem e fortaleçam o quadro analítico previamente apresentado (Glaser & Strauss, 2009). Deste modo, esta abordagem é produtiva no sentido de alcançar os objetivos desta dissertação, quando procuramos explorar o contexto que enquadra os processos históricos mais profundos, coconstitutivos, subjacentes às alterações sofridas pelas políticas de segurança da União, à luz da escola crítica dos Estudos de Segurança.

A presente dissertação foi ainda complementada pela experiência proporcionada pelo estágio realizado na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia, durante o primeiro semestre do presente ano letivo. Esse período permitiu a exposição da autora a temas de elevada importância, referentes à promoção de segurança internacional pelo ator UE. A participação em reuniões do Conselho de Ministros da EU e também conferências e mesas redondas permitiram, assim, uma enorme aprendizagem sobre as prioridades securitárias da União, da qual a produção desta dissertação beneficiou imensamente.

O acompanhamento do Comité para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises (CivCom), mais concretamente, elucidou enormemente a autora relativamente ao trabalho levado a cabo pela União em matérias das suas missões PCSD cívicas. Um largo número de reuniões revolveu em torno da presença da União na zona do Sahel, sendo extensamente discutidas tomadas de decisão relativas aos aspetos técnicos das missões, nomeadamente no Mali e no Níger, bem como aos processos atuais que visam a regionalização das missões na área. Ademais, a oportunidade de seguir o Grupo da África (COAFR) ofereceu a possibilidade de compreender a postura da União relativamente ao bloco africano, de um ponto de vista global, mas igualmente específico a cada Estado. Desta forma, o estágio curricular ao abrigo do Ministério dos Negócios Estrangeiros contribuiu generosamente na concretização deste trabalho.

Ao longo da dissertação, a análise secundária de documentos foi empregue como método fundamental de recolha de dados, sendo que os mesmos serão, por vezes, repropósitos e sistematicamente aplicados na descrição dos tópicos estudados, desde a secção teórica, empírica e dos estudos de caso (Silverman, 2016).

A estratégia de pesquisa foi adaptada conforme as fontes de informação utilizadas, sendo que os documentos utilizados foram obtidos através de bases de dados como o Google Académico, Google Livros, a B-On e a J-Stor, segundo a pesquisa com base nas palavras-chave definidas. Como exemplo, apresentamos de seguida a estratégia de pesquisa aplicada na base de dados B-On: AB migration AND AB European Union AB securitization, tendo surgido 82 documentos entre os quais foram selecionados os mais relevantes. Nas restantes bases de dados foram incluídas as palavras, em diversas combinações. Após a opção de seleção inicial de alguns documentos, foi levado a cabo um processo de busca manual, no sentido de encontrar e estudar as fontes bibliográficas mobilizadas em cada um. Ademais, foi levada a cabo uma pesquisa nos sites internet dos vários órgãos da União Europeia, no sentido de obter documentos oficiais: Conclusões e Decisões do Conselho, Comunicados de Imprensa do Conselho da União Europeia, entre outros; Comunicações da Comissão aos diversos órgãos da UE, Comunicados de Imprensa, assim como Relatórios, informações sobre as diversas missões PCSD, entre outros. A análise secundária de documentos baseou-se igualmente no tratamento de dados presentes em literatura publicada e não publicada – como dissertações –, documentos e relatórios publicados por organizações não governamentais.

A escolha dos documentos e posterior extração de dados foi orientada por critérios de inclusão concretos, tais como referências à evolução histórica da União enquanto ator provedor de segurança, as evoluções institucionais da União em interação com o nexo de segurança interna-externa, a sua cultura de segurança, a internacionalização e securitização progressiva da questão migratória, a PCSD enquanto ator gestor de crises e por fim a externalização da questão migratória. Os dados foram sujeitos a processos de síntese, visando reorganizar o resultado da pesquisa e subsequente análise, permitindo a atribuição de novos sentidos e significados. De forma a responder pertinentemente à pergunta de partida, propomo-nos a explorar dois estudos de caso, cada um correspondente a uma das dimensões da questão que dirige a investigação.

Estudos de caso e metodologia específica

A análise de conteúdo que realizaremos no primeiro estudo de caso baseia-se na ideia de que o discurso incorpora crenças, valores e categorias específicas, permitindo a produção de inferências sobre as características da mensagem em questão (Prasad, 2008; Zhang & Wildemuth; Sălăjan, 2018). Um dos desafios deste método é a potencial dificuldade em compreender totalmente o contexto em que se inserem as intervenções,

discursos ou documentos, que se mostra absolutamente fundamental para o desenvolvimento desta abordagem (Hsieh & Shannon, 2005).

Propomo-nos a empregar uma abordagem dedutiva, centrada na análise qualitativa de conteúdo convencional, por acreditarmos ser um método pertinente para o objetivo em questão: compreender como a securitização dos fluxos migratórios influencia e modela a cultura de segurança da União Europeia. A análise convencional de conteúdo permite a apresentação e problematização de dados adquiridos durante a investigação ao longo do estudo, através da recolha de informação sem a imposição de categorias pré-concebidas (Graneheim & Lundman, 2004; Hsieh & Shannon, 2005; Zhang & Wildemuth, 2005; Dörnyei, 2007; Prasad, 2008). Assim, após a formulação de questões de investigação, o processo de análise de conteúdo começa com a coleta de dados. A segunda fase corresponde à definição da unidade de código – ou seja a definição de temas, cujas expressões e manifestações serão procuradas nos dados selecionados. Segue-se o desenvolvimento de categorias, distinguindo-se categorias de registo (*recording categories*) e categorias contextuais (*context categories*) (Prasad, 2008). São, posteriormente, retiradas conclusões dos dados codificados, atribuindo sentido às categorias elaboradas e às suas propriedades, tendo em vista a extensão e validação de um determinado quadro teórico. Para tal, será necessário avaliar a credibilidade, portabilidade, fiabilidade e corroboração do estudo realizado (Zhang & Wildemuth, 2005).

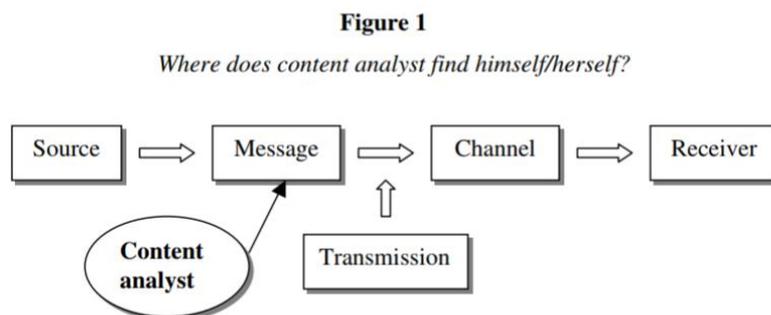


Figura 1 (Fonte: Prasad, 2008 : 3¹).

O objetivo deste estudo de caso é precisamente evidenciar a forma como se produzem as prioridades securitárias da União - fundamentalmente a conexão entre segurança e migrações no léxico da UE. Para tal, estudamos a Estratégia Europeia de Segurança (EES) de 2003, assim como o seu relatório de implementação de 2008 e a Estratégia Global da UE de 2016 (EGUE), assim como os discursos dos atores políticos de relevo que contextualizam o período entre o lançamento dos documentos oficiais.

Analizamos intervenções de chefes de Estado, como Blair, Fico, Zeman e Orbán; Ministros, como a ex-Ministra do Interior Austríaca; deputados nacionais, como Michael Willis; figuras políticas ao nível da UE, entre as quais Comissários para a área da Justiça e Assuntos Internos (Frattoni e Malmström), posterior ALSJ e Cidadania (Avramopoulos). Por fim, tratamos reações da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia em ocasiões de maior importância, por exemplo catástrofes humanitárias no Mediterrâneo.

A escolha da Estratégia de Segurança Europeia e da Estratégia Global da União Europeia é justificada pela sua importância enquanto elementos de definição e consolidação da segurança ontológica da União. Sendo que estes documentos oficiais não revelam diretamente a securitização subjacente ao tratamento da questão migratória, a análise política e mediática será utilizada maioritariamente no sentido de contextualizar a intensificação do processo de securitização. Assim, ao longo deste trabalho, identificamos determinadas categorias, desenvolvidas em maior detalhe na secção Anexos, onde se inserem as unidades de código extraídas após a análise dos dados.

A metodologia empregue no segundo estudo de caso consiste na dimensão *theory-building* de *process tracing*, resultando na teorização de um mecanismo sistemático, no sentido de contribuir para a construção da teoria, numa lógica iterativa e criativa (Beach & Pedersen, 2011; Trampusch & Palier, 2016; Beach, 2017). A descrição cautelosa de evidências diagnosticadas é uma das bases mais importantes deste método – por fornecer uma base fulcral para a produção de inferências descritivas e causais/causacionais –, seguindo uma perspectiva de análise das trajetórias de mutação e causalidade (Collier, 2011; Trampusch & Palier, 2016; Beach, 2017; Ricks & Liu, 2018).

Como ilustra a figura 2, a abordagem *theory-building* procede à investigação do material empírico do caso (passo 1) – ou seja a construção de um caso narrativo empírico –, usando as evidências reunidas como pistas sobre as possíveis manifestações empíricas do mecanismo causal subjacente entre X e Y. O segundo passo consiste na inferência, a partir das evidências empíricas observáveis, sobre manifestações que refletem um mecanismo causal subjacente plausível – ou seja trata-se da identificação e operacionalização dos mecanismos causais. Por fim, o método dedica-se à concetualização dos mecanismos causais/causacionais (Beach & Pedersen, 2011; Collier, 2011; Punton, 2015). Este método indutivo não presume que o mecanismo causal detetado será suficiente para explicar o resultado. Ao invés, mantém um objetivo mais pragmático de construir uma teoria de médio alcance sobre um mecanismo causal, que deve funcionar num contexto delimitado (Beach & Pedersen, 2011; Punton, 2015).

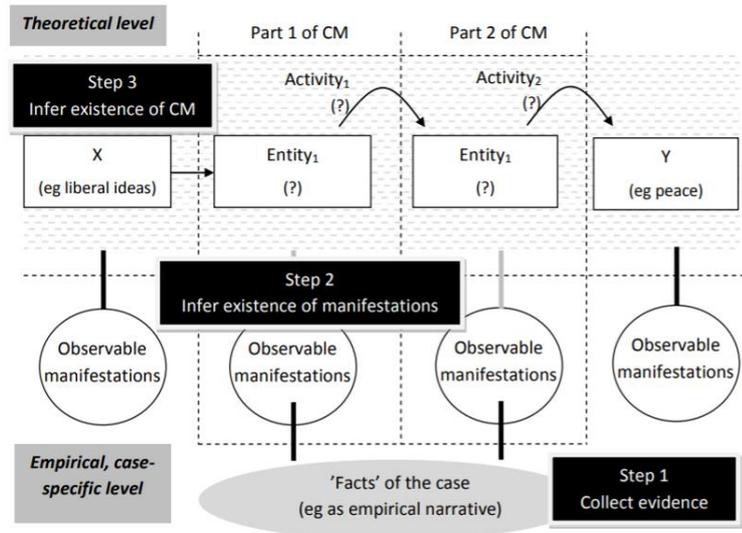


Figure 2 - Theory-building PT.

Note (bold lines = primary inferences, shaded lines = secondary inferences, area with shaded lines = what is being traced)

Figura 2 (Fonte: Beach & Pedersen, 2011 : 17⁵).

De forma a perceber quais as mutações na missão EUCAP Sahel Níger que traduzem a securitização da questão migratória, procuraremos identificar o mecanismo causal entre a securitização da questão migratória ao nível doméstico da União Europeia (variável independente) e a evolução da missão EUCAP Sahel Níger (variável dependente). Identificamos atividades que influenciam a entidade EUCAP Sahel Níger, como a incorporação de elementos relativos ao controlo migratório e supressão da migração irregular, a aplicação da lente securitária no tratamento da migração, desembocando em processos de criminalização da migração. Por fim, apontamos a materialização da lente da resiliência, focada na construção e reforço de capacidades no Estado nigerino, tendo em vista a externalização da gestão migratória e a consolidação da “Europa Fortaleza”. A seleção de dados qualitativos (ou evidências) seguiu uma abordagem de triangulação típica das ciências sociais, resultando em métodos mistos – desde análise de documentos oficiais lançados pelos vários órgãos da União Europeia, como o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, assim como dos media, literatura cinzenta e não cinzenta. Esta abordagem é necessária de forma a construir um estudo holístico da situação específica no Níger, mas também respeitar o uso de um horizonte temporal longitudinal.

⁵ Tradução livre da autora da legenda: linhas a negrito = inferências primárias, linhas cinzentas = inferências secundárias, área com linhas cinzentas = o objeto do *process tracing*.

Capítulo I - Segurança como um conceito mutável.

Neste trabalho, partimos da constatação de que a resposta da União Europeia aos fluxos migratórios, resultantes das insurreições da Primavera Árabe e da insegurança generalizada que se faz sentir na sua periferia, foi em larga medida informada pela securitização da questão migratória. Porém, a lente securitária nem sempre dominou o tratamento dos fluxos migratórios, instituindo-se progressivamente no espaço da União Europeia (Maurer & Parkes, 2005; Gabrielli, 2007; Peoples & Vaughan-Williams, 2010; Lazaridis & Wadia, 2015; Tardis, 2018; Estevens, 2018). Esta visão foi ainda reforçada no quadro da comunitarização e internacionalização do terceiro pilar de Maastricht, enquanto atuação sobre o nexo de segurança interna-externa (Buonfino, 2004; Huysmans, 2006; Leonard, 2007; Pawlak, 2009; Eriksson & Rhinard, 2009).

Sendo que os fluxos migratórios nem sempre foram interpretados como ameaça securitária, somos levados a refletir sobre a natureza mutável e evolutiva de conceitos de elevada importância, como segurança e ameaça. É importante ter presente que, no mundo crítico das Relações Internacionais, o conceito de segurança é caracterizado como sendo inevitavelmente político (Williams, 2008). Nesta lógica, um dos primeiros elementos fundamentais da Escola de Estudos Críticos de Segurança é a interpretação de segurança enquanto conceito derivativo, por se associar intrinsecamente ao entendimento político e filosófico individual de quem analisa e produz segurança (Krause, 1998; Bigo, 2000; McSweeney, 2004). Os vários entendimentos de segurança refletem “pressupostos mais profundos sobre a natureza da política no geral” e o papel do conflito na vida política (Wyn Jones *apud* Williams, 2010 : 17⁶).

Se preferirmos, por outro lado, considerar uma interpretação mais minimalista do conceito de segurança – a ausência de ameaças – mantém-se a importância de questionar quem define o que se considera uma ameaça (Booth, 2007). Para os académicos críticos o mundo das ameaças e intenções é acima de tudo construído, remetendo, invariavelmente, para diferentes tradições e preceitos filosóficos e políticos, bem como para diferentes interpretações históricas das Relações Internacionais (Haftendorn, 1991). Consequentemente, Buzan argumenta que a segurança é um “instrumento político poderoso na reivindicação de atenção para itens prioritários, no

⁶ Tradução livre da autora No original “deeply rooted assumptions about the nature of political life more generally”.

contexto da competição pela atenção do governo” (Ullman, 1983; Buzan, 1991 : 370⁷; Baldwin, 1997). Os Estudos Críticos de Segurança esclarecem, portanto, o nexos entre política e segurança, ora, a “relação de dependência mútua entre as representações da segurança, as escolhas normativas e a forma como preocupações de segurança e práticas se desenrolam no mundo social e político” (Nunes, 2008 : 4⁸).

Os elementos-chave de segurança nunca são, portanto, concebidos ou operacionalizados partindo de fundações neutras ou imparciais, o que realça a estreita vinculação entre a cultura e a definição de segurança (Booth, 2007; Williams, 2008). Assim, a orientação normativa e civil da cultura de segurança da União Europeia (Duchêne, 1973; Howorth, 2002; Manners, 2002), transparece claramente na sua definição de segurança, patente na EES (EU, 2009a) e na mais recente EGUE de 2016 (EU HR/ VP, 2016). Nesta lógica, o conceito de segurança – e por extensão, a segurança promovida pela UE – deve ser estudado à luz do “contexto sociopolítico que lhe confere significado”, por se encontrar intimamente ligado com “os desenvolvimentos históricos que têm lugar no sistema internacional e à própria constituição dos atores internacionais” (Amaral, 2008 : 35), no nosso caso, a instituição *sui generis*, onde se incluem elementos de supranacionalidade. A natureza estatocêntrica do conceito de segurança defendido pela escola neorrealista é desmontada pela noção de conceito derivativo, assim como pelo nexos teoria-prática. Estas noções são fundamentais para compreender posteriormente as políticas de segurança da União – e o impacto do tratamento securitário dos fluxos migratórios na política securitária da UE –, enquanto ator *sui generis*, sendo que a sua própria natureza enquanto ator de segurança é afetada pelas evoluções do conceito de segurança.

Em primeiro lugar, tendo em vista compreender como as diferentes configurações do conceito de segurança resultam em práticas políticas distintas, nomeadamente no âmbito das políticas securitárias da UE, mapeamos as contribuições da abordagem crítica aos Estudos de Segurança – defensora de um alargar e aprofundar do significado de segurança. O aparecimento da União Europeia como promotor de segurança regional e global, no contexto pós-bipolar, permite-nos entender de que forma

⁷ Tradução livre da autora. No original “powerful political tool in claiming attention for priority items in the competition for government attention”.

⁸ Tradução livre da autora. No original “relationship of mutual dependency between representations of security, normative choices and the way security concerns and practices are played out in the social and political world.”.

estas novas leituras conceituais da segurança se refletem nas práticas deste novo ator. O repensar da segurança corresponde a um contexto internacional novo e incerto, para o qual as conceitualizações e instrumentos tradicionalmente empregues deixam de ser eficazes. Deparamo-nos, portanto, com o progressivo dissipar da distinção entre as dimensões internas e externas da segurança e o emergir de fenómenos transnacionais que implicam não só a internalização de fenómenos securitários externos, mas também a internacionalização de fenómenos securitários internos – como no caso do tratamento da questão migratória pela União Europeia.

A - Os Estudos Críticos de Segurança.

1. O repensar do conceito de segurança: princípio-chave dos Estudos Críticos de Segurança.

A segurança é considerada como um dos valores fundamentais da sociedade pós-moderna (Schlag, Junk, & Daase, 2016), gozando de um estatuto incontornável, do ponto de vista das políticas internas e externas. Contudo, a Academia depara-se com grandes dificuldades em consensualizar uma definição do conceito segurança: Buzan considera-a um conceito não desenvolvido e essencialmente contestado (Buzan, 1983).

Em 1995, o Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, apelou à necessidade de avanços conceptuais no campo dos Estudos de Segurança, no sentido de ultrapassar a sua associação à segurança territorial militar e promover a inclusão da “segurança de indivíduos nos seus lares, empregos e comunidades” (*apud* Rothschild, 1995 : 55⁹). Durante décadas, as visões tradicionais de segurança foram marcadas pelo contexto particular histórico e político da Guerra Fria, funcionando numa lógica reprodutiva dessa visão (Nunes, 2008). A abordagem tradicional – apelidada igualmente de *problem solving* – propõe uma visão militarista e estatista da segurança, priorizando respostas de natureza estratégica às ameaças, fundindo-se com a Segurança Nacional (Dunn Cavelty & Mauer, 2012). Apenas algumas vozes dissidentes, associadas aos Estudos da Paz e aos estudos Terceiro-Mundistas, contrariaram a abordagem dominante (Williams, 2008). Ao trabalharem conceitos como paz positiva, justiça social e económica, etc., estas correntes vieram a inspirar a ampliação da interpretação de segurança e a construção das escolas críticas dos Estudos de Segurança, especialmente a partir da década de 1990 (Booth, 2007; Williams, 2010). Partindo desta base, o campo

⁹ Tradução livre da autora. No original “the security of people in their homes, jobs and communities”.

dos ECS foi informado pelo trabalho desenvolvido pela Teoria Crítica e pelo movimento pós-positivista das Relações Internacionais.

Os ECS defendem como abordagem alternativa um repensar do significado de segurança, da natureza das ameaças e das respostas, ou instrumentos, da política securitária (McSweeney, 2004; c.a.s.e., 2006). O diálogo sobre um novo entendimento de segurança pode ser interpretado ao longo de dois eixos: o seu alargamento e o seu aprofundamento, perante a concetualização reificada e restrita da segurança, construída sobre fundações metateóricas realistas (Booth, 1991; Krause & Williams, 1996; Wyn Jones, 1999). Na lógica do alargamento, uma das questões fundamentais que marca a abordagem crítica aos Estudos de Segurança consiste na natureza dos problemas de segurança.

A visão neorrealista, dominante durante a Guerra Fria, reduzia segurança a uma cartografia de poder e ameaças militares (Ceyhan, 1998; Schlag, Junk & Daase, 2016). Contrariamente, elucidando que as maiores ameaças para muitas pessoas em todo o mundo advêm de conflitos internos, doenças, fome ou violência criminal (Booth, 1991; Newman, 2010), a noção de alargamento advoga a inclusão de temas não-tradicionais na esfera da segurança, como questões relacionadas com desenvolvimento e pobreza, a degradação ambiental¹⁰, migrações e comércio internacional (Ullman, 1983; Buzan, 1983; Booth, 1991; Williams, 2010; Krause & Williams, 1996).

O prisma crítico dos estudos de segurança é produtivo para uma análise da União Europeia, cuja cultura de segurança se funda oficialmente numa interpretação alargada de segurança, reiterando o nexos segurança-desenvolvimento. Leituras críticas de segurança refletem-se, portanto, nas políticas e práticas de segurança deste ator (Pirozzi, 2013). A EES advoga em 2003 “Uma Europa Segura, num mundo melhor” (EES, 2009a), enquanto a EGUE reconhece a proliferação de novas ameaças num mundo crescentemente interconectado e complexo, que exigem respostas igualmente inovadoras, afastando-se da hipótese de resoluções militares – e reconhecendo a expansão do campo securitário (EU HR/ VP, 2016). Similarmente, a Estratégia para o Desenvolvimento e Segurança no Sahel reitera a relação entre a pobreza, instabilidade e os fluxos migratórios (EEAS, 2011). Notamos, porém, uma certa distorção destas ideias, que, na prática, nas

¹⁰ A questão ambiental, exposta nomeadamente pelo Relatório Brundtland (Brundtland & Commission mondiale sur l’environnement et le développement, 2014), é ainda destacada como um dos catalisadores mais importantes no debate pelo alargar do significado de segurança, ao incorporar uma ameaça grave ao bem estar dos seres humanos, transcendendo as noções tradicionais (Krause e Williams, 1996).

relações da União com os países parceiros, são aplicadas tendo em vista, nomeadamente, o controlo e gestão migratória em países terceiros e a proteção dos interesses domésticos da União. Assim, surge um primeiro dilema no alargar do conceito de segurança: a inclusão de temáticas tradicionalmente não securitárias nesta abordagem traduziu-se na sua securitização. Ou seja, as respostas a estas ameaças continuaram, em muitos casos a ser pensadas a partir da ótica militar ou a partir do interesse próprio, característicos das abordagens neorrealistas que este alargamento concetual procurava abandonar.

2. Diversidade dos objetos referenciadores de segurança e a Segurança Humana.

Por outro lado, o debate tem sido marcado igualmente por discussões visando aprofundar a agenda dos estudos de segurança. Assim, esta abordagem teórica pretende esclarecer a natureza derivativa de segurança, passando a incorporar vários níveis de análise (Wyn Jones, 1999; Krause & Williams, 1996; Williams, 2010). Assim, um dos conceitos mais relevantes na análise crítica dos Estudos Críticos de Segurança será o objeto referenciador de segurança – ou seja, o objeto cuja segurança deve ser salvaguardada (Schlag, Junk, & Daase, 2016). Buzan¹¹ argumenta que a segurança deve ser pensada em termos holísticos e humanos, não implicando apenas o nível dos Estados, mas de todas as coletividades humanas – partindo da noção de interdependência securitária de todos os objetos referenciadores (Buzan, 1991; Wæver *apud* Williams, 2010). Por seu lado, Wæver eleva o conceito de segurança societal¹² como o referenciador primário de segurança (Wæver, 2008).

Nesta linha, surge o conceito de Segurança Humana, popularizado no pós-Guerra-Fria pelas Nações Unidas e várias Comissões de peritos – como a Comissão sobre a Governança Global de 1995 – e teorizado por Mary Kaldor, entre outros autores. Advoga-se uma interpretação de segurança que fosse de encontro do alívio das ameaças mais sérias e imediatas que impedem os indivíduos de procurar alcançar os seus valores estimados (UNDP, 1994; Commission on Global Governance, 1995; Rothschild, 1995; Fierke, 2007; Kaldor, 2011; Schlag, Junk & Daase, 2016). Assim, o conceito de

¹¹ Ao aceitar o Estado como “a unidade padrão da segurança no sistema internacional”, Buzan avança a segurança nacional como o tema mais importante na política internacional (Booth, 2007); assim, mantém uma irrevocável proximidade ao quadro neorrealista (McSweeney, 1999).

¹² Que Wæver define como: “a defesa de uma identidade contra uma ameaça percebida, a defesa de uma comunidade contra uma ameaça percebida à sua identidade” (Wæver, 2008). Tradução livre da autora. No original “the defence of an identity against a perceived threat, or more precisely, the defence of a community against a perceived threat to its identity”.

Segurança Humana rejeita atitudes e instituições que privilegiem a chamada Alta Política e o estatocentrismo, em detrimento das experiências humanas (Newman, 2010) e abre espaço à inclusão, na agenda securitária, de temas não militares, reforçando o alargar do conceito (Pirozzi, 2013).

Associado primariamente a um entendimento cosmopolita da política internacional e marcado implícita ou explicitamente por um compromisso solidarista, este termo advoga o primado do indivíduo (Newman, 2010). Segurança Humana remete para a proteção do núcleo vital de todas as vidas humanas, de forma a privilegiar as liberdades e a realização humana (Thakur & Newman *apud* Schlag, Junk & Daase, 2016). Neste sentido, o conceito é normativo, ao declarar a sua intenção de causar mudanças nas decisões políticas e nas políticas daí resultantes; afirmando a responsabilidade ética de alterar a forma como se pensa e faz segurança, referindo-se agora ao indivíduo, em linha com padrões de governação e Direitos Humanos internacionalmente aceites (Newman, 2010)¹³. Deste modo, o conceito de Segurança Humana passou a figurar nos discursos políticos dos anos 90, por exemplo, em referências a “um novo entendimento do significado e natureza da segurança nacional e do papel dos indivíduos e Estados-Nação” (Clinton & Wirth *apud* Rothschild, 1995 : 53¹⁴).

Esta referência a um novo entendimento do papel dos atores de segurança, evoca precisamente a responsabilidade política agora alargada em relação à garantia de Segurança Humana, que ascende ao mundo da Alta Política (Rothschild, 1995). Ao avançar o bem-estar dos indivíduos como o elemento central da segurança e o principal dever dos Estados, esta corrente desafia a interpretação tradicional do sistema internacional – composto por Estados-Nação soberanos, cuja integridade territorial é prioritária. Em contrapartida, a Segurança Humana promove o conceito de soberania condicional, sendo que a legitimidade internacional de um Estado depende não apenas da sua capacidade para controlar o território, mas igualmente de garantir os Direitos Humanos e bem-estar dos seus cidadãos (Newman, 2010; Gauttier, 2012).

Desta forma, a noção de Segurança Humana legitima as intervenções e operações humanitárias, que marcaram o período pós-Guerra Fria, violando a regulação internacional relativa à não ingerência e integridade territorial. A noção de intervenção

¹³ É importante realçar, porém, que a vertente crítica dos Estudos de Segurança não aceita facilmente o conceito de Segurança Humana. Entre muitas outras críticas surge o potencial de instrumentalização do conceito para fins autointeressados (Booth & Grayson *apud* Newman, 2010).

¹⁴ Tradução livre da autora. No original “A new understanding of the meaning of the meaning and nature of national security and of the role of individuals and nation-states”.

humanitária dá lugar à Responsabilidade de Proteger (R2P) (Evans, Sahnoun, & IDRC, 2001; Fierke, 2007).

O conceito de Segurança Humana tem marcado fortemente a abordagem securitária da UE, reforçando a orientação normativa da sua cultura de segurança. Nesta linha, a EES apela à responsabilidade da UE pela segurança global, especialmente na sua vizinhança e argumenta a favor de um envolvimento preventivo através de um multilateralismo eficaz. Ao apresentar os motivos que levam a UE a privilegiar a Segurança Humana, avança-se a obrigatoriedade moral e legal de defesa dos Direitos Humanos, além de um autointeresse iluminado, uma vez que a segurança e bem-estar dos cidadãos da União é função do bem-estar dos restantes indivíduos em todo o globo (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004; EU, 2009a). Por seu lado, a EGUE procura oferecer estratégias de resposta a desafios de segurança e política externa que reconhece como complexos e multifacetados, correspondendo ao alargar de segurança, mencionando a Segurança Humana como objeto de foco da sua Abordagem Integrada (EU HR/VP, 2016; Tardy, 2017).

Porém, no campo da gestão migratória securitizada e no contexto da interação entre o segundo e terceiro pilar de Maastricht, esta visão materializa-se em ações securitárias que privilegiam a União Europeia enquanto ator referenciador de segurança e na sua ambição auto-interessada na pacificação da sua vizinhança em prol da “Segurança da União e dos seus cidadãos” (EU HR/ VP, 2016). A Segurança Humana dos migrantes legitima, portanto, ações de policiamento e combate ao tráfico migratório, como as missões HERA e a operação Sophia (FRONTEX, 2017; EUNAVFORMED, 2018), que fortalecem as fronteiras externas da União e consolidam a supressão da migração irregular (Wolpers, 2016; Andersson, 2016; Wyllie, 2017; Brachet, 2018). As ações da PCSD são igualmente justificadas, como a abertura de um centro em Agadez, no Níger, com o objetivo de monitorizar e reduzir os fluxos migratórios (EEAS, 2018a).

Esta abordagem totalizante dos Direitos Humanos evoca precisamente a dissipação das fronteiras entre a dimensão interna e externa da segurança, característica do mundo pós-bipolar, que exige uma resposta holística e abrangente a novos desafios. Neste novo contexto, distante da precisão e racionalidade realista, marcado por mutações de todos os elementos no campo de interação associado à segurança – desde as ameaças, ao ameaçado, ao protetor e ao protegido (Fierke, 2007) – as agências de segurança são igualmente objeto de reforma (Bigo, 2000).

B - O nexu de segurança interna-externa.

1. A complexificação do ambiente securitário internacional: novas ameaças e processos de enquadramento.

De um ponto de vista histórico, considera-se que a bipolaridade característica da Guerra Fria sustentou a distinção entre segurança interna (à qual competia lidar com a criminalidade, manutenção da ordem pública e da lei dentro de um Estado, etc.) e segurança externa (focada na defesa e dissuasão da violência inter-estatal). O fim deste período conduziu a uma mudança nas perceções securitárias, face ao simultâneo diminuir da ameaça nuclear e o aumentar do peso de ameaças transnacionais como o crime organizado, terrorismo e desastres naturais (Eriksson e Rhinard, 2009).

Nasce assim o nexu de segurança-interna externa, no contexto da proliferação de fenómenos transfronteiriços, assim como a externalização/internacionalização de fenómenos de incidência inicialmente interna e à internalização de questões de incidência externa (Brandão, 2015; Duarte da Graça, 2017). Este nexu é reconhecido pela União Europeia, nomeadamente na EES e na EGUE, que destacam a crescente permeabilidade e abertura das fronteiras (EU, 2009a; EU HR/ VP, 2016). A EES surge precisamente no contexto da Guerra Global contra o Terror – no seguimento dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América –, que contribuiu substancialmente para o desmontar do quadro concetual existente relativo à marcada distinção entre o interno e externo, o nacional e o humano, o militar e o económico, segurança territorial e global (Pastore, 2001; Schlag, Junk & Daase, 2016).

Um mundo até aí regido pela separação artificial e previsível entre o interno e externo torna-se objeto de um processo de desconstrução, transformando-se em vez disso num campo transversal de (in)segurança globalizada (Bigo *apud* por Vaughan-Williams, 2014). Como mencionado na EES

o nosso conceito tradicional de autodefesa – até Guerra Fria inclusive – era baseado na ameaça de invasão. Com as novas ameaças, a primeira linha de defesa será no estrangeiro. As novas ameaças são dinâmicas. Em contraste com a Guerra Fria [...], nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem podem ser geridas através de meios puramente militares (EU, 2009^a : 34¹⁵).

¹⁵ Tradução livre da autora. No original “Our traditional concept of self- defence – up to and including the Cold War – was based on the threat of invasion. With the new threats, the first line of defence will often be abroad. The new threats are dynamic. In contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means.”.

Além dos novos fenômenos e dimensões securitárias derivadas do nexo de securitário interno-externo, a percepção das novas ameaças – dependente de processos de enquadramento¹⁶ – é de igual relevância. Rotular uma questão em termos de segurança interna ou externa envolve consequências concretas, frequentemente calculadas pelos atores de segurança. Por esta mesma razão, os acontecimentos são filtrados pelas autoridades, que contribuem ativamente nos processos de enquadramento, lembrando o caráter inevitavelmente derivativo da segurança (Bigo, 2000; Eriksson & Rhinard, 2009).

A teoria da securitização é particularmente relevante neste contexto, visto que procura realçar a legitimação de medidas extraordinárias como resposta a ameaças à segurança vital dos Estados. A ideia de securitização corresponde ao processo através do qual um ato de fala político ou social¹⁷ – (Buzan, 1991; Buzan, Wæver, & Wilde, 1998; c.a.s.e., 2006), ou práticas políticas (Huysmans, 2000; Bigo, 2000; Leonard, 2007; Himrich, 2018) –, são bem-sucedidas na remoção de um tema do reino da política do “dia a dia”, e o identifica em vez disso como uma questão pertencente ao mundo securitário. Trata-se, portanto, de “uma forma de mobilização de relações conflituosas ou ameaçadoras, muitas vezes através da mobilização de emergência do Estado” (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998 : 4¹⁸). Os ECS associam a securitização a “políticas de exceção”, ou “politização anormal” de certos temas, que são afastados do reino da política dita normal, justificando a aplicação de medidas extremas (c.a.s.e., 2006).

Sem o abordar de forma explícita, a teoria da securitização explora a dissipação da fronteira entre o interno e o externo, ao debruçar-se, por exemplo, sobre temas como a migração internacional (Bigo, 2000; Williams, 2008). Em simultâneo, este enquadramento conduz à adoção de respostas mais musculadas e mais rápidas às questões securitizadas, comparativamente ao tratamento dos restantes tópicos pertencentes à dimensão da política normal. Na mesma lógica, as contribuições pós-estruturalistas

¹⁶ A identificação e o enquadramento (*naming and framing*) são dois dos elementos fundamentais na construção e implementação de políticas securitárias, visto que a identificação de temas preocupantes e a sua transposição para a agenda política e securitária implica a interação e competição entre entendimentos diferentes (Kurowska & Pawlak, 2009).

¹⁷ Segundo a Escola de Copenhaga, que considera apenas os atos de fala como os veículos da securitização, três elementos são fundamentais para a concretização da mesma a designação de uma emergência existencial, a implementação de medidas especiais e a aceitação da dita designação por uma audiência substancial (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998). Contudo, além da difícil definição dos conceitos acima apresentados, visto que não procuramos neste trabalho provar a existência dos processos de securitização, o último aspeto da teoria de Copenhaga não será desenvolvido.

¹⁸ Tradução livre da autora. No original “a kind of mobilization of conflictual or threatening relations, often through emergency mobilization of the state”.

acabam também por procurar entender em que medida temas como a migração são interpretados através da lógica da segurança (Fierke, 2007; Eriksson e Rhinard, 2009).

É importante apontar que os oponentes à abordagem crítica dos Estudos de Segurança criticam o alargamento sem fronteiras do conceito de segurança, e consequentemente a noção de securitização, argumentando que estes processos tornarão o conceito analiticamente inútil (Deudney & Ayoob *apud* McSweeney, 2004; Walt *apud* Degaut, 2015). Questiona-se a legitimidade e coerência das respostas no seguimento da securitização de temas como a degradação do meio ambiente ou os fluxos migratórios, uma vez que se debatem os meios policiais e militares disponíveis para controlar o “risco da migração”, por exemplo (Booth, 2007). Em comparação com as tradicionais ameaças militares, estes temas não exigem a mobilização dos mesmos recursos por parte das autoridades, por representarem desafios de natureza distinta (McSweeney, 2004). Os críticos do alargamento da noção de segurança alertam, assim, para o potencial de militarização de temas civis (Dalby *apud* McSweeney, 2004; Fierke, 2007).

A atitude da UE perante a migração é um dos temas mais populares neste âmbito, uma vez que a União a aborda, desde o final dos anos 80, como um tema securitário e não como um assunto atinente ao domínio dos Direitos Humanos, ou a qualquer outro não relativo à sua segurança (Huysmans, 2000 e 2006). A questão migratória destaca aspetos relevantes da fusão entre a dimensão interna-externa, inserindo-se simultaneamente no nexos migração-segurança (Angenendt, 2008; Jiménez, 2012; Venturi, 2017; Conley & Ruy, 2018), especialmente no seguimento dos ataques terroristas do 11 de setembro e os subsequentes no palco europeu, após os quais a migração tem sido sistematicamente incluída no *continuum* de segurança (Bigo, 2000; Buonfino, 2004; Maurer & Parkes, 2005; Huysmans, 2006; Vaughan-Williams, 2014; Lazaridis & Wadia 2015; Wyllie, 2017). Tanto o terrorismo como os fluxos migratórios internacionais implicam um interlaçar entre a dimensão interna e externa da segurança e uma associação entre ambos os temas é relativamente fácil, por mobilizarem a oposição maniqueísta entre o “nós” e o “eles”, o “dentro seguro” e o “fora perigoso” (Maurer & Parkes, 2005; Huysmans, 2006; Gabrielli, 2007; Peoples & Vaughan-Williams, 2010; Jiménez, 2012; Lazaridis & Wadia, 2015; Tardis, 2018; Estevens, 2018).

O caráter transnacional das ameaças construídas enquanto tal – como no caso dos fluxos migratórios – coloca uma ameaça grave à segurança, funcionando como um amplificador cognitivo das ameaças (Eriksson e Rhinard, 2009). De acordo com Huysmans, a migração foi progressivamente objeto de securitização a partir dos anos

1980 – após Schengen –, sendo que esses processos se intensificaram no contexto da comunitarização e internacionalização do terceiro pilar de Maastricht. Ou seja, já antes dos ataques do 11 de setembro se desenvolviam os processos de securitização da questão migratória, que se aprofundam desde então (Huysmans, 2000 e 2006). Neste contexto, discursos de risco e narrativas pelos *media* e elites políticas da União mobilizam medos sociais, funcionando como processos de enquadramento que reiteram a oposição entre o Nós e os Outros e legitimam os medos dos cidadãos expressos nomeadamente no Eurobarómetro sobre as migrações (European Commission, 2018). Exemplos dos processos de securitização discursiva da questão migratória são frequentes em discursos políticos, especialmente durante períodos de agravada pressão migratória, ou ataques terroristas (Leonard, 2007; Spongenberg, 2006; Dudek & Pestano, 2017), como as intervenções do chefe de Estado eslovaco e polaco, no pico da crise dos refugiados, ilustram (Fico *apud* Spectator, 2015; Zeman *apud* Prague Post, 2016).

A construção de discursos securitários por alguns dos Estados Membros, apresentados como uma resposta política inevitável a desafios à ordem pública e estabilidade doméstica (Lodge *apud* Huysmans, 2000), conduz à transposição da securitização dos fluxos até ao nível supranacional (Buonfino, 2004; Kicing, Weinar & Górný, 2007). Na mesma linha, a EGUE reforça o *continuum* de segurança das dimensões problemáticas e securitárias da migração, por associação a temas como o tráfico humano e crime organizado (EU HR/ VP, 2016). Estas dinâmicas legitimam paralelamente a implementação de práticas securitizantes concretas, como mecanismos de vigilância e controlo fronteiriço (Huysmans, 2000 e 2006; Leonard, 2007; Shamlan, 2018), como operações HERA e o muro na Hungria (FRONTEX, 2017; Saeed, 2017; Buonfino, 2004; Leonard, 2007; Jiménez, 2012; Andersson, 2016; Shamlan, 2018).

O consolidar destas tendências pré-existentes traduziu-se em políticas cada vez mais limitadoras dos direitos e liberdades civis. Assim, as respostas atribuídas pela UE face aos fluxos migratórios demonstram precisamente estas dificuldades do alargamento do conceito de segurança presentes nas críticas dos oponentes dos ECS. A reação da UE face a uma ameaça que perceciona como securitária conduz à militarização das políticas migratórias e de asilo – culminando com a operação Sophia (EUNAVFORMED, 2018). As suas políticas de desenvolvimento são igualmente afetadas e intensificam-se também os esforços no sentido da externalização do controlo migratório (Lemberg-Pedersen 2018; Venturi, 2017), ao abrigo da intenção de garantir a segurança dos seus cidadãos, nomeadamente através da inclusão da gestão migratória nas missões e operações PCSD

(European Commission, 2015a; Council of the European Union, 2016e). O tratamento de uma questão como os fluxos migratórios sob a rúbrica da segurança produz, então, uma reação desfasada à realidade de uma ameaça que não remete necessariamente para a segurança e igualmente à criação e aplicação de instrumentos securitários novos que não respondem forçosamente ao desafio em mãos – tradicionalmente atinente ao escopo da administração interna e agora transposto para além das fronteiras externas da UE (Lavenex, 2006).

O que vamos, então, incluir na nossa análise é o processo de enquadramento das migrações enquanto tema de segurança – nomeadamente os processos de securitização da atual ALSJ. Esta questão remete para as diversas dimensões do nexo securitário interno-externo. Por um lado, um mundo cada vez mais interligado e interconectado, marcado pela permeabilidade das fronteiras possibilita fluxos migratórios de maior escala que chegam ao território da União Europeia. Por outro lado, a reação ao nexo de segurança interna-externa materializa-se na internacionalização da resposta aos fluxos migratórios, tipicamente considerados como uma questão de natureza interna – sendo esta segunda dimensão que nos interessa, no sentido de compreender as alterações sofridas pelas políticas securitárias da União, perante a securitização dos fluxos.

Ao longo da dissertação, sublinharemos a transposição das prioridades securitizadas da ALSJ para a área da política securitária externa na dimensão da PCSD, no quadro da contaminação entre os pilares de Maastricht. A implementação deste tipo políticas que remetem para a convergência da dimensão interna e externa da segurança da União, precisamente como resposta a novas conceções de segurança e ao nexo de segurança interna-externa, funciona não só no quadro da Abordagem Global (Comissão Europeia, 2011) já mencionada, mas também na dimensão da abordagem de cruzamento de pilares (Stetter, 2007; Pawlak, 2009; Hillion e Koutrakos, 2010).

2. A necessidade de novos instrumentos: abordagem global e processos de Europeização.

Esta necessidade de coordenação entre a política securitária interna e externa é identificada como um dos pontos de viragem no mundo das Relações Internacionais nas últimas décadas, perante a necessidade de pensar as políticas de segurança como um *continuum* (Pastore, 2001). Só de uma forma integrada, holística, os atores de segurança poderão gerir ameaças transnacionais aos mais variados setores e objetos referenciadores, a internalização de fenómenos externos e a internacionalização de fenómenos internos

(Pastore, 2001; Brandão, 2015; Schlag, Junk & Daase, 2016; Duarte da Graça, 2017). Os atores securitários adaptam, portanto, as suas políticas securitárias, no contexto da proliferação de conflitos intraestatais (as Novas Guerras de Kaldor), a emergência de Estados Falhados (Bigo, 2006), a proeminência de senhores da guerra, bem como a expansão do crime organizado internacional através de redes globais, no pós-Guerra Fria (Fierke, 2007). Segundo Bigo pintou-se a imagem de um cenário internacional em que os países em desenvolvimento são causa de insegurança e a origem de largos fluxos populacionais em direção aos países do Norte Global, mais estáveis (Bigo, 2006).

Os ataques terroristas do 11 de setembro vieram aprofundar estas percepções negativas, através de processos de enquadramento que não só alimentaram o *continuum* de segurança onde se inserem os fluxos migratórios (Buonfino, 2004; Maurer & Parkes, 2005; Huysmans, 2006; Eriksson & Rhinard, 2009; Lazaridis & Wadia 2015), mas também colocam em causa a integridade dos Estados no plano internacional. Por isso mesmo, emergiram apelos à defesa da segurança global, face a desafios externos que afetam também a esfera doméstica dos Estados no Ocidente (Bigo, 2006).

Este cenário de incerteza e insegurança, aliado às novas noções de Segurança Humana resultaram na legitimação e promoção de intervenções humanitárias e posterior popularização da R2P. A aceitação generalizada de que a segurança do sistema internacional depende intrinsecamente da segurança dos indivíduos sujeitos a ameaças graves em todo o mundo, no quadro do nexos securitário interno-externo, motivou a multiplicação de operações e missões de estabilização de territórios estrangeiros (Hampson *apud* Fierke, 2007). O uso de força em territórios terceiros por parte das agências de segurança externa respeita, portanto, um conceito alargado de segurança – incluindo a prevenção e pacificação de conflitos, a melhoria da gestão fronteiriça, etc. Assim, a noção de R2P foi promovida durante os anos 90 por organizações internacionais como as Nações Unidas, as suas agências de desenvolvimento e diversas organizações não governamentais. Kofi Annan advogou em 1999 o “desenvolver de uma norma internacional, a favor da intervenção para proteger os civis da matança em massa e sofrimento e violência” (Kofi Annan *apud* Newman, 2010 : 88¹⁹).

A União Europeia é apontada como a instância onde o esbater das fronteiras entre o interno e externo é mais facilmente observável, nomeadamente devido ao processo

¹⁹ Tradução livre da autora. No original “Developing international norm in favour of intervention to protect civilians from wholesale slaughter and suffering and violence, and linked this to the human security idea.”.

de integração europeu e à adoção da abordagem holística (Pastore, 2001), em complementaridade com um compromisso vocal para com um entendimento humano de segurança. As práticas da União, regidas nomeadamente pela Abordagem Global e Integrada institucionalizam onexo de segurança interna-externa – demonstrando a adoção de medidas e mecanismos de forma a idealmente prevenir, ou travar a expansão de ameaças provenientes dos países vizinhos, como os fluxos migratórios oriundos da sua vizinhança meridional, progressivamente securitizados (Comissão Europeia, 2011; Pirozzi, 2013; Tardy, 2017; Council of the European Union, 2018a). O Tratado de Lisboa, assim como a EGUE apelaram igualmente a uma abordagem transversal, promovendo a cooperação entre políticas internas e externas (Lavenex & Uçarer, 2004; Eriksson e Rhinard, 2009; European Commission, 2013b; EU/ HR VP, 2016; Tardy, 2017)

Aliada à securitização das migrações, a Abordagem Global acaba por promover os interesses securitários internos da União Europeia, nomeadamente a supressão dos fluxos migratórios. Além disso, no quadro da abordagem de cruzamento de pilares (Bendiek, 2006; Pawlak, 2009; Wessel, Hillion e Koutrakos, 2010), a União desenvolve instrumentos sob a égide da PCSD que concretizam as prioridades securitizadas da ALSJ, interpretando os fluxos migratórios através da lente securitária e da resiliência. Como ilustra a EUCAP Sahel Niger, as suas políticas de segurança externa são progressivamente colocadas ao serviço dos objetivos de segurança interna, no contexto da popularização de intervenções externas em territórios classificados como frágeis. Promove-se a criminalização dos fluxos, enquanto a União sublinha, nas suas estratégias securitárias (EU, 2009a; EU HR/VP, 2016), a orientação humana das suas políticas securitárias através do combate ao tráfico humano e aposta na construção de resiliência e reforço das capacidades dos seus Estados parceiros – intensificando a externalização da gestão migratória (EEAS, 2018b; Pixten, 2018; Brachet, 2018).

A definição de segurança interna como “a proteção do território nacional contra ameaças nacionais, empregando meios nacionais” (Bigo, 2000 : 322²⁰) deixa de ser eficaz. Isto devido ao alargar do conjunto de temas à responsabilidade das instituições alfandegárias, policiais e das polícias militares (*gendarmérie*) - ao abarcar agora o tratamento de fenómenos transnacionais como o terrorismo, tráfico de drogas, controlo de imigração clandestina, entre outros (Bigo, 2000). Surgem, portanto, novas respostas

²⁰ Tradução livre da autora. No original “the protection of national territory against internal threats by using national means”.

que internacionalizam os instrumentos de gestão de fenómenos de segurança interna, após a internalização de fenómenos transnacionais, de incidência externa – tais como movimentos globais organizados, por exemplo os fluxos migratórios.

Tendo em conta o objetivo da dissertação, nomeadamente, a compreensão das mutações sofridas pelas políticas securitárias da União Europeia, o estudo focar-se-á num dos sentidos do nexo de segurança interna-externa, ou seja, na internacionalização das respostas securitárias a fenómenos tipicamente considerados de gestão interna, materializada na resposta das forças de segurança externas da União – a PCSD –, que passam a tomar responsabilidade por prioridades e tarefas normalmente da esfera interna da segurança – após os processos de internalização de fenómenos transnacionais enquadrados como securitários – os fluxos migratórios.

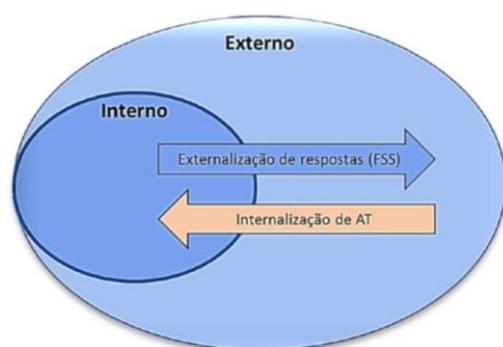


Figura 1 (Fonte: Duarte da Graça, 2017 : 16²¹)

Num mundo pós-bipolar, as agências de segurança externa passam a procurar inimigos externos no interior das fronteiras estatais, correspondendo à dimensão da internalização de fenómenos de incidência externa. Ao invés, as agências de segurança interna – a polícia nacional, guardas fronteiriços ou alfandegários, que têm por objetivo manter a ordem doméstica – vão encontrar inimigos domésticos além das fronteiras do Estado (Bigo, 2000; Brandão, 2015). Assim, no quadro da popularização das intervenções externas, forças de segurança interna são frequentemente enviadas para territórios estrangeiros, tendo à sua responsabilidade tarefas tipicamente associadas ao reino interno, à polícia e à guarda civil, mas desempenhadas além das fronteiras dos seus Estados (Bigo, 2000 e 2006; Duarte da Graça, 2017). Este “policimento à distância” ganha igualmente a capacidade de bloquear o movimento de pessoas e das ameaças a elas associadas, especialmente no quadro da cooperação internacional, sentida como necessária face ao nexo de segurança interna-externa (Bigo, 2006; Duarte da Graça, 2017).

²¹ Legenda da imagem: FSS = Forças e Serviços de Segurança. AT = Ameaças transnacionais.

Procurando responder à internacionalização de fenómenos inicialmente de incidência interna (Brandão, 2015) e mantendo como prioridade “a segurança da União e dos seus cidadãos” (EU/ HR VP, 2016), a União aposta em mecanismos de coordenação e cooperação não só entre os seus Estados Membros, mas igualmente com os seus países parceiros, reconhecendo a sua ambição auto-interessada na estabilização da sua vizinhança, perante as várias dimensões do nexu securitário interno-externo (EU, 2009a; EU/ HR VP, 2016). No contexto do nexu securitário interno-externo, popularização da R2P e Segurança Humana e políticas de cruzamento de pilares no quadro da União, as políticas dedicadas à segurança externa – no caso, a PCSD - testemunham uma progressiva mutação das áreas securitárias abrangidas, passando a tratar também tópicos tipicamente reconhecidos como internos. A mutação das categorias da ação das forças de segurança é particularmente visível na missão PCSD no Níger, ilustrando a necessidade de respostas diversificadas a desafios altamente complexos. A missão era inicialmente mandatada para a capacitação em matérias de forças de segurança interna, de forma a fortalecer o país no combate ao terrorismo e crime organizado (EEAS & European Commission, 2018; EEAS, 2018a).

A missão tem vindo igualmente a agir sobre a gestão dos fluxos migratórios, securitizados. Nota-se, portanto, a mutação das atividades desenvolvidas pela EUCAP Sahel Níger, cujo mandato é alargado em 2015, incluindo medidas de vigilância, recolha de informação e apoio às forças de segurança nigerinas no combate à imigração irregular e crime associado (Council of the European Union, 2015a e 2016b; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016; Venturi, 2017; EEAS, 2018b). A alteração de legislação atinente à gestão migratória no Níger surge neste contexto e é evocativa das dinâmicas de securitização. Este tipo de ação PCSD remete igualmente para as prioridades securitárias internas da União Europeia, entre as quais suprimir os fluxos migratórios securitizados, no quadro da internacionalização de temas tipicamente pensados internos.

A teoria da Europeização propõe-se a analisar a harmonização e processos de transferência de políticas não apenas ao nível intra-UE – inclusive em matérias de segurança interna –, mas igualmente a alteração de práticas políticas e institucionais de Estados terceiros, convergindo com as políticas da União, no quadro das suas relações com a UE – nomeadamente no campo da segurança externa da União. Nesta lógica, Lavenex argumenta que a passagem do tema da gestão migratória para o campo das relações securitárias exteriores da União funciona precisamente no contexto da

securitização dos mesmos e da dissipação das fronteiras entre os domínios internos e externos da segurança (Bigo, 2000 e 2006; Lavenex, 2006; Duarte da Graça, 2017).

De facto, a União Europeia tem sido particularmente ativa na área do controlo migratório e políticas migratórias. Estas políticas são generosamente guiadas por lógicas de securitização e produzem e reproduzem os migrantes como ameaças securitárias (Lazaridis & Wadia, 2015). A exportação de uma interpretação securitizada dos fluxos migratórios para os países parceiros, no quadro da Europeização, interliga-se com os esforços de externalização da gestão dos mesmos, transpondo o ónus para os países parceiros – as Parcerias de Mobilidade são um exemplo ilustrativo (European Commission, 2007; Geddes & Svenska, 2009; Martin, 2012; Brocza & Paulhart, 2015). Já desde a resolução do parlamento Europeu em 1987 sobre o direito de asilo (European Parliament, 1984), a União reconhece a necessidade de cooperar política e economicamente com os países de origem e trânsito migratório, através da integração das políticas migratórias e de asilo em todas as áreas de política externa da União (Lavenex, 2006). Este tipo de dinâmicas evocam a priorização dos interesses securitários domésticos da União no imediato - entre as quais suprimir os fluxos migratórios securitizados – e consequentemente as suas relações com os seus vizinhos a sul, no contexto da Europeização extra-UE²² (Dennisson, Franke & Zerka, 2018).

Estas escolhas políticas levantam questões importantes sobre a responsabilidade de produção de segurança – e os objetivos subjacentes à mesma, ou seja, a gestão dos fluxos migratórios no curto-prazo – tendo impactos visíveis na relação da União com os países terceiros. Notamos uma evolução da cultura de segurança da UE influenciada pela sobreposição da urgência de conter as vagas migratórias e os objetivos de longo prazo, como a aposta na construção de resiliência e estabilização da região de onde originam os migrantes. Deste modo, é possível compreender a interação entre os conceitos relevados pelos ECS e a teoria do nexu securitário interno-externo. Este quadro conceptual ser-nos-á útil para o progredir da análise e para o iluminar das alterações nas políticas de segurança da União, perante uma abordagem securitizada à questão migratória – construída como ameaça, de natureza transnacional, que conduz a reações que internacionalizam a questão de forma a gerir o nexu migração-segurança.

²²Uma interpretação mais alargada da teoria da Europeização será um processo no qual o conhecimento sobre políticas, configurações administrativas, instituições, etc., inseridas num determinado local e período temporal são utilizadas no desenvolvimento de políticas, configurações administrativas, noutro determinado local e período temporal (Dolowitz & Marsh *apud* Lavenex & Uçarer, 2004).

Capítulo II – A cultura de segurança da União Europeia e a política de segurança e defesa.

Tendo por objetivo a compreensão das mutações sofridas pelas políticas securitárias da União, uma análise da evolução da União Europeia como ator de segurança é manifestamente relevante, especialmente face ao seu tratamento securitizado da questão migratória e do seu desejo de externalização da gestão dos mesmos.

Neste capítulo procuraremos explorar a evolução da cultura de segurança da União Europeia, tendo por instrumento a PCSD. Analisaremos a evolução das políticas de segurança da União, desde a sua formação enquanto projeto securitário, até à construção da sua vertente securitária externa, cuja cultura de segurança se relaciona intrinsecamente com a sua natureza única, *sui generis* – priorizando um conceito de segurança alargado e a Segurança Humana, legitimando fundamentalmente atividades de prevenção e pacificação de conflitos, bem como de construção de resiliência em territórios extra-UE.

A perceção do fenómeno migratório como uma questão securitária, enquadrada quer no âmbito das questões de segurança interna da UE (ALSJ), quer no âmbito da segurança externa (PESC e PCSD), exige um olhar integrado sobre o percurso das mesmas no âmbito das políticas europeias. Notamos fundamentalmente que a política de segurança externa da União, assim como os seus instrumentos operacionais no âmbito da PCSD, são profundamente informados pelas prioridades da sua segurança interna, no contexto da internacionalização da ALSJ. Por fim, procuraremos perceber de que forma as missões PCSD funcionam como instrumento das prioridades externas do ALSJ, ambas trabalhando no sentido da externalização da gestão dos fluxos migratórios securitizados e conseqüentemente na externalização da segurança da União. Estas ações, funcionando na lógica preventiva e antecipatória característica da cultura de segurança da UE, promovem igualmente práticas de externalização da gestão migratória, sempre no sentido de garantir a segurança interna da União através de práticas de externalização da mesma.

A – Trajeto securitário de uma instituição *sui generis*.

1. O estudo da segurança numa instituição *suis generis*.

A aplicação integral de quadros teóricos fundados sobre o modelo de Estado unitário, tradicionalmente dominantes no estudo da política externa, segurança e defesa, não será possível no caso do estudo de uma organização regional como a União Europeia (Lavenex & Mérand, 2007; Missiroli, 2017), que Jacques Delors comparou a um “objeto político não identificado” (*apud* Phelan, 2012).

Ao não se integrar perfeitamente nas categorias já desenvolvidas no quadro teórico da Ciência Política, a UE é comumente caracterizada como *sui generis* e definida pela negativa ou por comparação²³ (Møller, 2008; Peročević, 2009; Phelan, 2012). Enquanto pioneira na construção de uma união política sem precedentes, com métodos de funcionamento próprios (Missiroli, 2017), a União apresenta uma estrutura institucional historicamente marcada por mistura de aspetos supranacionais e intergovernamentais (Peročević, 2009; Pawlak, 2009; Hlavac, 2010). Esta configuração restringe a capacidade de a União tomar decisões fortes e coerentes na cena internacional e prejudica a sua credibilidade²⁴ enquanto ator promotor de segurança na cena internacional. Por outro lado, o estabelecimento do Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS) implica novas relações interinstitucionais – particularmente em matéria de segurança e gestão de crises –, quebrando a distinção entre competências supranacionais e intergovernamentais, demonstrando por isso a progressiva complexificação da organização (União Europeia, 2007; União Europeia, 2017).

Nesta lógica, sistema híbrido serve como um termo que define a mistura de características de vários sistemas, representando um compromisso entre os interesses divergentes dos Estados Membros, assim como das instituições europeias e os diferentes interesses que aí se fazem representar (Peročević, 2009; Pawlak, 2009; Gebhard & Norheim-Martinsen, 2011). A questão da soberania impõe-se como um traço distintivo da UE relativamente a outras organizações internacionais (Phelan, 2012), cujo nível de integração é substancialmente mais reduzido (Peročević 2009). Desta forma, a União

²³ Não é um Estado nem uma Organização Internacional tradicional composta por Estados soberanos e é menos do que uma federação, mas mais do que um regime inter-estatal (Møller, 2008; Peročević, 2009; Phelan, 2012).

²⁴ Neste contexto o poder decisório referente a temas de política externa, segurança e defesa recai totalmente sobre os Estados Membros (Pawlak, 2009; Faleg, 2017), marcados por interesses e prioridades nacionais divergentes (Faria, 2014) a capacidade de tomada de decisão será evidentemente dificultada.

Europeia rompe com os preceitos tradicionais e estatistas das teorias tradicionais das RI – defensoras de um conceito de soberania una e indivisível (Bigo *apud* Vaughan-Williams, 2010). A denominação de *sui generis* deriva, portanto, da sua estrutura institucional, organizada num sistema de governação multinível, fragmentado²⁵ (Lavenex & Mérand, 2007; Møller, 2008).

A implicação de uma multiplicidade de atores, que funcionam em rede, interagem e se sobrepõem, contribui também para a falta de clareza no que toca à divisão de competências formais dentro da União (Faleg, 2017; Gebhard & Norheim-Martinsen, 2011; Wessel, 2013). Uma questão idêntica emerge relativamente à coordenação de atores civis e militares, considerando as dificuldades sistemáticas em conjugar as suas várias formas de operar, instrumentos financeiros, etc. (Drent, 2011; Faleg, 2017). Apesar de ter procurado clarificar o estatuto jurídico internacional da União, o Tratado de Lisboa não categorizou a competência exata relativamente à PESC e à PCSD (União Europeia, 2007). Assim, a natureza *sui generis* da organização coloca obstáculos a um funcionamento mais ágil da PCSD, enquanto alimenta o debate sobre o lugar da União Europeia na esfera do Direito Internacional e as suas responsabilidades legais (Wessel, 2013).

Para além das particularidades acima enumeradas, a União Europeia corresponde à noção de comunidade de segurança de Deutsch, caracterizada pelo desenvolvimento de fluxos transacionais, visões partilhadas e valores transnacionais, sob a expectativa de relações pacíficas (Deutsch et al, 1957; Webber *et. al*, 2004; McSweeney, 2004; Lavenex & Mérand, 2007). Além da exclusão do uso de força física, os Estados Membros agem (tendencialmente) sem recurso a comportamentos de autoajuda, conceito característico do comportamento estatal segundo a escola Realista.

Nesta lógica, diversos autores defendem que não será possível aplicar o modelo realista de grande potência ao caso particular da União, pelo que Hill a categoriza como um sistema de relações exteriores, na medida em que será tanto um subsistema inserido na comunidade internacional, como também um ator do dito sistema (Hill *apud* Lavenex & Mérand, 2007). A sobreposição de autoridades, os mecanismos supranacionais e a

²⁵ Devido aos diferentes níveis de governação, desde o local, via o regional e nacional, até ao supranacional, a estrutura institucional da União implica um largo conjunto de atores: comunitários, nacionais e privados como corporações, organizações da sociedade civil etc., que interagem em rede e não de obedecendo a preceitos hierárquicos (Møller, 2008). Esta disposição dos diversos atores, das suas prioridades e interesses modela agenda política e a tomada de decisão na União.

desigual divisão de competências e responsabilidades conduzem-na a produzir segurança de formas que divergem dos modelos de segurança clássica, conferindo-lhe, assim, um caráter de ator de segurança *sui generis* (Rieker, 2000 e 2016; Mälksoo, 2016).

Para mais, na linha da perspectiva liberal, os Estados Membros unem esforços na base do nexo de segurança interna-externa, sendo que a cooperação dos Estados Membros se deve à necessidade de responder a uma multitude de desafios comuns – como as consequências inerentes aos processos de globalização, catalisadores da proliferação de desafios e ameaças transnacionais – e não a um desejo de maior poder no cenário mundial, como teorizado pela escola realista (Missiroli, 2016).

Uma análise partindo de conceitos construtivistas, tais como a identidade, avança a análise ao rotular a União de normativa. A União comporta-se como um ator internacional *sui generis*, regido pelas suas próprias ideias, símbolos e identidade que a distancia de qualquer análise estatista e militarista (Missiroli, 2016). Nesta mesma lógica, a tradução operacional da PESC – a PCSD – não veio a desembocar num exército europeu, mas sim num instrumento de intervenção complexo, *sui generis* e híbrido, por envolver mecanismos civis e militares (Larivé, 2016).

Deste modo, a União é frequentemente caracterizada como provedora de medidas de segurança “suaves” (Faleg, 2017), alimentando o debate relativamente ao “fosso entre capacidades e expectativas” (Hill, 1993). Alguns autores argumentam que a PCSD não prioriza a vertente militar exatamente por ocupar um nicho específico, no contexto das relações da UE com o OTAN e do “debate de segurança euro-atlântico” (Howorth, 2014) promovendo tarefas civis como gestão fronteiriça ou reforma do setor de segurança (Drent, 2011; Missiroli, 2016; Faleg, 2017). A história da União enquanto projeto inovador de manutenção de paz no continente europeu vai ao encontro da sua classificação como projeto *sui generis*, ao procurar encontrar soluções alternativas para a estabilização do território, como a promoção indireta de segurança, como veremos de seguida.

2. Evolução histórica da política da segurança e defesa: da segurança interna à promoção de segurança regional e global

Desde o seu começo, o projeto de integração europeu procurou respostas alternativas a desafios de larga escala, consistindo numa resposta a um problema securitário, focado na paz e na segurança do território, cuja amplitude e profundidade têm vindo a crescer ao passo da integração (Rieker, 2000; Howorth, 2000 e 2014;

McSweeney, 2004; Laffan *et. al apud* Webber *et. al*, 2004; Geddes & Svenska, 2009; Møller, 2008).

A intenção do projeto europeu ficou patente na Declaração Schuman de 1950, ao destacar a prioridade de garantir a paz na Europa através da promoção da interdependência económica (Schuman, 1950), que poderá ser interpretada como uma continuação da teoria da paz democrática e como uma abordagem indireta à temática da segurança²⁶ (Møller, 2008; Birchfield, Krige, & Young, 2017). Nesta lógica, historicamente, a maior contribuição da União Europeia para o campo da segurança será o que ela própria representa enquanto ator de des securitização (Rieker, 2000; McSweeney, 2004; Møller, 2008; Faleg, 2017). A atribuição do prémio Nobel da paz à UE, em 2012, assenta exatamente nesta ideia. Contudo, como veremos adiante, a postura da União Europeia relativamente aos fluxos migratórios é precisamente oposta, o que demonstra o evoluir da cultura de segurança da União perante a questão migratória inserida numa ALSJ securitizada, no contexto do nexu securitário interno-externo.

No geral, a perspetiva securitária da UE legitima um entendimento de segurança mais lato e uma agenda securitária mais ampla, correspondente às mutações do sistema internacional testemunhadas no pós-Guerra Fria, visando promover segurança como um jogo de soma positiva (Howorth, 2014; Rieker, 2000). O aprofundar da institucionalização da interdependência económica desencadeou a integração política, permitindo o desenvolvimento da União enquanto promotor de segurança regional e global (McSweeney, 2004).

A emergência da União enquanto ator de segurança foi particularmente marcada pelo “dilema de segurança euro-atlântico”, resultante das perceções divergentes entre os Estados Membros relativamente ao impacto das suas relações com Washington e com a OTAN, perante uma força europeia mais musculada (Howorth, 2014; Webber et al, 2004; Faleg, 2017). O novo panorama associado ao fim da bipolaridade proporcionou um momento de maior harmonia a favor de uma “emancipação securitária” da União Europeia. A crescente interdependência, o aprofundar das competências supranacionais em temas tradicionalmente reservados ao domínio estatal (Lavenex & Mérand, 2007), assim como as alterações estruturais associadas ao fim da Guerra-Fria e as suas

²⁶ O objetivo da obtenção da paz nem sequer figura nos tratados fundadores das comunidades europeias (Møller, 2008), indo ao encontro da ideia de Schuman de que “A paz mundial só poderá ser salvaguardada com esforços criativos à medida dos perigos que a ameaçam” (Declaração Schuman, 2019). Nesta linha, o projeto de integração europeia promove a paz e segurança através da sua negligência deliberada, sem agir diretamente sobre a segurança (Møller, 2008).

consequências, como a proliferação e a mutação da morfologia do tipo de conflitos em todo o globo, potenciaram a reconfiguração das percepções e políticas europeias em matérias de segurança (Faleg, 2017).

Este cenário criou uma oportunidade histórica, bem como uma necessidade, para o desenvolvimento de uma política externa e securitária mais integrada (McSweeney, 2004; Howorth, 2014), capaz de fazer face a novas ameaças, que escapam à clivagem entre os campos internos e externos da segurança, agora referentes a estruturas sociais ou económicas, como o crime organizado ou as migrações (Lavenex & Mérand, 2007) – correspondendo a um conceito alargado de segurança. Este contexto conduziu à emergência da regionalização no campo securitário – motivando as organizações regionais a tomarem uma maior responsabilidade pela promoção de segurança global (Faleg, 2017).

Este foi precisamente o caso da UE, como fica patente na Estratégia Europeia de Segurança (EU, 2009a), no contexto da popularização da Segurança Humana e R2P e face à ineficácia das Nações Unidas (ONU) na manutenção da paz internacional, durante os anos 1990 (Somália, Bósnia ou Ruanda, para referir as crises mais prominentes) (Tardy *apud* Faleg, 2017). Por outro lado, o resultado de diversas operações lideradas por organizações regionais ou por grupos *ad hoc* de Estados (como no Kosovo, Afeganistão e Iraque) apontou a necessidade de complementar as intervenções militares com atividades focadas na reconstrução, construção institucional do Estado e desenvolvimento, de modo a estabilizar o território e alcançar uma paz durável (Drent, 2011).

Essa ambição desembocou no Tratado de Maastricht de 1992, um passo fundamental na integração, que visou a concretização de uma identidade Europeia na cena internacional (Lavenex & Uçarer, 2004). Enquadrada pela necessidade de reagir aos perigos derivados da instabilidade na vizinhança regional (Faleg, 2017), a PESC, que previa a criação futura de uma Política Europeia de Segurança e Defesa²⁷, nasceu precisamente da frustração da União face à sua incapacidade de responder ao colapso da Jugoslávia, um conflito violento às portas da União (Missiroli, 2016).

A Declaração franco-britânica de Saint Maló de 1998 surge, então, como um marco-chave no debate sobre o futuro da União enquanto promotora de segurança, simbolizando o compromisso por uma União Europeia fortalecida no tabuleiro

²⁷ A PESD viria a ser renomeada de PCSD no Tratado de Lisboa.

internacional (Cini & Pérez-Solórzano Borragán, 2010; Møller, 2008). Ao reclamar a centralidade da capacidade de ação autónoma em matérias de segurança e defesa, sustentada por instituições específicas e dotada de meios de ação concretos, Saint Maló abriu caminho à instituição da PESD (Howorth, 2014).

O panorama internacional do pós-Guerra Fria – nomeadamente a possibilidade de um novo alargamento da União – proporcionou, por conseguinte, um momento de reflexão, encorajando o aprofundar das capacidades da União em matérias de segurança e defesa (Missiroli, 2016). Reconhecendo-se a necessidade de revisões mais aprofundadas neste âmbito, o Tratado de Amsterdão seguiu-se a Maastricht (European Commission & Directorate-General X - Information, 1999). Assim, o Tratado de Amsterdão deu início a uma nova fase na cooperação da União em matérias de política externa e segurança (Cini & Pérez-Solórzano Borragán, 2010), potenciando a construção da PCSD, formalizada pelo subsequente Tratado de Nice (Faleg, 2017). Não sendo uma resposta a uma ameaça existencial específica à União Europeia, a PCSD não implica a criação de uma força armada que se responsabilize pela necessidade de defesa coletiva da União. Ao invés, a PCSD representa um largo conjunto de instrumentos apropriados a missões e operações de gestão de crises (Howorth, 2014).

Nessa medida, a PCSD insere-se num novo paradigma nas relações internacionais e no domínio da segurança, que promove ativamente, desprendendo-se da visão realista que marcou o século XX para abraçar, ao invés, uma conceção mais alargada de segurança, marcada por ameaças coletivas já não contidas pelas fronteiras nacionais, às quais a União escolhe responder de forma multilateral. Estas características formam a cultura de segurança da União, inserida num contexto particular que lhe dá forma.

B – A questão migratória na agenda do novo ator de segurança regional e global.

1. A cultura de segurança Europeia num “contexto em mudança”.

As tentativas de categorização da União Europeia enquanto grande potência têm vindo a alimentar o debate sobre a sua identidade internacional, bem como a sua cultura de segurança. A ambição da UE em termos securitários exige um desenvolvimento paralelo de uma doutrina – um certo nível de consenso e convergência sobre que tipo de resposta a União deverá atribuir às ameaças (Howorth, 2000). Daase define a ideia de cultura de segurança enquanto “a soma de crenças, valores e práticas das instituições e indivíduos que (1) determinam o que se considera como perigo ou insegurança no sentido

lato do termo e (2) como e através de que meios este perigo deve ser gerido (Daase, 2016 : 83²⁸). A natureza *sui generis* da organização influencia o desenvolvimento desta cultura de segurança, causando-lhe um certo nível de ansiedade relativamente ao seu estatuto enquanto ator securitário: dificilmente se encontrará um ator internacional tão obcecado pela definição da sua identidade securitária (Mälksoo, 2016).

A noção de “potência civil” permite um afastamento dos preceitos realistas em política externa centrados na capacidade material militar de provisão de segurança, privilegiando ao invés a intensidade da cooperação funcional e económica como elemento central da União (Duchêne, 1973; Howorth, 2014). Ademais, UE é classificada enquanto poder normativo, conceito que insiste no impacto ideal da identidade e do papel internacional da União (Manners, 2002). Ao criar novas regras no sistema internacional, a União reforça e defende oficialmente um sistema internacional multilateral baseado em regras e pautado por valores democráticos, direitos humanos e Estado de Direito. Não privilegiando o poder militar, a União é capaz de influenciar o sistema através de *soft power*, que caracteriza a sua identidade *sui generis* (Missiroli, 2016). O uso do *soft power* contribui, então, para a sua própria segurança, na medida em que de-securitiza determinados temas e privilegia o indivíduo enquanto objeto referenciador de segurança (Møller, 2008).

Paradoxalmente, nas suas políticas migratórias a União desenvolve processos que promovem a securitização do tópico, tendo chegado a lançar iniciativas de cariz militar através da PCSD, deixando claro que a orientação civil da cultura de segurança da União não será tão adaptável ao tratamento da questão migratória. Esta postura, é especialmente visível na sua resposta ao aumentar dos fluxos associados às insurreições da Primavera Árabe, que conduziu ao lançamento da operação Sophia (EUNAVFORMED, 2018), mas também à mobilização do seu *soft power* nas suas relações externas, nomeadamente no quadro dos processos de Europeização, de forma a alcançar a externalização da gestão dos fluxos securitizados (Conley & Ruy, 2018) – como por exemplo acordos de mobilidade com os seus países parceiros, ou o acordo UE-Turquia (European Council, 2016).

Reconhecendo a mutabilidade e ambiguidade das novas ameaças, patente na Estratégia Europeia de Segurança (EU, 2009a), a cultura de segurança da União rege-se

²⁸ Tradução livre da autora. No original “the sum of the beliefs, values and practices of institutions and individuals that (1) determine what is considered to be a danger or insecurity in the widest sense and (2) how and by which means this danger should be handled”.

fundamentalmente pela Abordagem Global (Comissão Europeia, 2011; Faleg, 2017), reagindo à internalização de fenômenos de incidência externa e à externalização de fenômenos de incidência interna (Eriksson & Rhinard, 2009). A Abordagem Global insere-se na evolução histórica da União enquanto promotor de segurança, marcada pela sua aposta na dimensão civil, materializando-se como uma resposta não tradicional aos desafios securitários (Faleg, 2017). Complementando a Abordagem Global, definida como o uso estrategicamente coerente das ferramentas e instrumentos da UE em situações de ação externa em crises (European Commission, 2013b), a Abordagem Integrada remete para uma implementação consistente dos recursos da União, privilegiando a coordenação estratégica entre os diversos atores implicados, a qualquer etapa do ciclo do conflito ou crise externa (Council of the European Union, 2014, Tardy, 2017; Council of the European Union, 2018a).

Por outro lado, reconhece-se, no geral, que um leque alargado de ameaças securitárias, (Parkes, 2014; Tardy, 2017) apela a diferentes tipos e metodologias de intervenção (EU, 2009a). Prevê-se, portanto, a importância das sinergias com diversos atores no terreno, relevando o valor do multilateralismo efetivo e de uma abordagem híbrida entre o civil e o militar (EU, 2009a; Tardy, 2015; Faleg, 2017). Acresce que a Abordagem Global prima pelo reconhecimento dos diversos nexos referentes à questão securitária, assumindo a responsabilidade transnacional de atacar as causas profundas do conflito através de dimensões como a ajuda ao desenvolvimento ou a governação, sendo enquadrada por um entendimento mais alargado de segurança bem como pela generalização de ideias como Segurança Humana e a legitimidade de missões de paz (Biscop, 2008; EU, 2009a; Drent, 2011; Faria, 2014; Tardy, 2015; Faleg, 2017).

Partindo da abordagem dos “bens públicos mundiais”, a União assume a sua responsabilidade pela garantia de bens universais, como a segurança, os direitos humanos, Estado de direito e bem-estar social, reconhecendo a sua obrigatoriedade moral e legal na defesa dos Direitos Humanos (Biscop, 2008; EU, 2009a). A centralidade do indivíduo enquanto objeto referenciador na cultura de segurança externa da União, baseada num desejo de promoção de paz positiva, enquadra-se nas tendências dos restantes atores internacionais e na crescente popularidade da ideia de intervenções humanitárias e R2P.

Um panorama global marcado pelo dissipar das fronteiras entre as ameaças securitárias internas e externas, contribuiu para a legitimação de um multiplicar de atividades, tipicamente da responsabilidade das agências de segurança interna, em territórios estrangeiros (Bigo, 2000). Assim, a União realça frequentemente a promoção

de segurança enquanto um autointeresse iluminado²⁹, fundado no reconhecimento de uma agenda de segurança cada vez mais vasta, cujas ameaças são cada vez mais ambíguas (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004; Biscop, 2008). Este panorama legitima simultaneamente a ambição da UE de se sagrar como promotor de segurança ao nível global, nomeadamente através de um envolvimento preventivo em crises e conflitos, um dos elementos fundamentais da abordagem securitária da União. Sob a égide da Abordagem Global, a UE tem vindo a implementar atividades de cariz económico, político e militar, sob uma lógica coordenada e interoperável - nomeadamente no Corno de África e no Sahel (EEAS, 2012; Faleg, 2017).

Por outro lado e contrariamente às análises que tomam a postura securitária da União como reativa (Tardy, 2015), argumenta-se que a sua cultura de segurança se centra no desejo de prevenção – ou “prevenção banal”³⁰ –, antecipação e intervenção precoce, interligado de forma profunda com o nexo de segurança interna-externa, como apontado na EES (EU, 2009a). Nesses casos é invocado o princípio preventivo, permitindo uma ação política face à incerteza que, ao exigir cenários abstratos e hipotéticos face a uma ameaça comum (ou perceção da mesma), contribui ativamente para a construção do “Modelo Europeu de Segurança”. Este é promovido pelo investimento na área da investigação e vigilância tecnológica no domínio securitário (Council of the European Union, 2010; Goede, 2011).

Esta leitura marca enormemente a abordagem da UE à questão migratória, lançando iniciativas e adaptando as suas atividades de segurança externa às suas prioridades internas, como a supressão dos fluxos migratórios mais próximos da sua fonte. Esta postura choca com as características da cultura securitária da organização citadas até agora, demonstrando, sim, a concetualização e implementação de soluções inovadoras no quadro da Abordagem Global, mas totalmente contrárias aos valores que a União se propõe a defender, nomeadamente a Segurança Humana e Direitos Humanos.

As abordagens teóricas acima descritas têm o mérito de sublinhar a continuidade entre as estruturas internas e as relações externas da União, reconhecendo que os instrumentos de política externa têm tendência a refletir os mecanismos da política interna (Lavenex & Mérand, 2007). Por outro lado, a reflexão sobre esta continuidade conduz-

²⁹ Devido à fluidez e caráter transnacional das ameaças, a segurança dos cidadãos da União não estará garantida até que todos os restantes indivíduos possam viver em segurança (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004; Biscop, 2008).

³⁰ Por se distinguir do uso comum do termo “prevenção”, maioritariamente associado ao emprego de forças militares, evocando o exemplo da Guerra do Iraque.

nos a autores que trabalharam a noção das fronteiras da União. Fronteiras que durante o período bipolar eram relativamente congruentes – e reforçavam por isso uma política de exclusão relativamente a países fora da UE – regem-se hoje por mecanismos de abertura e fluidez, exigindo a interação com Estados terceiros (Smith, 1996). Destarte, as respostas da União a riscos e ameaças exteriores deverão ser interpretadas no quadro da governação externa, através da qual a União, enquanto ator de influência no sistema internacional, internaliza os riscos e ameaças no seu sistema, de acordo com as dimensões exteriores das políticas domésticas da União (Lavenex & Mérand, 2007; Leite, 2016).

Essa transversalidade funciona no âmbito da contaminação mútua do segundo e terceiro pilar de Maastricht, na medida em que as prioridades da Área de Liberdade, Segurança e Justiça – influenciadas por esse “contexto em mudança” – promovem o enquadramento das migrações enquanto tema de segurança, após a internalização de um fenómeno de incidência externa e simultaneamente a transpõem para a área externa da política securitária da União, na lógica da externalização dos fenómenos de incidência inicialmente pensada interna (Brandão, 2015).

2. Internacionalização e securitização da questão migratória.

O entendimento da posição da União enquanto ator e promotor de segurança no sistema internacional enquadra-se na noção de Europeização extra-UE e governação externa, que concetualizam a extensão de regras políticas da União a Estados Terceiros, ao reconhecer a associação intrínseca entre as dimensões externas e internas da segurança (Lavenex & Schimmelfennig, 2009). A necessidade encontrar respostas mais integradas a fenómenos transnacionais, como a migração e asilo, tipicamente considerados como um dos temas centrais à soberania estatal, implica, neste contexto, um certo nível de cooperação internacional (Pawlak, 2009; Eriksson & Rhinard, 2009). Assim, Maastricht e Amsterdão previram a comunitarização da política de asilo, migração e matérias relacionadas com as fronteiras externas da União, assim como outros tópicos tipicamente inseridos no campo da segurança doméstica, como tráfico de drogas, cooperação alfandegária e policial (Maurer & Parkes, 2005; Huysmans, 2006; Leonard, 2007; Tardis, 2018).

A comunitarização da atual ALSJ, no contexto da Europeização intra-UE, foi marcada pela primazia das preocupações de segurança, em detrimento de diversos objetivos relacionados com outros domínios – económicos, sociais, etc. (Buonfino, 2004; Leonard, 2007; Geddes & Svenska, 2009). A securitização do terceiro pilar influenciou

enormemente o tratamento das áreas políticas associadas, nomeadamente à questão migratória, inserindo-a no denominado *continuum* de segurança. Este conceito refere-se a um modo institucionalizado de elaboração de políticas, que permite a transferência das conotações securitárias do terrorismo e crime organizado transnacional para a área do movimento de pessoas e da migração (Bigo, 2000; Huysmans, 2006; Buonfino, 2004; Geddes & Svenska, 2009). Ou seja, são métodos de associação de um tópico a outro já previamente securitizado (Buzan *apud* Seidman-Zager, 2010).

Esta tendência, informada pelo novo contexto securitário, alimenta-se de discursos securitizantes, de risco, ao mais alto dos níveis políticos, que dramatizam um tópico em específico e “o transformam na ameaça securitária de maior relevância com se confrontam as nossas sociedades” (Anderson & Apap *apud* Maurer & Parkes, 2005 : 5³¹). Concetualiza-se, desta forma, um Nós próspero e seguro, que só assim permanecerá devido ao controlo e à restrição do Eles (Buonfino, 2004).

De mais a mais, a ideia que determinados tópicos atinentes à esfera interna da segurança da União – securitizados –, poderão apenas ser geridos através de uma ação conjunta entre os Estados Membros, a União Europeia e países terceiros, fomentou a externalização de fenómenos de incidência interna. Estas dinâmicas traduziram-se, por sua vez, na integração de matérias relacionadas com a ALSJ nas políticas externas e de segurança da União (Buonfino, 2004; Pawlak, 2009; Monar, 2014). Nesta linha, a necessidade de responder a uma diversidade de ameaças transnacionais potenciou o debate sobre maior coerência horizontal dentro da União Europeia, traduzida na abordagem de cruzamento de pilares (Pawlak, 2009; Eriksson & Rhinard, 2009). Esta abordagem evoca políticas, atores e processos que transcendem as fronteiras artificiais entre os pilares de Maastricht (Pawlak, 2009; Longo, 2013).

Neste sentido, as capacidades de promoção de segurança externa da União são de particular relevância para o desenvolvimento bem-sucedido das políticas securitárias internas, associadas a um entendimento mais alargado de segurança (Maurer & Parkes, 2005). Reconhecendo a importância de uma dimensão externa da antiga área de Justiça e Assuntos Internos (JAI), o Conselho Europeu de Tampere reclamava já em 1999 a necessidade de uma ação externa mais forte dentro do campo do JAI, nomeadamente da política migratória e de asilo (European Council, 1999). Neste quadro, a dimensão externa do JAI – e consequentemente da política migratória e de asilo – passa a ser pensada como

³¹ Tradução livre da autora. No original “make it the most important threat confronting our societies”.

um dos componentes da ação externa da União (Tardis, 2018), tendo em vista a progressão na consolidação genuína da ALSJ, codificada pelo Tratado de Amsterdão (Lavenex, 2006; Landman, Drent & Zandee, 2014). A migração internacional, construída enquanto ameaça de segurança no âmbito da ALSJ securitizada (Maurer & Parkes, 2005), é precisamente um dos tópicos visados pela abordagem de cruzamento de pilares, exatamente por se inserir, na ótica da União, nonexo de segurança interna-externa, devendo por isso ser gerido de uma forma multidisciplinar (Landman, Drent, & Zandee, 2014; EU HR/VP, 2016).

O Conselho de Tampere – que incluiu o desenvolvimento de uma política comum de asilo e migração – sublinhou a primazia do controlo e limitação da imigração e pedidos de asilo, confirmando a tendência prévia e generalizada da securitização da questão migratória (Leonard, 2007). Huysmans clarifica que a securitização da questão migratória se desenvolveu maioritariamente na década de 1980, devido a debates políticos que a contrapunham diretamente à manutenção da ordem pública e preservação da estabilidade doméstica, no quadro da salvaguarda da segurança societal (Wæver, 2008). Deste modo, a Europeização intra-UE da política migratória e de asilo, assim como o desenvolvimento do terceiro pilar, insere-se já nestas dinâmicas pré-existentes, reforçando-as, ao colocar a regulação da migração num quadro institucional que gere a proteção da segurança interna (Huysmans, 2000 e 2006) e cujas intervenções tendem a ser orientadas pelo prisma da segurança (Svantesson *apud* Andersson, 2016; Leonard, 2007).

O Ato Único e os Acordos de Schengen estabeleceram a livre circulação de pessoas e bens no interior do espaço Europeu, enquanto simultaneamente promoveram a disseminação de narrativas que sugeriam um déficite securitário e novos desafios à ordem pública derivados da abertura das fronteiras internas. Esta atitude foi substancial no processo de securitização da questão migratória, colocando-a no quadro tecnocrático institucional de segurança interna dos Estados Membros. Assim, a politização e securitização da questão migratória e de asilo foi intensificada, tomando a forma de restrições e controlos mais rígidos à mobilidade de cidadãos de Estados terceiros, enquanto medidas compensatórias pela manutenção de um espaço “seguro” de livre circulação (Maurer & Parkes, 2005; Huysmans, 2006; Gabrielli, 2007; Peoples & Vaughan-Williams, 2010; Lazaridis & Wadia, 2015; Tardis, 2018; Estevens, 2018).

Huysmans argumenta, portanto, que o projeto de integração económica potenciou consequências tecnocráticas e políticas, manufaturadas, que transformaram o mercado interno num projeto de segurança interna (Huysmans, 2000). Esta postura, sustentada por um discurso focado na inevitabilidade da mesma perante as ameaças à estabilidade doméstica, lançou as bases para o desenvolvimento da chamada “Europa Fortaleza” (Ugur *apud* Huysmans, 2006). A institucionalização desta narrativa ao nível da UE enquadra-se no *continuum* de segurança, que ela própria reproduz, no domínio de uma política migratória progressivamente securitizada (Huysmans, 2006) – acompanhando a lógica da internalização de fenómenos de incidência externa (Brandão, 2015).

Desde então, os interesses e prioridades da ALSJ em matérias de gestão de fluxos migratórios – incorporados pela sua dimensão externa – têm vindo a ganhar preponderância nas relações externas e securitárias da União (Lavenex, 2006; Geddes & Svenska, 2009), moldando a sua cultura de segurança. Nesta linha, a internacionalização do fenómeno migratório (na linha da externalização de fenómenos de cariz interno) traduz-se na noção de partilha de esforços com países terceiros (Maurer & Parkes, 2005). Destarte, Lavenex argumenta que este processo reflete a continuidade de um quadro político que enfatiza a necessidade de controlo e, conseqüentemente, a dimensão securitária dos fluxos migratórios (Lavenex, 2006).

No seguimento da securitização dos fluxos migratórios já fortemente consolidada desde a década de 1980 (Huysmans, 2006), os ataques terroristas de 11 de setembro aceleraram os processos de enquadramento, ao nível nacional e supranacional, da questão migratória enquanto desafio securitário (Maurer & Parkes, 2005; Eriksson & Rhinard, 2009). Assim, Huysmans argumenta que os esforços no sentido do fortalecimento das políticas de antiterrorismo se inseriram já num domínio de insegurança altamente pré-estruturado (Huysmans, 2006). Associado à securitização da migração, este processo evoca a concetualização gradualmente estabelecida de uma imigração fora de controlo como uma ameaça societal e cultural e a sua inserção no *continuum* de segurança (Buonfino, 2004; Maurer & Parkes, 2005; Lavenex, 2006; Huysmans, 2006; Gabrielli, 2007; Peoples & Vaughan-Williams, 2010; Ceccorulli & Lucarelli, 2017; Ferreira, 2018).

Uma visão que categoriza os imigrantes como os Outros – tanto relativamente à identidade nacional, como à identidade da União – desemboca em intervenções discursivas de orientação controladora e na prática, torna-se objeto de políticas restritivas (Buonfino, 2004; Gabrielli, 2007; Jiménez, 2012; Lazaridis & Wadia, 2015). Esta ideia,

no quadro da Europeização, legítima por sua vez a consolidação do poder decisório dos responsáveis políticos supranacionais (Maurer & Parkes, 2005; Leonard, 2007) e a limitação progressiva de vias de imigração legais (Andersson, 2018). As decisões políticas tomadas por estes refletem e reagem diretamente ao nexo de segurança interna-externa (Eriksson & Rhinard, 2009), que, por sua vez, exige a consideração da vertente externa do tema da migração e subsequente a externalização/ internacionalização do tópico (Ceccorulli & Lucarelli, 2017).

Assim, Pawlak argumenta que os acontecimentos do 11 de setembro influenciaram em larga medida o desenvolver da abordagem de cruzamento de pilares (Pawlak, 2009). Esta postura deve-se nomeadamente à priorização do fenómeno do terrorismo internacional na agenda securitária de um terceiro pilar que internaliza o *continuum* de segurança, tornando-se crescentemente securitizada e internacionalizada (Maurer & Parkes, 2005). Ademais, o enquadramento dos fluxos migratórios enquanto situações de emergência extrema – tanto pelos medias de massas como por intervenções das elites políticas da União – tem vindo a intensificar a securitização dos mesmos (Andersson, 2016).

Neste contexto, foi lançada a Estratégia para a Dimensão Externa da ALSJ em 2005³² (European Commission, 2005), sublinhando o primado da dimensão externa da ALSJ na política de segurança externa da União, nomeadamente a respeito de temas como o terrorismo, colapso estatal e fluxos migratórios e incluindo também referências à contribuição específica da PESC e PCSD nesses tópicos (Lavenex & Uçarer, 2004; Pawlak, 2009; Longo, 2013). A ALSJ, cujo objetivo inicial seria a cooperação em matérias de política de segurança doméstica, passa a ocupar um papel cada vez mais ativo na política externa da União, onde se incluem agora as prioridades da ALSJ³³ (Longo, 2013).

Uma vez que as prioridades da ALSJ são securitizadas, após processos de internalização de fenómenos externos, a internacionalização da mesma provoca alterações de fundo na cultura de segurança da União e nas suas práticas securitárias externas. A Estratégia de Segurança Interna adotada pelo Conselho Europeu em 2010,

³² 2005 foi também marcado pelo lançamento da Abordagem Global à Migração e Mobilidade (European Commission, 2019a), que precede o Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo (Conselho da União Europeia, 2008).

³³ A Estratégia de Segurança Interna de 2010 (Council of the European Union, 2010) e o Programa de trabalho de Estocolmo para 2010-14 (European Union, 2010) continham igualmente referências claras à importância de considerar a dimensão externa da política da UE na ALSJ (Longo, 2013; Landman, Drent & Zandee, 2014).

definindo o Modelo de Segurança Europeu, reconhece, nesta linha, a crescente dependência da sua segurança interna relativamente a fatores securitários externos. O documento aponta ainda a necessidade de combater o crime transnacional, tendo em vista o estabelecimento de uma abordagem centrada na “segurança global” na relação da União com países terceiros (Council of the European Union, 2010). É importante notar que o Tratado de Lisboa procurou facilitar a integração entre a PCSD e o ALSJ, ao dismantelar a estrutura em pilares e a divisão entre competências, visando a reunificação da política securitária da União (Longo, 2013).

Constrói-se, portanto, um entendimento de segurança holística no coração do qual se posiciona a indissociabilidade da segurança doméstica e internacional, promovendo, uma política de cruzamento de pilares que fomenta a internacionalização das prioridades securitizadas da ALSJ. A securitização sistemática dos fluxos migratórios, em parte por associação à ameaça terrorista, patente na evolução da vertente externa do antigo JAI e na enumeração dos objetivos da ALSJ, prevê, então, a restrição da migração irregular. Esta percepção reflete-se nas prioridades silenciosas da PESC e PCSD, representando a integração dos objetivos da ALSJ na política securitária externa da União – no quadro do cruzamento de pilares.

Desta forma, notamos que a cultura de segurança da União, bem como as atividades da PCSD enquanto seu instrumento, têm sido influenciados pela contaminação entre pilares, na medida em que promovem medidas securitárias internas nos países visados, com o objetivo de externalizar a segurança da União, materializando-se na supressão dos fluxos migratórios de uma forma mais direta, junto da fonte. Em simultâneo, a base da cultura securitária da União relativamente à universalidade da Segurança Humana é deixada para segundo plano, priorizando ao invés a manutenção da segurança interna da União, ameaçada pelos fluxos migratórios securitizados. Neste contexto, o desenvolvimento da UE enquanto potência civil têm implicações manifestas para a externalização da sua segurança interna (Maurer & Parkes, 2005), sendo que os corpos responsáveis pela manutenção da ordem interna têm vindo a ser envolvidos em ações externas de cariz civil, como veremos de seguida.

C - Operacionalização da cultura de segurança externa.

1. A PCSD e a dimensão externa da segurança da União.

Como analisado, a política de segurança da União e naturalmente a PCSD demarcam-se por um conjunto de características inspiradas pelo novo panorama

securitário global, que validam a União Europeia enquanto promotor de segurança *sui generis* no plano internacional. Sendo que a capacidade de resposta da UE à dimensão externa da sua segurança interna é definida pelos limites das suas capacidades externas (Maurer & Parkes, 2005), as políticas de segurança externa da União funcionam como veículo para a promoção dos seus interesses internos, associados a uma ALSJ securitizada, nomeadamente no campo dos fluxos migratórios. Esta postura acompanha, por sua vez, a lógica de um conceito mais alargado de segurança, reagindo aonexo de segurança interna-externa e o nexosegurança-desenvolvimento, que potenciam a prevenção e pacificação de conflitos externos, a partir dos anos 1990. Assim, a União acompanha essa tendência internacional, marcada pela colocação no terreno de forças de manutenção da paz (Maurer & Parkes, 2005), ou de missões de construção ou reforço de capacidades e atividades de gestão de crises.

Tardy define gestão de crises como referente às ferramentas passíveis de ativação, de modo a responder a uma situação de crise, com o objetivo de mitigar as consequências da crise (ou conter a sua expansão) e criar, potencialmente, o espaço político necessário para a sua resolução durável (Tardy, 2015). Por seu lado, a gestão de crises comporta os valores fundamentais da cultura de segurança em progressiva mutação da União, visando em última instância garantir as prioridades securitizadas da ALSJ e a consolidação da segurança interna da União. Esta dinâmica concretiza-se, nomeadamente, através de intervenções em países terceiros, visando responder às causas profundas da migração, prevenir e controlar ameaças às suas prioridades securitárias internas, tal como a gestão ou supressão de uma migração “fora do controlo”.

Os estudos tradicionais da segurança focados no caso da União Europeia tendem a concentrar-se maioritariamente na emergência de capacidades militares da União e operações militares da PCSD (Zwolski, 2010). Por outro lado, a apreciação da União Europeia enquanto ator de segurança depende fundamentalmente da definição de segurança, ou mais precisamente, do tipo de ameaça securitária que é tida em conta. Se ameaças não-militares forem somadas às ameaças tradicionalmente consideradas, militares, como sugerido pelos ECS, então o escopo da resposta da UE a essas mesmas ameaças pode ser justificadamente alargado³⁴ (Kirchner *apud* Zwolski, 2010). Nessa

³⁴ Nesta mesma lógica, sob a égide da Abordagem Global, a gestão de crises da União, especialmente a sua vertente civil, tem vindo a alargar-se além da PCSD de modo a englobar um conjunto mais vasto de atividades e órgãos considerados como “gestores de crises”. Um estudo sobre a União Europeia enquanto promotor de segurança internacional poderia igualmente beneficiar de uma análise do papel da Comissão

perspetiva, será igualmente possível reconhecer a adoção de um conceito mais alargado de segurança numa análise da PESC e da PCSD enquanto instrumento de governação de segurança (Tardy, 2018), em interação com as prioridades da ALSJ. Neste contexto, a resposta a crises externas através de meios civis tem sido abraçada como uma responsabilidade da UE desde a sua conceção, no contexto de Guerra Fria – nomeadamente através de políticas relacionadas com apoio ao desenvolvimento e ajuda humanitária (Tardy, 2017).

Desde os finais dos anos 90, informada pela evolução histórica da União, a PCSD tem vindo a tender para a provisão de uma segurança designada como “suave”, ultrapassando uma visão militarista da segurança e desenvolvendo um maior trabalho na área da gestão civil de crises, assim como na combinação de abordagens civis e militares (Drent, 2011; Faleg, 2017). O desenvolvimento desta vertente civil da gestão de crises pela PCSD enquadra-se precisamente num novo ambiente securitário global, o alargamento do conceito de segurança, de ameaça e conseqüentemente os tipos de respostas apropriadas (Longo, 2013). Assim, previa-se uma faceta civil fortalecida em atividades de manutenção de paz e prevenção de conflitos (Longo, 2013), que por sua vez fosse capaz de consolidar os objetivos de uma ALSJ securitizada.

Relativamente às características fundamentais das atividades de gestão de crises da PCSD, ao abrigo da Abordagem Global, destaca-se o foco numa conceção alargada de segurança (nomeadamente a Segurança Humana e o nexó segurança-desenvolvimento) (Tardy, 2015; Missiroli, 2015), bem como a progressiva expansão da área operacional e do espetro da ação da UE, confirmada por Lisboa (UE, 2007). A estabilização política e securitária dos Estados frágeis é tomada como fulcral, sendo que as missões PCSD de gestão civil de crises poderão, por exemplo, tomar a forma de missões de treino de corpos policiais, reforma do setor de segurança, assistência e aconselhamento, reformas judiciais e reforço de capacidades institucionais como a gestão fronteiriça e controlo da migração irregular, bem como dos desafios a esta associados (EEAS, 2017; Rehrl, Mogherini, Doskozil, & Fokaides, 2017).

A definição das prioridades de segurança que compõem a cultura de segurança da instituição é essencial para o desenho das políticas a aplicar (Ferreira, 2018). Confrontados com o aumento sem precedentes dos fluxos migratórios desde 2011,

Europeia e seus diversos instrumentos, assim como da contribuição das agências externas da ALSJ, por exemplo a Frontex, enquanto promotores tipicamente ignorados de um conceito de segurança alargado e responsivos a ameaças securitárias não tradicionais (Zwolski, 2010; Tardy, 2017 e 2018).

diversas iniciativas procuraram compreender em que medida os instrumentos da PCSD poderiam contribuir de forma complementar aos esforços nacionais na gestão dos efeitos da migração irregular – no quadro da Abordagem Global. Foi sublinhado o potencial da PCSD em matérias do controlo comum das fronteiras externas da União ou no estabelecimento de mecanismos de registo e de retorno/ readmissão. Ademais, sublinhou-se o papel fundamental da PCSD enquanto instrumento da dimensão externa da política migratória da UE. Em 2015, por exemplo, a Áustria apelou ao consolidar de medidas no âmbito da PCSD e mesmo a militarização das respostas no sentido de mitigar os desafios colocados pelos fluxos migratórios às capacidades da União (Rehrl, Mogherini, Doskozil, & Fokaides, 2017; Council of the European Union, 2015).

Notamos que existe de facto uma resposta militarizada à ameaça percecionada dos fluxos migratórios com direção à Europa - como a missão EUNAVFORMED Sophia (EUNAVFORMED, 2018), assim como a criação da semi-militarizada Guarda Costeira e Fronteira Europeia (Europa, 2019), frequentemente mobilizadas como exemplos. Por seu lado, as missões PCSD de gestão civil de crises implicam cada vez mais a aplicação de instrumentos do terceiro pilar de Maastricht, tendo em vista a concretização da agenda de segurança interna da União, relativamente a prioridades como o combate ao crime e à migração irregular, vigilância e controlo fronteiriço e aduaneiro, processamento de migrantes irregulares. Esta ambição materializa-se no fornecimento de treino e assistência técnica, atividades de aplicação da lei contra redes de tráfico e reforma do setor de segurança nos países de origem e de trânsito (EEAS, 2017; Rehrl, Mogherini, Doskozil, & Fokaides, 2017; Tardy, 2018).

De seguida, analisaremos de que forma este desejo de ação antecipada e preventiva, visando a proteção dos interesses da ALSJ – enquanto elementos centrais da cultura de segurança da União – se materializam na promoção da externalização do controlo dos fluxos migratórios, através das missões PCSD que funcionam como forma de prevenir, ou travar a expansão de ameaças e riscos provenientes dos países vizinhos – por exemplo, os fluxos migratórios oriundos da sua vizinhança meridional, que têm vindo a ser historicamente securitizados, na linha da interação entre as prioridades ALSJ e as atividades da PCSD.

2. As missões PCSD e a questão migratória.

Enquanto tema securitizado, a questão migratória é uma área fulcral da política securitária doméstica e externa da União, no quadro da externalização da ALSJ. Neste

contexto, a União tem vindo a reconhecer a necessidade de cooperar com os países terceiros de onde originam e por onde transitam os fluxos migratórios, na gestão dos mesmos (Lavenex, 2006; Parkes, 2014)

As dificuldades da União na gestão dos fluxos migratórios interligam-se, intrinsecamente, com o desejo de lidar preventivamente com os mesmos, ainda antes da sua chegada às costas dos Estados Membros (Parkes, 2014). Assim, a abordagem “pré-crime” ou “pré-conflito” é aplicada a tópicos considerados como ameaças à ALSJ (Goede, 2011) – tal como a gestão dos fluxos migratórios. Desenvolve-se, assim, uma perspetiva focada na externalização, resultando na ênfase no controlo extraterritorial do fenómeno (Maurer & Parkes, 2005; Lavenex, 2006; Gabrielli, 2007) – e avançando a externalização da própria segurança da UE, segundo os objetivos securitizados da ALSJ (Venturi, 2017).

Durante os anos 90, o diálogo com países terceiros relativamente à questão migratória tomou um lugar de destaque na agenda da UE, visando a exportação da abordagem da UE à segurança fronteiriça para o exterior das suas fronteiras (Gabrielli, 2007; Andersson, 2016). As Conclusões do Conselho de Tampere, reforçadas pelo posterior Conselho de Sevilha e programa de trabalho de Haia, contêm referências à importância da construção de parcerias com países terceiros de origem e trânsito dos fluxos migratórios, assim como à necessidade de apoio aos parceiros no sentido de uma melhor gestão de fronteiras, combate à imigração irregular e aos desafios a esta associados (European Council, 1999 e 2002; European Union, 2005). Estes objetivos deveriam ser englobados por uma Abordagem Global que reconhecesse o nexo segurança-desenvolvimento, procurando responder às causas profundas da migração e pedidos de asilo, numa lógica de longo-prazo (Lavenex & Uçarer, 2004; Lavenex, 2006; Huysmans, 2006; Jiménez, 2012; EEAS, 2017a; Tardis, 2018; Watanabe, 2018; European Asylum Support Office, 2018).

Esta postura interliga-se com atividades anteriores de externalização por parte dos Estados Membros, que desembocam posteriormente na adoção destas ações pela União. Itália, por exemplo, detinha acordos com o antigo regime de Kadhafi (Repubblica Italiana, 2008), enquanto Espanha aposta historicamente nas suas relações com Marrocos e Mauritânia (Ministerio de Asuntos Exteriores, 1992 e 2003) de modo a externalizar os esforços de gestão migratória (Andersson, 2016; Reitano, 2015).

A externalização da gestão dos fluxos migratórios, enquadrada pelo nexo migração-segurança (Angenendt, 2008; Jiménez, 2012; Venturi, 2017; Conley & Ruy, 2018), insere-se no desenrolar de processos de Europeização, nomeadamente no quadro

da política migratória e de asilo, na medida em que se testemunha a transferência de políticas e configurações políticas e institucionais e a sua adoção em territórios extra-UE (Lavenex & Uçarer, 2004). O “pack migratório” exportado pela União implica uma série de medidas para o país terceiro, como o reforço das capacidades relativas à política de migração e asilo, o controlo fronteiriço, combate à migração ilegal e ao tráfico de migrantes. Indo mais longe do que a conclusão de acordos de readmissão, externalizam-se de igual modo os campos de retenção e gabinetes de asilo nos países de trânsito, no Norte de África, por exemplo, nomeadamente através de atividades de gestão civil de crises da PCSD (Gabrielli, 2007; Presidency of the Council of the European Union, 2008).

Além da delegação da responsabilidade do controlo dos fluxos migratórios nos países parceiros³⁵ (Tardis, 2018; Watanabe, 2018), a exportação do modelo Europeu da política migratória, visa a criação de zonas tampão, de proteção, em volta da União Europeia. Estes esforços associam intrinsecamente os países de origem e trânsito migratório às políticas e instituições da União, promovendo a externalização da segurança interna da União através atividades de gestão de crises da PCSD.

Estas dinâmicas políticas funcionam através da instrumentalização de relações próximas com os países terceiros, na base de condicionalidade e relações assimétricas (Lavenex & Uçarer, 2004; Gabrielli, 2007; Parkes, 2014; Ceccorulli & Lucarelli, 2017; Watanabe, 2018), evocando a aplicação do *soft power* característico da cultura de segurança da União, agora virado para a proteção de uma ALSJ securitizada. Nesta linha, as políticas de cooperação para o desenvolvimento da União, dirigidas ao continente africano, têm vindo a interligar-se fortemente com os desafios securitários associados à migração, no sentido de distanciar o problema o máximo possível das fronteiras da União (Venturi, 2017) e como forma de responder aos objetivos securitários internos segurança da União. Neste cenário, a evolução política mais relevante será o esbater político e orçamental das dimensões internas e externas da migração, no quadro das medidas de investimento da União no desenvolvimento e segurança dos países terceiros (Conley & Ruy, 2018).

³⁵ Desta forma, as políticas de apoio à governação nos países parceiros são frequentemente alvo de críticas, por se concentrarem num controlo fronteiriço repressivo (Roderick, 2014), a que se subordinam a ajuda ao desenvolvimento sustentável, assim como as relações comerciais com a União (Gabrielli, 2007; Watanabe, 2018), materializando a priorização dos objetivos de curto-termo (a supressão dos fluxos migratórios numa lógica antecipatória e preventiva), em detrimento dos objetivos de longo termo de fortalecimento dos países terceiros (Ceccorulli & Lucarelli, 2017).

De mais a mais, como já referido, os ataques terroristas de 11 de setembro vieram intensificar a percepção dos fluxos migratórios enquanto ameaça securitária (Jímenez, 2012; Lazaridis & Wadia, 2015; Ceccorulli & Lucarelli, 2017), percepção que só se veio a exacerbar após os ataques terroristas em Paris e em Bruxelas, em 2015 e 2016 (EY, 2016). Neste panorama, a gestão fronteiriça tomou um papel ainda mais importante, relativamente à vizinhança meridional da União, especialmente na região do Sahel, enquanto laboratório de experimentação do nexo segurança-migração-desenvolvimento (Venturi, 2017). O alavancar do nexo migração-segurança funda-se em narrativas legitimadoras, enquanto processos de enquadramento, nomeadamente a abordagem securitária e a narrativa da resiliência, evocando a dimensão externa da migração e a necessidade de reforçar a resiliência dos países terceiros (Eriksson & Rhinard, 2009; Ceccorulli & Lucarelli, 2017). Desta forma, as atividades civis e militares no âmbito da PCSD funcionam como instrumentos da narrativa da resiliência, a fim de “melhorar as estruturas de governação e de proteção de pessoas internamente deslocadas e refugiados, visam em última instância evitar que certos elementos indesejáveis chegassem às costas Europeias” (Parkes, 2014 : 10³⁶).

A promoção de políticas de Europeização, no sentido mais abrangente do termo, através da integração das políticas migratórias e de asilo em todas as áreas de política externa da União (Lavenex, 2006) é notória na planificação e implementação das missões PCSD, ao interagirem diretamente com as prioridades da ALSJ. Desta forma, os esforços no sentido da proteção da “Europa Fortaleza” promovem a apropriação de recursos de segurança externa (nomeadamente as missões civis da PCSD) para propósitos internos (Jímenez, 2012; Parkes, 2014). Os mecanismos da PCSD – particularmente na sua vertente civil – são empregues enquanto veículo da externalização do controlo migratório, de forma a alcançar as prioridades da ALSJ.

A gestão dos fluxos migratórios, insere-se, portanto, no quadro das atividades de gestão de crises da PCSD, nomeadamente no Sahel, tomando a forma de mobilização contra a migração irregular e o tráfico associado. A abordagem integrada da União no Sahel corresponde ao consolidar da UE enquanto ator promotor de segurança externa, enquanto externaliza a própria segurança (Venturi, 2017).

No capítulo seguinte, dedicado à análise dos estudos de caso, procuraremos demonstrar o aprofundamento das dinâmicas expostas neste capítulo – especialmente no

³⁶ Tradução livre da autora. No original “boost governance structures, protect displaced persons and refugees, and to prevent undesirable elements reaching the EU.” (Roderick, 2014).

que diz respeito à securitização da questão migratória e a externalização das respostas a um fenómeno inicialmente considerado como interno. O objetivo será revelar de que forma o contexto institucional – que desde o começo dos anos 1990 promoveu a securitização dos fluxos migratórios – resultou numa intensificação da resposta securitizada aos fluxos migratórios, particularmente após o aumento significativo dos fluxos migratórios resultantes das insurreições associadas à Primavera Árabe.

Por um lado, um estudo comparativo entre as Estratégias de Segurança da União, bem como de várias intervenções da elite política da União, demonstra a intensificação da perceção da imigração irregular e a sua reprodução enquanto ameaça securitária. Por outro lado, a missão no Níger (EEAS – Comissão Europeia, 2018), um país de enorme relevo enquanto encruzilhada do trânsito migratório, é particularmente ilustrativa da tradução dos objetivos do ALSJ na PCSD.

III – As políticas de segurança da UE e a securitização das migrações: análise empírica.

Os estudos de caso desenvolvidos neste capítulo procuram ilustrar quer a dimensão discursiva, quer operacional da mutação das políticas da UE, perante a securitização da questão migratória. Em primeiro lugar apresentamos um estudo baseado na análise de conteúdo atinente à Estratégia de Segurança Europeia de 2003 (avaliada em 2008) e a Estratégia Global da UE de 2016, documentos oficiais relevantes face ao objetivo de explicar a evolução da cultura de segurança da União. Simultaneamente, tomadas de posição expostas em diversas intervenções da elite política da União (incluindo figuras políticas ao nível dos Estados Membros) mostram-se complementares a uma análise dos documentos lançados ao nível institucional da UE, considerando o funcionamento multinível e fragmentado da União enquanto ator *sui generis*. Segundamente, a fim de compreender a mutação progressiva da operacionalização da cultura de segurança da União Europeia, propomo-nos a uma análise da missão EUCAP Sahel Níger, através do método indutivo de *process tracing*.

A – A Política de Segurança da UE e as suas estratégias oficiais.

A construção de uma cultura de segurança própria à União implica a identificação de ameaças em documentos securitários oficiais, interligando-se com a elaboração das políticas a serem implementadas. Portanto, a cultura de segurança da entidade *sui generis* reflete-se e consolida-se nestes documentos (Weldes & Doty *apud* Buonfino, 2004), que funcionam como processos de enquadramento e harmonizadores das perceções de ameaça. As estratégias securitárias são um género de “autobiografia” publicada, resumindo a sua segurança ontológica e o seu sentido de responsabilidade normativo na promoção de segurança ao nível global (Bigo, 2000; Goede, 2011; Mälksoo, 2016; Ferreira, 2018).

Uma análise da Estratégia Europeia de Segurança (EES) de 2003 – assim como dos discursos de atores políticos de destaque aquando ocasiões de relevo para o enquadramento securitário da questão migratória – e da Estratégia Global da UE (EGUE) de 2016 permitirá perceber como a União constrói a narrativa da sua identidade ontológica securitária, perante a urgência percecionada em gerir a questão migratória. O método aplicado neste primeiro Estudo de Caso consiste numa abordagem indutiva, centrada na análise qualitativa de conteúdo convencional, enquanto método pertinente para responder à questão que dirige esta parte da investigação: “Como é que a securitização dos fluxos migratórios influencia e modela a cultura de segurança da União Europeia?”.

1. A Estratégia Europeia de Segurança.

Em 2004, um inquérito sobre imigração, organizado pela presidência italiana da UE, revelava que 33 por cento dos cidadãos Europeus a consideravam como uma ameaça de segurança, económica e identitária-cultural. Além disso, o questionário evidenciava o crescente número de cidadãos dos Estados Membros que se sentiam mais ameaçados pela imigração, comparativamente a dois anos antes (Fondazione Nord Est, 2004). Este inquérito é apenas um entre muitos mais, demonstrativos da inserção da questão migratória no *continuum* de segurança (Buonfino, 2004; Beck, 2017). Em 2015, o inquérito do Eurobarómetro aponta a imigração como uma das principais preocupações citadas à escala da União (Commission Européenne, 2015). O aprofundar desta tendência conduziu a que, em 2018 e pelo terceiro ano consecutivo, a migração figurasse no Eurobarómetro como o primeiro desafio enfrentado pela União (Direction générale Communication, 2018).

Realça-se, assim, o desejo de salvaguarda da segurança societal (Wæver, 2008) e dos valores identitários dos Estados Membros, considerados ameaçados pelas vagas migratórias. Os medos expressos nos inquéritos relativos à imigração são subsequentemente legitimados, justificando a tomada de decisões políticas que se tornaram a pedra angular dos governos ocidentais – como a intensificação de mecanismos de vigilância e controlo fronteiriço e políticas migratórias mais rígidas (Huysmans, 2000 e 2006; Leonard, 2007; Shamlan, 2018). O aprofundamento da securitização das fronteiras externas da UE torna-se evidente, atingindo o seu pico com o lançamento da operação militar Sophia (Bigo, 2000; Buonfino, 2004; Leonard, 2007; Himmrich, 2018; EUNAVFORMED, 2018), mas com outras expressões no âmbito da PCSD.

Esta postura tem vindo a tornar-se hegemónica na política nacional de alguns Estados Membros, atingindo igualmente o nível europeu – e validando iterativamente os discursos iniciais (Buonfino, 2004). Apesar de nem todos os Estados Membros promoverem a securitização da questão migratória à escala nacional, a contaminação mútua entre o segundo e terceiro pilar de Maastricht conduz à inclusão das migrações na esfera da segurança, no quadro da tomada de decisão por consenso. Assim, a aceitação das narrativas e práticas securitárias impõe-se ao nível supranacional, sendo reforçada pelas políticas de Europeização intra-UE da política imigratória e de asilo (Buonfino, 2004; Kicinger, Weinar & Górný, 2007).

Apesar do forte mandato de Amsterdão e Tampere, a EES, o primeiro documento estratégico oficial da União relativamente à sua segurança externa, não apresenta referências à migração enquanto uma ameaça securitária. Isto porque os processos de comunitarização da política migratória e de asilo se encontravam ainda numa fase incipiente e a migração não se colocava como um desafio urgente (Geddes & Svenska, 2009 & Svenska; EU, 2009a; Ceccorulli & Lucarelli, 2017). O lançamento do documento insere-se no panorama do final da Guerra Fria e pós-11 de setembro, em que a questão mais politizada era a relação transatlântica (Ifland, 2016; Tocci, 2017). Na EES, cujo subtítulo lê: “Uma Europa Segura num mundo melhor”, a União reconhece o seu próprio potencial na estabilização da sua região, advogando a necessidade de um anel de países bem governados, prósperos e estáveis (EU, 2009a), enfatizando a sua intenção transformativa. Partindo de uma visão eurocêntrica, a UE propunha-se a contribuir para a segurança da sua vizinhança, através do processo de alargamento, as suas políticas de

vizinhança e processos de Europeização para lá da sua periferia direta (EU, 2009a; Tocci, 2017).

Perante o contexto em mutação, a União mostrou-se particularmente otimista relativamente à sua capacidade de contribuir enquanto bloco para um mundo melhor e fazer face às ameaças identificadas na EES: terrorismo, armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e crime organizado (EU, 2009a; Tocci, 2017). Assim, a UE sublinha a relevância de novas respostas a novas ameaças e atores que ocupam variavelmente os papéis de ameaçado, ameaçador, protetor e protegido. Nessa linha, o grande contributo da Estratégia é precisamente o reconhecimento do nexos securitário interno-externo e da necessidade de respostas multilaterais e coerentes a novos desafios. Além de desenvolver o nexos segurança-desenvolvimento, possibilitando a capitalização das suas capacidades civis mais desenvolvidas (Mälksoo, 2016), a EES sublinhou a necessidade de uma cultura estratégica que fomentasse uma intervenção rápida e, quando necessário, robusta, lançando assim as bases para as suas atividades de gestão internacional de crises (EU, 2009a).

De facto, a EES não categoriza os fluxos migratórios como uma ameaça à segurança externa da União. Todavia, é essencial manter presente o sistema de governação e tomada de decisão multinível, característicos da União Europeia. Desta feita, surge como fundamental uma análise do conteúdo de algumas intervenções pelas elites políticas nacionais dos diversos Estados Membros e da União que marcaram o período entre 2003 e 2016. Assim, tornam-se mais evidentes as tendências continuadas de securitização dos fluxos migratórios e de aprofundamento do nexos migração-segurança, estabelecendo o contexto onde se insere a EGUE. Sublinhamos a associação subtil (ou não) no discurso entre o movimento de pessoas e as ameaças identificadas, como terrorismo, criminalidade, instabilidade e desordem pública, sempre com um tom de urgência de resposta a estas ameaças apresentadas como extremas, que legitimam a tomada de decisões radicais (Leonard, 2007).

A inserção da migração internacional (mais especificamente irregular) no *continuum* de segurança que a interliga à ameaça terrorista foi aprofundada após os atentados terroristas em Madrid (2004) e em Londres (2005). O foco na importância das fronteiras que distinguem um mundo exterior caótico da comunidade doméstica estável e segura é particularmente visível nas palavras de Michael Wills, deputado do Partido Trabalhista do Reino Unido, que afirmou, em 2003 que “todas as vagas de imigração

conduzem a fogo político” (³⁷ *apud* Buonfino, 2004; Shamlan, 2018). Foram levados a cabo estes processos de exteriorização do fenómeno terrorista, associado, portanto, ao Outro estrangeiro (Shamlan, 2018). Na mesma linha, em 2006, a ex-Ministra do Interior austríaca, Liese Prokop, afirmou que: “Além da ameaça do crime organizado e terrorismo, lidar com as vagas migratórias é hoje em dia um dos maiores desafios com que se confronta a Áustria e a UE em termos de segurança (European Union Presidency, 2006³⁸). O foco na importância das fronteiras que distinguem um mundo exterior caótico da comunidade doméstica estável e segura, é particularmente visível nas palavras de Michael Howard, deputado do Partido Conservador britânico, ao associar diretamente o fenómeno do terrorismo à política migratória e de asilo:

Enfrentamos hoje uma verdadeira ameaça terrorista no Reino Unido – uma ameaça à nossa segurança, ao nosso modo de vida e às nossas liberdades. Mas não temos ideia absolutamente nenhuma sobre quem entre e sai do nosso país. Há 250 mil requerentes de asilo sem sucesso que vivem no nosso país hoje em dia. Ninguém sabe quem são ou onde estão. Para derrotar a ameaça terrorista é necessária ação, não conversa – ação para tornar as nossas fronteiras seguras. (Howard, 2005³⁹).

O ano do lançamento da Estratégia para a Dimensão Externa da ALSJ, 2005, foi precisamente marcado pela crescente pressão associada à imigração ilegal nos Estados Membros meridionais da UE, conduzindo à priorização a nível europeu de uma maior proteção das suas fronteiras externas (European Commission, 2005; Jiménez, 2012; Andersson, 2016). As respostas ao aumento dos fluxos nas Ilhas Canárias de 2006, por exemplo, demonstram o continuar dos processos de securitização da questão migratória. Apesar de não ter sido usada uma linguagem referente aos fluxos migratórios enquanto ameaça existencial, notamos que as diversas instituições Europeias trataram o tema como “trágico”, exigindo respostas “urgentes” e rápidas, deixando entrever a perceção de um certo perigo ou risco securitário (Leonard, 2007).

³⁷ Tradução da autora. No original “Every wave of immigration brings political fire”.

³⁸ Tradução livre da autora. No original “Besides the threat from organized crime and terrorism, dealing with migration movements is today one of the main challenges facing us [Austria and the EU] in terms of security”.

³⁹ Tradução livre da autora. No original “We face a real terrorist threat in Britain today - a threat to our safety, to our way of life, and to our liberties. But we have absolutely no idea who is coming into or leaving our country. There are a quarter of a million failed asylum seekers living in our country today. No one knows who they are or where they are. To defeat the terrorist threat we need action not talk - action to secure our borders.”.

Durante uma conferência conjunta entre Franco Frattini (ex-Comissário da JAI) e os Estados Membros do Sul, quando? a questão migratória foi elevada como uma prioridade central na agenda da UE, acompanhando a identificação da luta contra a imigração irregular como um dos objetivos securitários prioritários pelo governo espanhol (Dudek & Pestano, 2017; Spongenberg, 2006). Além do mais, Frattini saudou a implementação de missões da FRONTEX⁴⁰ (HERA I, II e III⁴¹) (FRONTEX, 2017) como um momento histórico na cooperação entre os Estados Membros, enfatizando tanto o seu contributo humanitário, como a importância de reduzir a imigração ilegal, o combate ao tráfico de seres humanos e do fortalecimento das fronteiras externas da União (New York Times, 2006; Malta Independent, 2006).

As missões da FRONTEX fizeram face à falta de solidariedade entre os Estados Membros – alguns apontaram a responsabilidade espanhola pela situação, após a oferta de amnistias a migrantes irregulares em 2005 (Leonard, 2007; Dudek & Pestano, 2017). Esta postura por parte dos Estados Membros demonstra precisamente a convergência de discursos hegemónicos nacionais securitizadores e o desejo partilhado por medidas rígidas perante a imigração ilegal, deixando entrever a sua construção enquanto ameaça securitária – reproduzida seguidamente ao nível da UE (Buonfino, 2004). A Comissão Europeia, por seu lado, reclamou urgência em reduzir a imigração ilegal e combater o tráfico de seres humanos (European Commission, 2006a), apresentando-os, em certa medida, como um risco ou um perigo, que deveria ser rapidamente gerido. Já o Conselho da UE foi cauteloso relativamente ao tipo de linguagem empregue, demonstrando a diversidade de perspetivas dos Estados membros, mas destacou a importância do combate à imigração irregular, tendência que afetava a Europa (European Commission, 2006a; Leonard, 2007). A atitude acima exposta interliga-se com a defesa da Segurança Humana enquanto base fundamental da segurança ontológica da União, assim como com a sua orientação normativa. Porém, a segurança das fronteiras da União e dos seus cidadãos relativamente à ameaça dos fluxos migratórios sobrepõe-se à Segurança Humana dos

⁴⁰ A FRONTEX foi instituída em 2004 tendo por objetivo o apoio aos Estados Membros da UE e da zona Schengen na proteção das fronteiras externas do espaço de livre circulação. No contexto do agravamento da crise migratória, a FRONTEX deu lugar à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, cujas funções abrangem agora o controlo à migração, gestão de fronteiras e combate ao crime transnacional (FRONTEX, 2019).

⁴¹ Na mesma lógica, se considerarmos que os processos de securitização vão além das práticas discursivas, podemos igualmente considerar a crescente expansão das agências militares e semi-militares responsáveis pelo controlo fronteiriço em Espanha e em Itália como um elemento de construção dos fluxos migratórios enquanto ameaça securitária – como a *Guardia Civil* e a *Guardia di Finanza* (Lutterbeck *apud* Leonard, 2007).

migrantes – que, segundo a postura oficial da União, é apenas ameaçada pelas redes de tráfico e não pela priorização dos seus interesses securitários internos.

Neste cenário, em 2007, a União Europeia lançou as Parcerias de Mobilidade, visando uma melhor gestão da mobilidade legal, a facilitação da emissão de vistos e o fortalecimento do nexos migração-desenvolvimento. Foram concretizados acordos de mobilidade com países da vizinhança da União, mediante a aceitação de políticas de condicionalidade por parte destes últimos, evocativas do nexos migração-desenvolvimento-segurança. Os acordos estipulam uma intensificação de esforços no combate à imigração irregular e redes de tráfico humano, uma melhor gestão e controlo fronteiriço e migratório, bem como a readmissão de nacionais e indivíduos apátridas por Estados parceiros (European Commission, 2007; Brocza & Paulhart, 2015).

As Parcerias de Mobilidade inscrevem-se num duplo entendimento do fenómeno migratório, onde figura uma visão neoliberal da migração (colmatando a falta de mão de obra e desafios demográficos) e respondendo, simultaneamente, a preocupações nacionalistas relativas à “ameaça” da imigração irregular e crime transnacional (Feldman *apud* Martin, 2012). Esta segunda visão tende a prevalecer na aplicação destes acordos, sendo que os aspetos mais trabalhados têm sido a prevenção da imigração irregular e a governação fronteiriça nos países parceiros. Uma menor atenção tem sido prestada ao desenvolvimento de opções de migração regular, num contexto assimétrico de relações de poder entre a União e os seus parceiros (Weinar, 2012). O lançamento destes acordos, ainda que não vinculativos, materializa a internacionalização de fenómenos pensados inicialmente de incidência interna e insere-se na tendência de externalização da gestão migratória promovida pela União Europeia, de igual forma identificável nos acordos levados a cabo no quadro da Parceria Euro-Mediterrânea (European Commission, 1996).

Em 2008, a EES foi objeto de avaliação, sendo que o relatório sobre a sua implementação menciona já a migração, quando refere que “o falhanço estatal afeta a nossa segurança através do crime, imigração ilegal e, mais recentemente, pirataria (EU, 2009b : 7⁴²). Ademais, o relatório refere a área do Mediterrâneo enquanto fundamental para a segurança da União que

⁴² Tradução livre da autora. No original “State failure affects our security through crime, illegal immigration and, most recently, piracy.”.

ainda coloca desafios complexos como reformas políticas insuficientes e migração ilegal. A UE e diversos parceiros mediterrânicos, nomeadamente [...] Marrocos, estão a trabalhar para aprofundar as suas relações bilaterais. A Política Europeia de Vizinhança reforçou as reformas iniciadas originalmente sob a égide do processo de Barcelona em 1995, mas a conflitualidade regional, combinada com o radicalismo crescente, continuam a semear a (EU, 2009b : 17⁴³).

O relatório exalta igualmente a importância da Política de Vizinhança Europeia (PEV), enfatizando o reforço das parcerias com a sua vizinhança meridional em temas como segurança marítima, energia, água e migração. Ainda que os documentos securitários oficiais da União não refiram a migração enquanto ameaça securitária, o discurso que envolve os temas da pacificação e estabilidade na sua periferia (UE, 2009b) é sistematicamente acompanhado pela ratificação progressiva de acordos de mobilidade similares aos acima mencionados, que procuram em última instância a supressão dos fluxos. Foram ainda concretizadas as Parcerias de Mobilidade com Marrocos e com a Tunísia , já após a Primavera Árabe (European Commission, 2014).

Desta feita, é possível argumentar que estes acordos, processos e projetos, que contribuem para o intensificar da securitização da questão migratória, esvaziam em certa medida a orientação normativa da EES e da Política Europeia de Vizinhança. Na realidade, uma maior quota-parte do financiamento é destinada a elementos da política securitária externa da União – como policiamento e procedimentos associados à criminalização e expulsão dos migrantes e traficantes –, visando a redução dos fluxos interpretados como ameaça securitária. Por outro lado, um menor financiamento é aplicado em políticas de desenvolvimento de longo termo⁴⁴, contrariando o desejo vocalizado pela UE de contribuir para a estabilização da sua vizinhança alargada (EU, 2009a; Martin, 2012). A transposição dos objetivos de segurança interna da União para a esfera das suas relações externas é evidente através da análise destes acordos, que

⁴³ Tradução livre da autora. No original “still poses complex challenges, such as insufficient political reform and illegal migration. The EU and several Mediterranean partners, notably [...] Morocco, are working towards deepening their bilateral relations. The ENP has reinforced reforms originally started under the Barcelona process in 1995, but regional conflict, combined with rising radicalism, continues to sow instability.”.

⁴⁴ No programa Temático sobre Migração e Asilo da DG Migração e Assuntos Internos de 2007-2010, o financiamento atribuído à migração económica (*labour migration*) correspondeu a 17%, enquanto 28% foi atribuído a atividades para o desenvolvimento e 31% ao combate contra a migração irregular (Tamas *apud* Martin, 2012). Na mesma linha, o orçamento do Fundo da Migração e Asilo para o período entre 2014 e 2020 distingue 30% dos fundos alocados ao asilo, 30% à integração e 40% a procedimentos de retorno (European Commission, 2018).

delegam a gestão das fronteiras externas da União, o controlo dos fluxos migratórios e a readmissão dos migrantes irregulares nos países parceiros (EUROMED Rights, 2012; Martin, 2012). Tanto que Crépeau, Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, afirmou em 2012 que

uma larga maioria das iniciativas de migração regionais promovidas pela UE continuam a focar-se em temáticas de controlo fronteiriço e não consideram assuntos importantes como a facilitação dos canais regulares de migração (UNHCR, 2012⁴⁵).

O desenvolver generalizado desta “indústria da ilegalidade” ou “indústria da fronteira”, que criminaliza a imigração irregular, alimenta-se da expansão progressiva do controlo fronteiriço a cada “crise migratória”, tornando-se numa dinâmica auto-perpetuada – uma tendência hoje visível na resposta à crise associada à Primavera Árabe. O enquadramento dos fluxos migratórios como uma situação de urgência e a sua subsequente inserção em discursos de risco conduz à apresentação sistemática de cada crise migratória como uma “crise sem precedentes”, exigindo uma resposta humanitária, mas também o expandir das atividades de policiamento. Desta forma, as missões de resgate e salvamento tornam-se cada vez mais associadas a atividades relacionadas com a segurança fronteiriça e combate ao tráfico humano – como no caso da missão HERA, em que o humanitarianismo serviu de justificação legal, moral e política para interceptar preventivamente embarcações de migrantes na costa africana (Brachet, Choplin & Pliez, 2011; Andersson, 2016).

Já no contexto da chamada crise migratória no pós-2011, os desastres humanitários em Lampedusa, em 2013 (LeMonde, 2013) e 2015 (BBC, 2015) conduziram à reprodução das dinâmicas expostas. No discurso da ex-Comissária Malmström relativamente à tragédia de 2013, encontramos novamente apelos a uma dupla resposta pautada por uma dimensão humanitária e pela urgência de lutar contra as redes criminosas:

[...] A Europa tem de aumentar os seus esforços para prevenir estas tragédias e mostrar solidariedade tanto com os migrantes, como com os países que experienciam os fluxos migratórios. Nós temos de melhorar a nossa capacidade de identificar e resgatar embarcações em risco. Nós temos também de

⁴⁵ Tradução livre da autora. No original “A large majority of regional migration initiatives coming from the EU continue to be focused on issues of border control, and do not consider important issues such as the facilitation of regular migration channels”.

intensificar os nossos esforços para a lutar contra as redes criminosas que exploram o desespero humano de forma a impedi-los de continuar a colocar a vida das pessoas em risco em embarcações sobrelotados e incapazes de afrontar o mar alto [...]. Nós temos também de continuar a responder a este fenómeno através da cooperação e diálogo com países de origem e de trânsito e de abrir novas vias de imigração legal [...]. (European Commission, 2013c⁴⁶).

Neste excerto do discurso, a União Europeia é elevada a estatuto de ator protagonista, responsável por salvar vidas, enfatizando a urgência de uma resposta adequada pela União – em contraste com as redes criminosas anónimas que as colocam em risco, tirando proveito do desespero humano. Paralelamente, a referência indireta às vítimas enquanto “migrantes irregulares” evoca a sua natureza anormal, por oposição aos migrantes regulares, excluindo-os deliberadamente da dicotomia entre o “nós” (a UE) e o “Eles”/os “Outros” (as redes criminosas) (Popovic, 2016). A ex-Comissária refere também a importância da partilha de esforços e a concertação com países terceiros, no quadro da externalização do controlo migratório e securitização dos fluxos.

Esta narrativa articula os diferentes conceitos de imigração, segurança e traficantes no mesmo argumento, reforçando a ideia da migração enquanto fenómeno urgente e incontrolável, remetendo subtilmente para a sua natureza (artificialmente) construída como única, ainda que sistémica, enquanto reitera a dimensão urgente, trágica do desastre, recorrendo a termos como “desespero” e “exploração” (Popovic, 2016). Contrariamente, o discurso do Comissário Avramopoulos, dois anos depois, na ocasião de uma nova catástrofe humanitária (BBC, 2015, 19 abril; European Commission, 2015b) aborda a catástrofe de uma forma distinta, por não a inserir no quadro da urgência máxima, mas tratando-a como um acontecimento contínuo (Popovic, 2016). De qualquer forma, o discurso reforça as ideias chave já transmitidas por Malmström em 2013, a respeito da dicotomia entre a União e os traficantes, assim como a noção de uma abordagem preventiva:

[...] A situação no Mediterrâneo tem de mudar agora. Temos de agir agora. Vamos agir agora [...]. A nossa resposta é clara e inequívoca. A Europa está a

⁴⁶ Tradução livre da autora. No original “Europe has to step up its effort to prevent these tragedies and show solidarity both with migrants and with countries that are experiencing increasing migratory flows. We have to become better at identifying and rescuing vessels at risk. We also need to intensify our efforts to fight criminal networks exploiting human despair so that they cannot continue to put peoples’ lives at risk [...]. We also need to continue to address this phenomenon through cooperation and dialogue with countries of origin and transit and open new channels for legal migration.”.

declarar guerra contra os traficantes. A Europa está unida neste esforço. Nós devemos fazê-lo conjuntamente com os nossos parceiros no exterior da Europa. Nós vamos trabalhar juntos porque o tráfico não é um problema Europeu, mas sim global. [...] Prevenção, porque não permaneceremos impassíveis à espera de barco após barco e dos criminosos que exploram o desespero humano ao colocar as suas vidas em risco e violando direitos humanos [...]. (European Commission, 2015b⁴⁷).

Além de reproduzir a necessidade de um controlo extraterritorial dos fluxos, a declaração de guerra aos grupos traficantes legitima a expansão das atividades da UE de controlo fronteiriço e combate aos traficantes, reacendendo o debate sobre qual o referenciador de segurança a ser protegido. A operação Sophia (EUNAVFORMED, 2018) foi lançada pouco depois e materializa uma resposta militarizada a um tópico altamente securitizado, ao traduzir e consolidar o emaranhamento entre tráfico humano, ameaças securitárias e respostas militarizadas à imigração – uma vez que alia o combate contra o tráfico de armas pelo Daesh e ao tráfico humano numa só missão, sendo que os navios da operação detêm um mandato para procurar ambas as cargas. Assim, o *continuum* de segurança consolida-se enquanto legitima uma resposta crescentemente militarizada às crises migratórias (Wyllie, 2017).

Os ataques terroristas em Bruxelas (LeMonde, 2016, 22 março) e em Paris no ano anterior (Le Figaro, 2015, 7 janeiro; LeMonde, 2015, 14 novembro), abalaram profundamente uma União que, durante esse período, se confrontava com o pico dos fluxos migratórios, inflamando o nexó migração-segurança (Sweet, 2017). Este cenário proporcionou a oportunidade para a intensificação de discursos nacionalistas, populistas e anti migratórios, ignorando que a ação de vários países europeus no combate ao Daesh foi a principal razão invocada em ambos os ataques. Após os ataques em França, o Primeiro Ministro eslovaco Fico anunciou prontamente que os mesmos eram:

Uma confirmação das enormes ameaças de segurança associadas à migração [...] Respeitamos que exista uma crise migratória, mas os cidadãos eslovacos e a sua segurança são de maior prioridade do que os direitos dos migrantes.

⁴⁷ Tradução livre da autora. No original “[...] The situation in the Mediterranean has to change now. We have to take action now. We will take action now [...]. Our response is clear and unequivocal. Europe is declaring war on smugglers. Europe is united in this effort. We will do this together with our partners outside Europe. We will work together because smuggling is not a European problem, it is a global one [...] Prevention, because we will not stand idle waiting boat after boat, criminals to exploit human desperation putting lives at risk and violating human rights.”

[...] Monitorizamos todos os muçulmanos na Eslováquia. (Fico *apud* Spectator, 2015⁴⁸).

Na mesma linha, o Presidente da República Checa afirmou em 2016 que

Se os países europeus aceitarem uma vaga de migrantes, existirão grupos terroristas entre eles [...] Ao aceitar os migrantes, nós facilitamos fortemente a expansão do Estado Islâmico para a Europa. (Zeman *apud* Prague Post, 2016⁴⁹).

Por seu lado, o governo húngaro, construiu uma cerca de arame farpado, em 2015, bloqueando a passagem de migrantes irregulares (Saeed, 2017, abril 28; Beck, 2017). Tendo já vocalizado a sua opinião sobre os fluxos migratórios, Órban afirmou em 2016 “(...) a imigração fora de controlo causou uma situação de terror e segurança pública impossíveis de controlar na Europa” (Órban *apud* 180 Minutes⁵⁰). A comunitarização do terceiro pilar de Maastricht conduz teoricamente à sua regência por decisões ao nível supranacional. Todavia, os processos de securitização que envolvem a ALSJ e mais precisamente a questão migratória, trazem-na de volta à esfera do consenso intergovernamental.

O tratamento heterogéneo do tópico da migração nas estratégias de segurança e defesa dos Estados Membros produz diferentes culturas estratégicas e abordagens relativamente aonexo segurança-migração, bloqueando o desenvolvimento de uma estratégia comum e eficiente para lidar com a crise migratória. A questão migratória interliga-se profundamente com a identidade de cada Estado Membro e por isso mesmo da União (Geddes & Svenska, 2009). Assim, especialmente após o começo da Primavera Árabe, a política migratória e de asilo tornou-se numa das mais fraturantes áreas, preocupando os líderes europeus sobre a fragmentação da união política, perante a inevitabilidade do debate sobre um dos tópicos mais tóxicos no contexto da União Europeia, exatamente devido à divergência dos Estados Membros relativamente à

⁴⁸ Tradução livre da autora. No original “It’s a confirmation of huge security threats connected to migration [...] We respect that there’s a migration crisis but Slovak citizens and their security is of higher priority than the rights of migrants,” [...] “We monitor every single Muslim in Slovakia”.

⁴⁹ Tradução livre da autora. No original “If European countries accept a wave of migrants, there will be terrorist groups among them, of which also a Libyan minister has warned. By accepting the migrants, we strongly facilitate Islamic State’s expansion to Europe”.

⁵⁰ Tradução livre da autora. No original “uncontrolled immigration has brought an unmanageable terror and public security situation into Europe”.

perceção nacional sobre segurança e a “ameaça migratória” (Dennison, Franke & Zerka, 2018).

Esta falta de consenso, referida anteriormente, destaca o peso do intergovernamentalismo característico da tomada de decisão da UE em temas securitários, onde se insere a migração – no quadro do nexó migração-segurança (Estevens, 2018). Por fim, é importante notar que as personagens políticas e instituições ao nível da UE se esforçam para desativar o nexó migração-segurança (desecuritização)⁵¹ (Stivas, 2018; Vermeulen, 2018), remetendo para a natureza histórica de um ator securitário que se lançou como projeto de paz. Nesta mesma lógica, não será possível encontrar referências diretas à migração enquanto desafio securitário na EGUE de 2016. Contudo, a securitização dos recentes fluxos migratórios prevalece e conduz à evolução da cultura de segurança do ator *sui generis*, historicamente considerada civil, normativa, provedora de medidas de segurança “suaves”. A caracterização da União enquanto ator da desecuritização não se aplica no campo migratório, muito pelo contrário, tendo influenciado o desenho da Estratégia Global de Segurança da UE.

2. A Estratégia Global da União Europeia.

Como analisado, o período entre o lançamento dos dois documentos oficiais de segurança externa da União Europeia foi marcado pelo aprofundar dos processos de securitização dos fluxos migratórios não só por atos de fala, mas também práticas concretas. A pressão colocada sobre a UE pela sua incapacidade de gerir os fluxos migratórios de uma forma eficiente somou-se à difícil situação interna (a crise da Eurozona, a ascendência do populismo eurocético, o Brexit e a ameaça jihadista) e ainda ao complexo panorama internacional (EU HR/VP, 2016; Tocci, 2017).

Ao lançamento da Estratégia Global da UE (EGUE), a União apresenta uma postura substancialmente mais humilde, comparativamente à perspetiva otimista que pautou a EES (Tocci, 2017). A “Visão Partilhada, Ação comum” emerge em tempos de “crise existencial, no interior e no exterior da União Europeia”, cujo “propósito e até

⁵¹ Após os ataques terroristas de novembro em Paris, Juncker afirmou que não aceitaria uma “amalgamação do tópico dos refugiados e do terrorismo [...] Aqueles que levaram a cabo os ataques são precisamente de quem os refugiados tentam fugir”. (*apud* Holehouse, 2015). Tradução livre da autora. No original “an amalgamation of the topics of refugees and terrorism in the wake of the attacks in Paris. [...] Those who perpetrated the attacks are precisely whom the refugees are trying to flee”.

existência [...] tem vindo a ser questionada” (EU HR/VP, 2016 : 3-13⁵²). A estratégia fornece as diretrizes para a gestão da segurança dos e para os cidadãos da União e, antes de mais, serve como reafirmação do desejo de sobrevivência da União.

A EGUE procura forjar uma narrativa comum sobre política externa e de segurança entre os Europeus, fortalecer a UE enquanto comunidade de segurança, através de uma ação conjunta comum (Mälksoo, 2016; Tocci, 2017). Enfatizando a necessidade de evitar uma postura isolacionista e reconhecendo o nexo de segurança interna-externa, a Estratégia sublinha que: “A União não pode levantar a ponte levadiça para afastar as ameaças” (EU HR/VP, 2016 : 8⁵³). O documento visa, assim, fortalecer a segurança ontológica da União em tempos de crise profunda e consolidar a sua credibilidade enquanto ator internacional securitário (Sălăjan, 2018). Comparativamente ao tom adotado na EES, o entendimento de segurança na EGUE é mais relativo, almejando uma União mais “forte” e não “segura”, num mundo descrito como “difícil, mais interconectado, contestado e complexo” (EU HR/VP, 2016 : 7⁵⁴; Mälksoo, 2016). Esta visão reforça um alargamento do conceito de segurança, marcado pela fusão do interno e do externo.

Por outro lado, a crença da União Europeia na sua própria capacidade de poder atrativo duradouro, de forma a estimular transformações nas regiões que a rodeiam, parece manter-se intacta, apesar de abalada pelos desenvolvimentos internacionais (Mälksoo, 2016; Ifland, 2016; EU HR/VP, 2016). A sua vontade de promoção da democracia e boa governação nos territórios a leste e sul é revisitada, insistindo numa postura de “pragmatismo com princípios” e coloca uma forte ênfase na “resiliência estatal e social, estendendo-se [...] até à África Central” (EU HR/VP, 2016 : 9-16⁵⁵). Esta ambição parte do reconhecimento da necessidade de respostas inovadoras a um contexto securitário cada vez mais complexo.

Contrariamente à EES, a EGUE procura desenvolver uma política externa genuína, que vá além da reprodução dos métodos do alargamento (Tocci, 2017). Na mesma linha e em oposição à EES, a EGUE – que se pretende como um documento de

⁵² Tradução livre da autora. No original “Shared Vision, Common Action”; “We live in times of existential crisis, within and beyond the EU.; “The purpose, even existence, of our Union is being questioned.”

⁵³ Tradução livre da autora. No original “[t]he Union cannot pull up a drawbridge to ward off existential threats”.

⁵⁴ Tradução livre da autora. No original “more connected, contested and complex world”.

⁵⁵ Tradução livre da autora. No original “principled pragmatism”; “resilience of states and societies to the east stretching [...] to Central Africa”.

política externa e não apenas estratégico – menciona os fluxos migratórios inúmeras vezes, empregando diversos termos a estes associados, tais como “mobilidade”, “gestão fronteiriça”, “países de origem e de trânsito”, “readmissão”, “fluxo irregular” e “liberalização de vistos” (EU HR/VP, 2016). As revoltas da Primavera Árabe em 2011 anularam muitos dos acordos sobre controlo migratório entre os Estados Membros e Estados do Norte de África (Kouttroub, 2013). Logo, a União foi forçada a desenvolver a sua própria agência nesta matéria – sem ter os meios adequados ou a vontade para tal. O documento reconhece o impacto problemático do fenómeno migratório, em referência aos valores e objetivos de Política Externa da UE, num ambiente securitário em constante mutação (Ceccorulli & Lucarelli, 2017). Assim, a EGUE refere a necessidade de “uma abordagem equilibrada e um conjunto de políticas garantes dos direitos humanos, dedicadas à gestão dos fluxos e das suas causas estruturais.”, que vá ao encontro da cultura de segurança de um ator normativo e civil EU HR/VP, 2016 : 50⁵⁶).

Além disso, a União compromete-se a tornar as suas políticas e instrumentos mais “sensíveis à migração – desde a diplomacia e a PCSD, até ao desenvolvimento e matérias ambientais – garantindo a sua coerência com as políticas e instrumentos internos referentes à gestão fronteiriça, segurança interna, asilo, emprego, cultura e educação”. (*ibid.* : 50⁵⁷). A referência a esta interligação entre a dimensão interna e externa da questão migratória permite-nos compreender de que forma a securitização dos fluxos migratórios se transpõe para o plano externo da segurança da União. De facto, a “segurança da nossa União” surge como a primeira prioridade apontada na EGUE, sendo desenvolvida em detalhe, nomeadamente a respeito de temas como a defesa, contraterrorismo e gestão fronteiriça. Como apontado no documento, a Estratégia Global da UE começa em casa (*ibid.*, 2016).

Poucos foram os comentadores da EGUE a argumentar que as referências aos diversos desafios internos que se colocam à União remetem, na realidade, em grande parte, para as repercussões profundas da “crise dos refugiados” (Ceccorulli & Lucarelli, 2017) que atingiu o seu pico no ano anterior ao lançamento da EGUE (ECHO, 2016). Entre as diversas lentes através das quais são enquadrados e codificados os fluxos

⁵⁶ Tradução livre da autora. No original “balanced and human rights compliant policy mix addressing the management of the flows and the structural causes.”.

⁵⁷ Tradução livre da autora. No original “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.”.

migratórios, surge a narrativa da segurança, sustentada pelo nexos migração-segurança (Ceccorulli & Lucarelli, 2017). A associação dos fluxos migratórios a outros tópicos previamente securitizados influenciou a gestão da migração levada a cabo no âmbito da ALSJ e a sua posterior internacionalização, no seguimento do alargar do significado de segurança que marcou o desenvolvimento da União Europeia enquanto ator promotor de segurança.

Nesta lógica, a Estratégia Global refere como segunda prioridade uma abordagem integrada aos conflitos, ecoando e complementando o que já tinha sido desenvolvido na EES. Reiterando o nexos de segurança-desenvolvimento, assim como uma abordagem unida e coerente entre as políticas internas e externas, a Estratégia evoca a necessidade de uma abordagem integrada que aja em todas as fases do ciclo do conflito (EU HR/VP, 2016; EU, 2009; Raik, Niklas & Isso Markklu, 2015). Contrariamente à EES, a EGUE nunca refere a possibilidade de uma intervenção robusta, visando a resolução militar de conflitos. Esta postura reflete uma mentalidade potencialmente diferente, reconhecadora das largas limitações de intervenções passadas (Tocci, 2017; Raik, Niklas & Isso Markklu, 2015; Sălăjan, 2018). Nesta linha, o documento aponta novamente para a relevância da resiliência dos Estados localizados a seu leste e sul:

O Mediterrâneo, o Médio Oriente e partes da África Subsaariana estão em estado de agitação, cujo resultado só será visível, provavelmente, daqui a décadas. O solucionar conflitos e a promoção do desenvolvimento e dos Direitos Humanos são essenciais para responder à ameaça do terrorismo, os desafios da demografia, da migração e das alterações climáticas. (EU HR/VP, 2016 : 34⁵⁸).

Desta forma, a União responsabiliza-se pelo apoio aos países do Médio Oriente e África Subsaariana, em matérias como “segurança fronteiriça, tráfico, contraterrorismo, não proliferação, segurança hídrica e alimentar, infraestrutura e gestão de desastres.” (*ibid.*, 2016 : 34⁵⁹). De forma a alcançar a resiliência, a estratégia realça a necessidade de

⁵⁸ Tradução livre da autora. No original “The Mediterranean, Middle East and parts of sub-Saharan Africa are in turmoil, the outcome of which will likely only become clear decades from now. Solving conflicts and promoting development and human rights in the south is essential to addressing the threat of terrorism, the challenges of demography, migration and climate change, and to seizing the opportunity of shared prosperity.”.

⁵⁹ Tradução livre da autora. No original “issues such as border security, trafficking, counter-terrorism, nonproliferation, water and food security, energy and climate, infrastructure and disaster management.

políticas multifacetadas, assim como a relevância inerente ao “desenvolvimento de políticas migratórias mais eficazes para a Europa e os seus parceiros” (*ibid.*, 2016: 9⁶⁰).

De novo, as migrações não são identificadas como uma ameaça securitária neste documento. Porém, os fluxos migratórios são mencionados a par de tópicos securitários, como na referência da ambição da UE de continuar a apoiar os esforços de paz e segurança no continente africano, assistindo as organizações africanas na “prevenção de conflitos, contraterrorismo e crime organizado, migração e gestão fronteiriça.” (*ibid.*, 2016 : 36⁶¹). A União anunciou também intenções de fortalecer a sua cooperação setorial com a Turquia, a fim de “Fomentar de forma coerente um diálogo sobre contraterrorismo, segurança regional e refugiados” (*ibid.*, 2016 : 35⁶²).

Apesar de não encontrarmos referências diretas aos fluxos migratórios enquanto questão securitária, são múltiplas as alusões aos riscos associados, colocados especialmente por redes de crime organizado e de tráfico humano. Esta narrativa subsequentemente legítima e prioriza a supressão dos fluxos irregulares, remetendo para a internacionalização de tópicos inicialmente pensados como de incidência apenas interna (Brandão, 2015) e os processos de securitização dos mesmos. De mais a mais, o controlo das fronteiras externas da União consolida-se como um elemento fundamental da sua segurança – aprofundando tendências históricas (Raik, Niklas & Isso Markklu, 2015). Para tanto, a União menciona a possibilidade de cooperação entre a PCSD, a Guarda das Fronteiras e Costeira Europeia e as agências especializadas da UE, visando “melhorar a proteção das fronteiras e a segurança marítima de modo a salvar mais vidas, combater o crime organizado e perturbar as redes de tráfico humano” (EU HR/VP, 2016 : 20⁶³). Ecoando o discurso das comunicações pelos Comissários referente à ALSJ, a União torna a salientar o seu compromisso de combate às redes de tráfico.

Esta postura pode ser interpretada como ilustrativa da “indústria da ilegalidade”, exigindo por isso policiamento e expulsão (Andersson, 2016), justificando as alegações de Órban sobre a utilidade da cerca nas fronteiras da Hungria enquanto instrumento contra

⁶⁰ Tradução livre da autora. No original “develop more effective migration policies for Europe and its partners”.

⁶¹ Tradução livre da autora. No original “conflict prevention, counterterrorism and organised crime, migration and border management”.

⁶² Tradução livre da autora. No original “coherently engaging in dialogue on counter-terrorism, regional security and refugees”.

⁶³ Tradução livre da autora. No original “to enhance border protection and maritime security in order to save more lives, fight cross-border crime and disrupt smuggling networks”.

o tráfico humano (Órban *apud* 180 Minutes). Esta narrativa de enquadramento securitário é empregue ao nível da União Europeia, que se propõe a reforçar medidas punitivas contra a oferta dos traficantes, assim como normas antitráfico que tomam um caráter disciplinar contra a mobilidade internacional, sem apresentar alternativas regulares viáveis (Andersson, 2016; Wylie, 2017; Tardis, 2018).

Além da lente securitária, destacamos igualmente a narrativa da resiliência, largamente promovida pela EGUE enquanto uma das prioridades securitárias da União (EU HR/VP, 2016). A secção do documento atinente à política migratória refere que será atribuído “um foco especial aos países de origem e de trânsito migratório, no trabalho pela promoção da resiliência” (*ibid.*, 2016 : 27⁶⁴). Além de reiterar a importância de truncar os fluxos irregulares, agilizar os processos de retorno e de garantir canais regulares para a mobilidade humana, a EGUE sublinha o trabalho conjunto com parceiros internacionais de forma a alcançar uma partilha global de responsabilidades e solidariedade. Reconhece-se, portanto, a necessidade de políticas abrangentes de forma a consolidar a resiliência e o desenvolvimento de políticas migratórias mais eficazes para a Europa e os seus parceiros dos Estados terceiros. Para tal, na sua Estratégia Global, a União compromete-se a desenvolver,

conjuntamente com os países de origem e de trânsito, abordagens específicas e contextualizadas à migração, que se pautem igualmente por elementos relativos ao desenvolvimento, diplomacia, mobilidade, migração legal, gestão fronteiriça, gestão, readmissão e retorno. Através do desenvolvimento, fundos fiduciários, diplomacia preventiva e mediação, nós trabalharemos no sentido de responder e prevenir as causas profundas do deslocamento, de gerir os fluxos migratórios e combater o crime transfronteiriço. Nós vamos apoiar os países de trânsito através da melhoria das suas capacidades de receção e asilo, do reforço da educação, treino vocacional e oportunidades de subsistência dos migrantes (*ibid.*, 2016 : 27⁶⁵).

O termo “resiliência” rapidamente se populariza nos mais diversos documentos oficiais da UE, precisamente devido à sua fluidez e ambiguidade. Este *slogan* facilmente

⁶⁴ Tradução livre da autora. No original “A special focus in our work on resilience will be on origin and transit countries of migrants and refugees”.

⁶⁵ Tradução livre da autora. No original “Together with countries of origin and transit, we will develop common and tailor-made approaches to migration featuring development, diplomacy, mobility, legal migration, border management, readmission and return. Through development, trust funds, preventive diplomacy and mediation we will work with countries of origin to address and prevent the root causes of displacement, manage migration, and fight trans-border crime. We will support transit countries by improving reception and asylum capacities, and by working on migrants’ education, vocational training and livelihood opportunities.”

reforça os limites da intervenção internacional, ao reificar ideologicamente os limites da transformação como produtos internos da sociedade (Wagner & Anholt *apud* Sălăjan, 2018). Simultaneamente, a abordagem da UE à dimensão externa da migração remete invariavelmente para a necessidade de reforçar a resiliência dos países terceiros, de modo a responder às causas profundas da migração (Estevens, 2018).

Na mesma linha, a Estratégia Global refere “a fragilidade além das nossas fronteiras ameaça os nossos interesses vitais. Ao contrário, a resiliência – a capacidade dos Estados e sociedades de se reformarem, sendo por isso capazes de fazer face e recuperar de crises internas e externas – beneficia-nos” (EU HR/VP, 2016 : 23⁶⁶). A promoção da resiliência de regiões chave como o Sahel é, portanto, fundamental aos olhos da UE. Esta ideia consolidou-se enormemente perante a mais recente crise migratória e corresponde a processos de enquadramento que visam alterar o foco da atenção para a responsabilidade de gestão dos fluxos migratórios por parte dos países parceiros da União, negligenciando voluntariamente referências às potenciais respostas por parte da organização supranacional, como a abertura de canais legais de migração.

Argumentamos que o objetivo primário da União será, na verdade, a supressão da imigração ilegal construída enquanto ameaça à sua segurança interna e não necessariamente a melhoria das condições de vida dos potenciais migrantes, o que estaria mais em linha com a visão da segurança humana que pauta a narrativa europeia. Assim, esforços de longo termo como a construção de resiliência nos países terceiros são rapidamente negligenciados perante os objetivos de curto termo (Ceccorulli & Lucarelli, 2017; Stevens, 2018). Notamos, portanto, um convergir de interesses a respeito dos fluxos migratórios entre as primeiras três prioridades identificadas na EGUE: a segurança da União Europeia, uma abordagem integrada a crises e conflitos e, por fim, a resiliência estatal e social a leste e a sul. As tendências históricas e sistemáticas de securitização dos fluxos migratórios refletem-se na prioridade da segurança da União Europeia e dos seus cidadãos.

Uma organização *sui generis* lançada inicialmente enquanto projeto de paz e consequentemente denominada como projeto de desecuritização, testemunha a mutação da própria cultura de segurança, cada vez mais orientada pelos processos de securitização

⁶⁶ Tradução livre da autora. No original “Fragility beyond our borders threatens all our vital interests. By contrast, resilience – the ability of states and societies to reform, thus withstanding and recovering from internal and external crises – benefits us”.

da questão migratória. Neste panorama, a reação da UE aonexo de segurança interna-externa concretiza-se nomeadamente através da inclusão da dimensão da resiliência nas atividades referentes à abordagem integrada a crises e conflitos, reagindo ao nexosegurança-migração. O exemplo da missão civil da PCSD no Níger é particularmente pertinente para analisar esta interação entre as várias prioridades da União, bem como para compreender as alterações sofridas no âmbito da operacionalização da cultura de segurança da União. Estas são notórias através de uma análise da adaptação das missões PCSD, cuja utilidade passa a ser reconhecida, nomeadamente, em matérias relacionadas com o fortalecimento das capacidades dos Estados parceiros na gestão das suas fronteiras, gestão migratória, assim como o combate ao tráfico humano (Rehrl, Mogherini, Doskozil, & Fokaides, 2017) como veremos seguidamente.

B – A Política de Segurança e Defesa da UE e a missão EUCAP Sahel Níger.

Na secção anterior, analisámos a evolução da cultura de segurança da União Europeia, sublinhando o intensificar das dinâmicas discursivas e práticas que contribuem para a securitização dos fluxos migratórios na União Europeia e que conseqüentemente conduzem à mutação da sua cultura de segurança. Nesta secção procuraremos compreender a tradução das mesmas na operacionalização da cultura de segurança da União Europeia, especificamente na missão PCSD EUCAP Sahel Níger, implementada num dos países centrais na mobilidade dirigida à UE. Para tal, aplicaremos o método de process tracing, de forma a demonstrar as relações de causalidade entre os processos de definição da segurança ontológica da União e a evolução da missão PCSD no Níger. Neste Estudo de Caso seguinte, propomo-nos a aplicar esta metodologia, de forma a responder à questão de investigação: “Como é que a securitização da questão migratória ao nível da segurança interna da União influencia a evolução da missão EUCAP Sahel Níger?”.

1. Contexto geopolítico regional.

Como exposto anteriormente, a União Europeia investe no desenvolvimento e promoção de paz e segurança em África, nomeadamente na região do Sahel, de forma a garantir a sua própria segurança e estabilidade, reconhecendo a fusão entre as dimensões internas e externas da sua segurança (EU HR/ VP, 2016). As preocupações securitárias e a urgência em consolidar uma dinâmica genuína de desenvolvimento e resiliência foram citadas por vários Estados Membros enquanto aumentavam a sua presença no Sahel, incitando posteriormente a UE a agir, através da mobilização da sua “caixa de

ferramentas” e através da aplicação da Abordagem Global e Integrada no Sahel (Rouppert, 2014).

Esta região, que abarca 11 dos Estados mais pobres no sistema internacional, defronta-se com pressões demográficas⁶⁷ que agravam as restantes dificuldades, como a fragilidade do índice de desenvolvimento humano e a intensa dependência externa (Rouppert, 2014; García, 2018). Em simultâneo, a criação de coesão interna nestes Estados é desafiada pela contestação da autoridade central, por rebeliões armadas e golpes de Estado, catalisadas pelo falhanço dos processos de descentralização e a elevada porosidade das fronteiras (Vérom, 2013; Rouppert, 2014; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016). Inserido num contexto securitário cada vez mais complexo e pautado pela proliferação de ameaças de diversas naturezas e atores securitários, o Sahel é marcado pela difusão de grupos armados criminosos, mas também redes de tráfico humano, sendo um dos principais focos dos fluxos migratórios que chegam às costas europeias (EEAS, 2011; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016; García, 2018). Os frágeis equilíbrios regionais foram ainda sujeitos às consequências da crise na Líbia em 2011, no panorama da Primavera Árabe (Véron, 2013; Rouppert, 2014). Enquanto a difusão de armas e de combatentes líbios agravou a insegurança, o colapso do sistema líbio de controlo fronteiriço conduziu a aumentos dos fluxos migratórios e também do tráfico humano e de mercadorias ilícitas (Kouttroub, 2013; Bayart, 2014; Conselho da União Europeia, 2015; Hanne, 2015; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016; Wolpers, 2016).

Reafirmando o nexu de segurança interna-externa, Ángel Losada, Representante Especial da UE no Sahel afirmou que “a segurança da Europa (...) depende da segurança no Sahel” (*apud* García, 2018⁶⁸). De facto, a União Europeia e os Estados do Sahel nutrem relações profundas de raiz tanto histórica como geográfica, marcadas pela tensão associada a temas como a migração. Daqui originam políticas ao nível Europeu visando o reforço das instituições estatais saelianas, dos seus aparelhos securitários, alfandegários e de defesa e do apoio ao desenvolvimento (Rouppert, 2014). Ademais, a União tem vindo a desenvolver uma abordagem integrada no Sahel, no sentido de agregar os tópicos do desenvolvimento, segurança, política e forças militares. O Sahel surge, assim, como um território de prova (Losada *apud* García, 2018), alvo de experiências do nexu segurança-migração-desenvolvimento e da doutrina *interest-driven* patente na EGUE, constituindo

⁶⁷ Por exemplo, estima-se que a população do Níger triplicará até 2050 (Leithead, 2017).

⁶⁸ Tradução livre da autora. No original “La seguridad de Europa (...) depende de la seguridad en el Sahel”.

parte de uma política europeia emergente que externaliza a segurança do bloco (Venturi, 2017).

Seguindo-se ao começo da Primavera Árabe – e anterior popularização da noção de intervenção externa junto de Estados vulneráveis e a R2P – a Estratégia para a Segurança e o Desenvolvimento do Sahel identifica a natureza interligada e transnacional das ameaças no Sahel e responde às preocupações dos diversos Estados Membros sobre as repercussões inter-estatais das revoltas (EEAS, 2011; Rouppert, 2014; Helly & Galeazzi, 2015; Venturi, 2017). Destacando o nexos segurança-desenvolvimento, o documento de 2011 inclui referências à relação entre a pobreza e instabilidade e fluxos migratórios fora de controlo, imediatamente antes de exprimir preocupação relativamente à proliferação da ameaça terrorista na região (Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016). A União enumera as maiores ameaças às quais está sujeita a região – a presença de grupos terroristas, fronteiras inseguras e migração irregular – afirmando que, além do impacto nas populações locais, estas são crescentemente consequentes no que diz respeito aos interesses dos cidadãos europeus (EEAS, 2011), realçando o nexos securitário interno-externo e o interesse na proteção da União enquanto o objeto referenciador de segurança.

Apesar de a Estratégia de 2011 não ter antecipado e previsto a crise secessionista no Mali de 2012 (Helly & Galeazzi, 2015) – no seguimento dos acontecimentos da Primavera Árabe e da crise líbia (Hanne, 2015; Pollet, 2015) – a UE esteve presente no momento pós-crise, lançando duas missões e uma operação PCSD⁶⁹ no Sahel (Rouppert, 2014). De forma a responder a um conjunto crescente de ameaças, numa região de relevo ao nível do trânsito migratório, as atividades PCSD visavam, num primeiro momento, o fortalecimento das capacidades das forças de segurança internas (EEAS, 2011; Pinxten, 2018). A necessidade de reduzir os incentivos à migração em direção à Europa conduziu a ajustamentos nas políticas de desenvolvimento e de assistência securitária da União, relativamente à sua relação com os países de origem e de trânsito mais importantes (Conley & Ruy, 2018; Venturi, 2017). Assim, no panorama da contaminação mútua entre o segundo e terceiro pilar de Maastricht, a PCSD é ativada pelo alcance de objetivos securitários, entre os quais se eleva o controlo e restrição dos fluxos humanos.

As missões PCSD no contexto da estratégia europeia para o Sahel

⁶⁹ A EUCAP Sahel Níger (EEAS, 2018a), a EUTM Mali (EEAS, 2019a) e a EUCAP Sahel Mali (EEAS, 2019b).

Neste panorama, notaram-se mudanças substanciais ao nível orçamental da União. As missões PCSD e o quadro do seu pessoal têm vindo a ser expandidos de forma a responder aos problemas securitários – fatores que motivam os fluxos migratórios - nos territórios onde se encontram implementadas (EEAS, 2018d e 2018e; Conley & Ruy, 2018). Como já argumentado, as missões civis PCSD são ilustrativas do nexu securitário interno-externo e da progressiva mutação das áreas securitárias à tutela das agências de segurança, passando a integrar tópicos tipicamente considerados como internos, levados a cabo por agentes das forças de segurança internas no exterior do seu Estado de origem.

Ademais, os países do Sahel adotaram uma iniciativa regional em 2014, o grupo G5 Sahel que a União acompanhou desde o início, oferecendo apoio em áreas de interesse partilhado, como a segurança, controlo migratório, contraterrorismo, a situação humanitária e desenvolvimento (EEAS, 2018c; Pixten, 2018). O apoio da União à iniciativa regional é criticado por argumentos que referem que a presença da União na região não se deve ao objetivo primário do combate à ameaça terrorista, mas sim a esforços profundos para selar a sua fronteira a sul, ao reforçar o *continuum* de segurança (Venturi, 2017; Essa, 2017).

Em 2015, o Conselho Europeu dos Negócios Estrangeiros adotou o Plano de Ação Regional (PAR) para o Sahel 2015-2020, uma abordagem regional, que apontava como prioridades a radicalização, a juventude, a migração e mobilidade, gestão fronteiriça, o tráfico ilegal e crime organizado transnacional. Esta atitude enquadra-se no desejo de regionalização, ora, de conjugação de esforços de um ponto de vista regional – nomeadamente relativos à gestão migratória –, seguindo-se à implementação de operações e missões da PCSD no Sahel (European Commission, 2016; Council of the European Union, 2018b, 2019 e 2017). Este contexto reflete as transformações claras ao nível da política da UE, onde a questão migratória se integra com uma centralidade inegável – e visível no aumento e realocação dos fundos orçamentais desde 2015 para responder à crise, revelando a alteração das prioridades (Conley & Ruy, 2018). A missão EUCAP Sahel Níger é de extrema importância neste contexto, por ser um país de enorme relevo enquanto encruzilhada do trânsito migratório – encontrando-se no centro da rota principal para os migrantes irregulares, após o fecho da rota do mediterrâneo oriental entre finais de 2015 e finais de 2017 (Watanabe, 2018). A crise no Mali, a instabilidade na Líbia e a ameaça do Boko Haram na Nigéria colocam-se como obstáculos à segurança e desenvolvimento do Níger, já sujeito a desafios como o crime organizado, terrorismo e

migração, ainda exacerbados pela sua fraca economia, segundo um relatório financiado pela Comissão Europeia – que reitera a associação entre ameaças de segurança e os fluxos migratórios (Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016; Claudet, 2018).

De facto, o país é denominado como a porta de entrada para a Europa. Agadez e Arlit são conhecidas como cidades de trânsito há anos, como confirmam as mortes de centenas de migrantes que tentam atravessar o deserto (Lewis, 2014; Helly & Galeazzi, 2015; Reitano, 2015; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016; Scholz, 2017; Claudet, 2018). Sendo que 90% dos migrantes provenientes da África ocidental transitam pelo Níger, de forma a chegar à Líbia, o país ocupa uma posição crítica aos olhos da União Europeia⁷⁰ (Council of the European Union, 2015a). A missão de gestão civil de crises no Níger – EUCAP SAHEL Níger⁷¹ (EEAS & European Commission, 2018a) – lançada em 2012, ilustra estas preocupações (Wolpers, 2016). O mandato inicial enfatizava os objetivos de fortalecimento das capacidades securitárias do Níger através de atividades de treino e formação das forças policiais, além de coordenação da assistência securitária de parceiros internacionais – em linha com a Estratégia da UE para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel de 2011 (EEAS, 2018a e 2011; Council of the European Union, 2012; Helly & Galeazzi, 2015; EEAS & European Commission, 2018a).

Perante um contexto regional cada vez mais difícil, o Conselho da UE decidiu em 2014, estender a missão por mais dois anos (Council of the European Union, 2014). Em 2015, após as sucessivas tragédias humanitárias no mar Mediterrâneo, a Comissão Europeia afirmou que o mandato de missões PCSD já implementadas em países como o Níger e o Mali deveria ser complementada com um componente específico correspondente à questão migratória (European Commission, 2015a). Evocando a rota do Mediterrâneo Central, as Conclusões do Conselho de 2016 sobre os aspetos externos da migração, sublinharam a necessidade de utilização de todas as ferramentas disponíveis para gerir os fluxos migratórios, juntamente com os países de origem e de trânsito, incluindo via instrumentos da PCSD. O documento evoca também a lente da resiliência, ao mencionar a construção de capacidades, fortalecimento das capacidades de gestão

⁷⁰ Metade dos migrantes que chegaram irregularmente a Itália em 2014 transitaram pela Líbia, de acordo com a FRONTEX (Council of the European Union, 2015a).

⁷¹ A missão no Níger é categorizada como Programa de Assistência e Capacidades da UE, tendo sido lançada já com o objetivo de uma ação de escopo regional (Lebovich, 2018).

fronteiriça, partilha de informação e combate contra o terrorismo e crime organizado (Council of the European Union, 2016c).

Assim, a missão tem vindo a ser adaptada de forma a levar a cabo atividades atinentes às prioridades de segurança interna da União – avançando, assim, os objetivos de externalização da gestão migratória e a criação de um cinturão de segurança em torno da “Europa Fortaleza” (Wolpers, 2016). De facto, durante os diálogos relativos ao Compacto Civil da PCSD, decorrentes da EGUE, a vertente civil da PCSD é apontada como uma boa oportunidade para responder a desafios enquadrados nonexo de segurança interna-externa, através de meios de construção de capacidades, gestão fronteiriça, combate ao crime organizado, contraterrorismo e migração (Council of the European Union, 2018c; Nissen, 2018).

Inicialmente focadas na estabilização e pacificação do território, no quadro da provisão de segurança por um ator securitário focado na promoção do Estado de Direito e Direitos Humanos, as missões no Níger e no Mali foram integradas no esforço geral do Quadro da Parceria da Migração da União (Vorrath & Pietz; EEAS, 2016c). Desta forma, as missões EUCAP no Níger tem vindo a alargar as suas atividades, incorporando ações dedicadas ao controlo dos fluxos migratório. No quadro da abordagem de cruzamento de pilares, destacam-se igualmente planos para a reestruturação e aumento de financiamento de diversos instrumentos da UE dedicados à implementação de atividades no plano externo, desde a diplomacia com países vizinhos, até à resposta a crises e assistência ao desenvolvimento⁷² (Conley & Ruy, 2017).

As missões PCSD e o impacto na natureza do ator securitário UE

Enquanto a PCSD é tradicionalmente considerada como um instrumento da política externa da União dedicado à promoção da paz e outros valores fulcrais, esta tem vindo a ser reenquadrada, de modo a responder às prioridades de segurança interna da União, na linha da primeira prioridade enunciada na EGUE (EU/ HR VP, 2016; Nissen, 2018). De facto, as Conclusões do Conselho dos Negócios Estrangeiros de novembro de 2016 sobre a implementação da EGUE em matérias de segurança e defesa mencionam a necessidade de um maior foco na imigração irregular, crime organizado, terrorismo e

⁷² A par do Instrumento de contribuição para a Estabilidade e Paz (DEVCO, 2019), surge igualmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento, que disponibilizou 868M€ entre 2014-2020, assim como o Fundo Europeu de Emergência para África, que desde 2016 forneceu 229,9M€ ao Níger (EEAS, 2018c; ECRE, 2018).

gestão fronteiriça (Council of the European Union, 2016e). A proteção da União e dos seus cidadãos (EU HR/VP, 2016), aliada à interpretação securitizada dos fluxos migratórios, conduziu, neste quadro, à integração de elementos atinentes à segurança interna da União, tais como o controlo dos fluxos migratórios irregulares, nas suas missões PCSD (Rehrl, Mogherini, Doskozil, & Fokaides, 2017).

Neste contexto, o Níger emerge enquanto novo foco da União Europeia, devido à instabilidade no Magreb relativa à Primavera Árabe, assim como pelo desmoronar dos acordos bilaterais sobre a gestão migratória entre os Estados Membros e a região norte-africana (Wolpers, 2016). O primado do ponto de vista securitário europeu traduz-se na priorização da externalização do controlo migratório como a via mais eficaz para suprimir as entradas irregulares de migrantes africanos na “Fortaleza Europeia” (Brachet, Choplin & Pliez, 2011), provocando adaptações na missão no Níger, cada vez mais focada nas prioridades securitárias internas da UE (Wolpers, 2016). Esta situação corresponde à noção de “policimento à distância” levado a cabo pelas agências de segurança internas que procuram inimigos além das fronteiras do seu território (Bigo, 2006; Brandão, 2015 Duarte da Graça, 2017). Assim, o Níger - explicitamente enquadrado e categorizado como um estado de trânsito - é um dos principais parceiros da União no combate à migração irregular desde 2016 (Conselho da União Europeia, 2015; Molenaar, Ursu, Ayoub Tinni, Hoffmann, & Meester, 2017; Frowd, 2018). Desta forma, as lentes securitárias e de resiliência encontram tradução operacional no caso da missão EUCAP Sahel Níger. A exposição destas narrativas, patentes no documento securitário mais recente da União, torna evidentes os processos de securitização da questão migratória, na sua dimensão extraterritorial, no contexto da internacionalização de fenómenos pensados de incidência interna. A evolução missão no Níger, em particular, é especialmente demonstrativa da instrumentalização da PCSD nas dinâmicas que securtizam as migrações, ao englobar e operacionalizar ambas as narrativas que as suportam.

2. Adaptação da missão.

Após decisão do Conselho de 2015 de reforçar a missão em matérias de prevenção da imigração irregular e combate ao crime associado (Council of the European Union, 2015a), a missão civil EUCAP Sahel Níger torna-se num dos instrumentos fundamentais da política securitária e migratória da União (Brachet, 2018). Na linha da EGUE – que enfatiza a relevância do fortalecimento das capacidades civis em países terceiros – os Estados Membros expandiram o mandato da Missão que incorpora, desde

então, atividades de recolha de informação, controlo e combate à migração irregular (Pixten, 2018), na lógica do “policimento à distância” (Bigo, 2000; Brandão, 2015; Duarte da Graça, 2017).

A criação de uma nova linha de ação no mandato da missão, em 2015, visa a prevenção dos fluxos migratórios que transitam no território nigerino, através de ações mais próximas da origem dos mesmos (Council of the European Union, 2015a), evocando a materialização da narrativa securitária e de resiliência. Deste modo, realçam-se os objetivos de aconselhamento das autoridades nigerinas no desenvolvimento de uma estratégia sobre a gestão dos fluxos migratórios, o treino e apoio das capacidades das forças locais no controlo dos mesmos e no combate à migração irregular, bem como às atividades criminais associadas - como o tráfico de pessoas, armas, drogas e falsificação de documentos (Council of the European Union, 2015a; EEAS, 2018b; Venturi, 2017; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016).

Neste contexto, a missão foi complementada em abril de 2016 com a abertura de um centro em Agadez, mandatado para a monitorização da migração irregular e o apoio à presidência nigerina do G5 Sahel (Conselho da União Europeia, 2015; EEAS, 2017b; Tardis, 2018; Tardy, 2018; EEAS, 2018c). Uma presença permanente no norte de Agadez – uma das regiões mais afetadas por ameaças securitárias e um centro de tráfico humano de extrema relevância na região⁷³ – é apontada como essencial, enquadrando-se na tendência de externalização do controlo migratório e vontade de supressão dos fluxos. (Council of the European Union, 2015b; EEAS, 2018b; Reitano, 2015; EEAS, 2017b). Esta postura, focada nos aspetos técnicos da gestão migratória, reduz a migração a um problema logístico, com soluções de igual natureza (Guiraudon, 2018), além de destacar a não aplicabilidade do conceito de Segurança Humana, perante a priorização da segurança da União enquanto objeto referenciador de segurança. Neste contexto, a Alta Representante/ Vice-Presidente da Comissão, afirmou que

hoje a UE confirma que está a assumir as suas responsabilidades, em parceria com os países mais importantes, de uma forma holística [...] concordamos no reforço da nossa presença no Níger [...] seremos bem-sucedidos no combate às causas profundas da crise, na frustração das organizações criminosas e no

⁷³ Cerca de 3000 pessoas chegavam por semana a Agadez em 2015, provenientes da África ocidental e do Corno de África (Reitano, 2015), tendo o trânsito atingido um pico entre 2015 e 2016 – a OIM estima 330,000 pessoas (Al Jazeera, 2019).

auxílio aos migrantes para escaparem das mesmas. (Council of the European Union, 2015a⁷⁴).

Para alcançar estes objetivos, o Conselho de Ministros tem vindo a estender a duração do mandato da Missão, aumentando consecutivamente o orçamento da missão em somas substanciais, passando de 10M€ em 2012 a 26M€ em 2017 (EEAS, 2016d; Council of the European Union, 2016e) e 63M para o período entre 2018 e 2020 (EEAS, 2018a). Estas decisões vão na linha de garantir a sua presença na região desértica de Agadez, com o objetivo de reunir informação sobre as rotas migratórias e os atores relevantes, mas também consolidar uma relação forte com as autoridades em Niamey (Council of the European Union, 2015a). Neste contexto, o desalinhamento entre os objetivos de resolução das causas profundas da migração e os meios disponibilizados para tal torna-se cada vez mais evidente. Assim sendo, as decisões e medidas aplicadas não permitiram responder aos desafios estruturais que motivam a migração, mas sim alavancar um controlo migratório extraterritorial, no seguimento da securitização da questão migratória (Ippolito & Trevisanut, 2015).

Desde 2016, o mandato da missão consistia na assistência às autoridades nacionais e locais nigerinas e às suas forças de segurança no desenvolvimento de políticas, técnicas e procedimentos, com o objetivo de melhorar o controlo e o combate contra a imigração irregular – e visando articular estes elementos com a luta antiterrorista e o crime organizado associado (Conselho da União Europeia, 2016; Council of the European Union, 2016b). Os objetivos da EUCAP são demonstrativos da criminalização do negócio da migração e a ambiguidade propositada dos termos “combater a imigração irregular” não especifica o referenciador de segurança, nem os grupos ameaçadores – entre os traficantes, as vítimas e os migrantes (Wolpers, 2016).

O centro em Agadez tem vindo, por sua vez, a dedicar-se ao treino e apoio às forças policiais nigerinas e também magistrados que pela primeira vez lidam com casos atinentes ao tráfico de migrantes, visando garantir o cumprimento da legislação, de modo a combater o crime organizado e as redes de imigração irregular (EEAS, 2018b; EEAS, 2017b). Destaca-se igualmente o fornecimento de equipamento e, fundamentalmente, o apoio à revisão da lei nigerina sobre migração irregular e crime organizado associado

⁷⁴ Tradução livre da autora. No original “Today the EU confirms that it is taking up its responsibilities, in partnership with key countries and in a comprehensive way [...] we have agreed on reinforcing our presence in Niger [...] we will succeed to tackle the root causes of the emergency while disrupting criminal organisations and helping migrants to escape from them”.

(EEAS, 2018a; Pixten, 2018; EEAS, 2018b; Carrasco, Muguruza & Sánchez, 2016). Ao promover paralelamente o combate aos traficantes e atividades de construção de resiliência, a missão corresponde às lentes securitária e de resiliência, derivadas da narrativa identitária da União enquanto ator de segurança, mas centrada essencialmente na dissuasão das migrações para o continente europeu.

Como apontado, a concretização das prioridades de uma ALSJ securitizada coloca em causa a própria natureza ontológica da União Europeia enquanto ator de segurança *sui generis*. A materialização destas narrativas prejudica a consolidação de uma segurança ontológica que, *a priori*, se quer focada na proteção dos valores democráticos, direitos humanos e do Estado de Direito, enquanto “potência civil” e ator normativo (Duchêne *apud* Lavenex & Mérand, 2007; Missiroli, 2016). A priorização de medidas relativas à supressão dos fluxos migratórios direcionados à UE nas ações da missão no Níger, em detrimento de um apoio realmente eficaz no desenvolvimento do Estado nigerino, choca igualmente com a orientação das primeiras ações PCSD levadas a cabo pela União⁷⁵, ilustrando as mutações sofridas pela operacionalização das suas políticas securitárias face à securitização crescente dos fluxos.

Neste contexto, a missão EUCAP Sahel Níger surge como um dos instrumentos chave na política migratória e securitária da União neste país, tendo oficializado a imbricação das preocupações migratórias e securitárias (Brachet, 2018). Como afirmado pela Comissão Europeia no Relatório Anual de Implementação do PAR para o Sahel de 2016, as três missões PCSD no Sahel têm vindo a ser adaptadas às prioridades políticas da UE, correspondendo à mobilização da organização contra a migração irregular e tráfico relacionado. Ademais, o Relatório destaca a elevação da migração e mobilidade nas prioridades do PAR, face à mais recente crise migratória (European Commission, 2016). Na mesma linha, o Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu de 2018 aponta a migração irregular, o retorno de nacionais nigerinos, a insegurança fronteiriça, a disponibilidade de armas e as redes de tráfico de migrantes como os maiores desafios securitários visados pela EUCAP Sahel Níger (citado em Pixten, 2018: 15).

⁷⁵ As atividades desenvolvidas pela PCSD nos Balcãs – reforço das capacidades policiais e estatais, *statebuilding*, garantia do Estado de Direito e direitos humanos, como na Bósnia Herzegovina (EEAS, 2015a) – ou no Congo – dedicada a responder às difíceis condições humanitárias e à estabilização securitária (EEAS, 2015b) – distanciam-se da missão no Níger. Contrariamente, esta última exprime o primado das preocupações de segurança interna da União, enquanto demonstra a não tradução dos valores fundamentais da UE na operacionalização dos mesmos.

A alteração do mandato da missão, assim como das ameaças securitárias de identificadas no terreno para a missão, ilustra a urgência sentida pela União Europeia em suprimir os fluxos irregulares, em prol das suas prioridades securitárias internas. Kirsi Henriksson, ex-dirigente da missão de segurança civil no Níger, declara que a migração se tornou no foco fundamental da missão (Howden, 2018). Esta afirmação demonstra a adaptação das missões de gestão de crises PCSD, enfatizando a securitização dos fluxos e construção de capacidades como uma rápida solução para desafios económicos e políticos de larga escala (Lebovich, 2018). Neste contexto, Losada, admite que a questão migratória se dota sobretudo de uma dimensão política interna e enfatizou que as estatísticas atuais já não se comparam às de “há cinco anos, em que havia uma crise migratória enorme” (Losada *apud* García, 2015⁷⁶).

De facto, no quarto Relatório de progresso relativo à Agenda Europeia sobre a Migração, a cooperação com o Níger é descrita como “emblemática”, simbolizando o que pode ser alcançado relativamente à redução dos fluxos migratórios, combate contra o tráfico e controlo fronteiriço (European Commission, 2017). A nova antena da EUCAP Sahel Níger em Agadez é apontada como principal fator da redução de 80% do trânsito migratório na cidade entre janeiro e maio de 2018 (García, 2018). O Níger foi, inclusive, o primeiro Estado subsaariano a promulgar legislação que criminaliza o tráfico de migrantes, em maio de 2015 (Reitano, 2015; Reitano, 2015; EEAS, 2017b; (Conseil de Ministres, Assemblée Nationale & Président de la République du Niger, 2015). A lei 36 reduziu os números dos transeuntes de 24 mil por mês em 2016 para 5.5 mil por mês em 2017⁷⁷ (Al Jazeera, 2019; Corthier, 2018).

Procurando consolidar uma gestão migratória extraterritorial, a União Europeia participa nos processos que endurecem a legislação sobre a questão migratória, vigilância e controlo dos espaços desérticos e dos migrantes (Brachet, 2018; Lebovich, 2018). Neste contexto, diversas vezes citam o Níger enquanto a nova fronteira meridional da União Europeia (Howden, 2018; Corthier, 2018; Brachet, 2018; Al Jazeera, 2019), ou mesmo como ator de policiamento da migração em nome da UE (Claudet, 2018) – evocando a

⁷⁶ Tradução livre da autora. No original “no son las de hace cinco años, en las que había una crisis migratoria enorme”.

⁷⁷ Contudo, a Organização Internacional para as Migrações questiona a veracidade dos dados recolhidos, afirmando que os migrantes optam por rotas alternativas, cada vez menos seguras, face ao recrudescimento dos controlos (OIM, 2017; Tubiana, Warin & Saeneen, 2018).

noção de “policimento à distância”. Segundo o chefe da polícia da região de Agadez as forças policiais encontram-se “na linha da frente da luta contra o tráfico ilícito de migrantes” (Issoufou *apud* Howden, 2018⁷⁸). É neste contexto que, o Chefe da Antena de Agadez afirma que: “Os nossos parceiros, seja das Forças de Segurança Internas ou da sociedade civil, constituem o coração da nossa ação” (EEAS, 2019⁷⁹).

Na lógica de uma organização *sui generis*, normativa e civil, a missão no Níger procura igualmente associar-se à sociedade civil, a fim de sensibilizar a população para a importância da prevenção, combate contra o tráfico migratório e compreensão da legislação, no seguimento da adoção da lei 36. No ano de 2018, a missão começou a treinar líderes femininas, durante quase 200 eventos de treino, em Agadez e Arlit, junto de mais de 3400 pessoas. Simultaneamente, estas iniciativas apoiam construção de relações de confiança entre a população e as agências de segurança nigerinas, encargos de fazer cumprir a legislação (EEAS, 2018b). As atividades junto da sociedade civil ilustram a alteração progressiva do propósito da missão, que, além de promover diretamente a supressão dos fluxos, procura aproximar-se da população, no sentido de a consciencializar sobre as prioridades securitárias da União. Exporta-se, assim, não só a gestão dos fluxos migratórios, mas igualmente a securitização dos mesmos, e a segurança da União, tendo como objetivo a salvaguarda da “Europa Fortaleza”.

Desenvolve-se também a cooperação da missão com as missões na Líbia e no Mali (EEAS, 2018a), na lógica da regionalização das respostas a desafios transfronteiriços (percecionados como) securitários – entre os quais os fluxos migratórios irregulares (Council of the European Union, 2017). A abordagem securitária impregnou progressivamente a dimensão externa das políticas migratórias da União, bem como as suas parcerias com os países africanos, já desde os anos 2000 (Wolpers, 2016; Tardis, 2018; Andersson, 2018) – ilustrando a contaminação mútua entre o segundo e terceiro pilar de Maastricht.

Os processos de regionalização permitiram a difusão e externalização das prioridades de segurança internas da União. Ou seja, se a situação atual se mantiver e aprofundar, como previsto pelo processo de regionalização, as atividades de controlo

⁷⁸ Tradução livre da autora. No original “we are on the frontline of the fight against the illicit traffic of migrants”.

⁷⁹ Tradução livre da autora. No original “Nos partenaires, qu’il s’agisse des FSI ou de la société civile, constituent le cœur même de notre action”.

migratório extraterritoriais poderão ser expandidas para os restantes países do Sahel de uma forma coordenada e mais eficiente, consolidando uma visão securitizada do tópico migratório, bem como a transposição das fronteiras externas da União para o Sahel. Ademais, a inclusão do mandato da missão no Níger (e da no Mali) no Quadro de Parceria sobre a Migração de 2016 oficializa a instrumentalização da missão na promoção dos interesses securitários da União, levantando, simultaneamente, questões sobre a compatibilidade dos seus objetivos com os propósitos iniciais da missão (Vorrath & Pietz, 2018). Ao alertar repetidamente que, sem ações concretas, a integralidade dos migrantes terá como destino as costas europeias, a União Europeia exporta a securitização dos fluxos além das suas fronteiras (Wolpers, 2016) – como demonstra a lei 36 no Níger, passível de ser interpretada como uma extensão dos processos de Europeização na vizinhança mais longínqua da UE.

Esta postura concretiza-se através do emprego das suas missões de segurança, que combinam o combate contra o terrorismo, crime organizado e a imigração regular, enquanto promovem a resiliência nos Estados visados, tendo em mente a criação de um cinturão de segurança que “proteja” as suas fronteiras externas. A doutrina da securitização é, portanto, traduzida na militarização das regiões fronteiriças, na presença de agentes operacionais da polícia em países terceiros, na implementação de meios técnicos consideráveis, reunião preventiva de informação, propaganda nos média, leis de exceção, aprisionamentos e deportações (Brachet *apud* Wolpers, 2016). Por sua vez, esta visão inscreve-se numa “leitura geopolítica do mundo marcada desde o começo dos anos 2000 pela recategorização dos espaços segundo o prisma das considerações securitárias” (Brachet, Choplin & Pliez, 2011 : 163⁸⁰).

⁸⁰ Tradução livre da autora. No original “lecture géopolitique du monde marquée depuis le début des années 2000 par la recatégorisation des espaces au prisme des considérations sécuritaires”.

Conclusão

No começo de junho de 2019, o Tribunal Penal Internacional recebeu um extenso documento legal que exige ação punitiva da União Europeia e de alguns dos seus Estados Membros relativamente às suas políticas migratórias restritivas e dissuasoras que, segundo o grupo de advogados em causa, são responsáveis pelo afogamento no Mediterrâneo de centenas de migrantes. A acusação, que alega a perpetração de crimes contra a humanidade, detalha como as figuras política de relevo na União Europeia e Estados Membros produziram a rota migratória mais mortífera do mundo (Shatz & Branco, 2019).

Este contexto motivou a construção da pergunta de investigação que orientou a presente dissertação, a saber, “*de que forma a securitização dos fluxos migratórios na União Europeia, particularmente visível desde o começo da década de 1990 até hoje, tem influenciado as suas políticas de segurança, quer ao nível da definição da sua cultura de segurança, quer ao nível do seu desenvolvimento operacional?*”. As consequências da política migratória da União interligam-se profundamente com sua a resposta à mais recente crise migratória, evocando a progressiva intensificação da securitização da questão migratória ao nível supranacional, cuja tradução prática conduziu à morte de centenas de seres humanos. A postura acima referida, derivada da contaminação da PESC pelas prioridades de segurança interna da União – associadas a uma ALSJ securitizada e internacionalizada –, conduz a que a sua única reação ao incremento dos fluxos imigratórios, desde o começo da década de 1990, seja precisamente sustentada pela “indústria da ilegalidade” (Andersson, 2018), modelando, portanto, a sua cultura de segurança e a operacionalização da mesma.

Como pudemos perceber ao longo deste trabalho, a postura da União Europeia enquanto ator promotor de segurança interliga-se com a sua natureza *sui generis* – ao promover um conceito mais amplo de segurança, que por sua vez, paradoxalmente, abre espaço à inclusão da questão migratória e ao levantar o debate sobre qual o referencial de segurança que estará a ser de facto protegido pelas ações da União. Reconhecendo a natureza derivativa da segurança, a concetualização de determinados tópicos enquanto ameaças e a reação às mesmas é igualmente influenciada pela cultura de segurança da União enquanto ator securitário. O surgimento de noções teóricas como a Segurança Humana e R2P, no período em que a União Europeia dava os primeiros passos na criação de políticos e instrumentos securitários, informou e modela até hoje as interpretações e

ações do ator internacional sobre o conceito de segurança, pautado pela sua natureza mutável.

Neste panorama, a União reage ao perfurar das fronteiras entre a dimensão externa e interna da segurança de uma forma particular, nomeadamente através da Abordagem Global e dos processos de Europeização, que institucionalizam o nexo de segurança interna-externa e em última instância o nexo segurança-migração. Como pudemos perceber, estes nexos vêm influenciar generosamente a segurança ontológica da União Europeia enquanto ator produtor de segurança no contexto regional e global, modelando a tomada de decisões e a sua posturas no âmbito securitário internacional.

A cada vez mais difícil distinção entre a esfera interna e externa da segurança conduz à internalização de fenómenos securitários anteriormente pensados como externos – no quadro da proliferação de ameaças transfronteiriças, como o crime organizado internacional, gestão fronteiriça e movimentos migratórios transnacionais, num contexto securitário crescentemente complexo. Por outro lado, dá-se em simultâneo a internacionalização de respostas a tópicos securitários anteriormente classificados como domésticos (Brandão, 2015). Estas dinâmicas, exploradas neste estudo, incitam a ativação das forças de segurança internas além do seu Estado de origem, o que se interliga com a noção de R2P e ação externa junto de Estados mais vulneráveis.

Ao instituir uma abordagem de cruzamento de pilares enquanto reação ao nexo securitário interno-externo e o complexificar do contexto securitário internacional, a UE concretizou processos de securitização e a subsequente internacionalização da atual ALSJ – onde se insere a questão migratória. A construção do nexo migração-segurança inscreve-se nestes processos (Lavenex, 2006; Angenendt, 2008; Jiménez, 2012; Venturi, 2017; Conley & Ruy, 2018). A migração, tomada como ameaça securitária, é equiparada a temas atinentes à esfera da segurança interna – como a manutenção da ordem pública e criminalidade, por exemplo (Angenendt, 2008). Neste contexto, as prioridades de segurança interna da UE são reconfiguradas e passam a incluir o fenómeno migratório, contrariando brutalmente a caracterização da União enquanto ator da desecuritização e minando a sua orientação normativa.

Assim, o fenómeno migratório, integrado numa área ALSJ securitizada é inserido na dimensão externa da segurança da União, influenciando igualmente a sua presença internacional e as decisões tomadas neste campo – nomeadamente em matérias relacionadas com a PCSD. A PCSD é, portanto, encarregada de fazer cumprir os

interesses de uma ALSJ securitizada, nomeadamente através da ativação de forças de segurança internas em territórios estrangeiros. Este fenómeno reflete a evolução da cultura de segurança da UE, que se vê cada vez mais focada numa transposição eficiente das suas prioridades de segurança interna para os seus instrumentos securitários externos. Neste contexto, ao longo da dissertação, compreendemos em que medida imperativos como a aposta na gestão de crises e construção de uma paz durável – citados como prioridades na agenda securitária de um ator normativo e civil – são ultrapassados pela urgência de conter as vagas migratórias, concetualizadas enquanto ameaça.

Por outro lado, a análise dos documentos securitários da União Europeia demonstra que as instituições europeias não enumeram a migração irregular, nem a migração no geral, como ameaça à sua segurança. Todavia, um olhar mais atento descortina a integração da questão migratória no *continuum* de segurança, especialmente na EGUE de 2016, no seguimento de esforços políticos discursivos e práticos, principalmente por parte da elite política de alguns Estados Membros, que aprofundam o nexos segurança-migração não apenas no nível nacional, mas igualmente supranacional.

Identificamos as múltiplas referências à questão migratória na EGUE como uma reação à crise migratória associada à Primavera Árabe e sob pressão de vários Estados membros, refletindo uma convergência e interlaçar entre as três primeiras prioridades enunciadas na estratégia securitária de 2016, elevando a União e os seus cidadãos aos referenciadores de segurança privilegiados. Esta narrativa é conseguida através da aplicação da lente securitária e de resiliência no tratamento da questão migratória, que acaba por permitir a tomada de decisões políticas e implementação de práticas concretas que exportam a securitização dos fluxos para territórios além da União Europeia, nomeadamente na sua vizinhança alargada.

Argumentamos que esta postura e as soluções encontradas para responder à crise migratória mais recente se interligam intrinsecamente com a natureza *sui generis* da União, que desde sempre procurou concetualizar e implementar soluções inovadoras a desafios securitários complexos. Paradoxalmente, a narrativa que sustenta os instrumentos desenvolvidos choca com a segurança ontológica da União, que se pretende normativa e defensora do universalismo dos Direitos Humanos – como bem demonstra o documento legal apresentado ao Tribunal Penal Internacional.

Desta forma, a operacionalização dos valores englobados pela cultura de segurança é largamente influenciada por esta lente securitária aplicada no tratamento dos fluxos migratórios. O resultado é, portanto, uma adaptação das ações da PCSD, através

de uma maior inclinação para investimento em questões relacionadas com construção e reforço de capacidades (*capacity building*) em matérias de gestão fronteiriça e migratória nos países parceiros, evocando a aplicação das narrativas securitária e de resiliência nas respostas internacionalizadas aos fluxos migratórios.

Ao longo deste estudo notamos que a missão EUCAP Sahel Níger, um exemplo particularmente ilustrativo das tendências acima descritas, se adapta progressivamente desde o seu lançamento até aos dias de hoje, chegando até a agir junto da sociedade civil, de forma a conseguir consciencializar a população local sobre a ameaça migratória irregular, construída enquanto tal pela cultura de segurança da União. Assim, no seguimento da popularização da R2P, a organização *sui generis* investe em parcerias, acordos e atividades de segurança externa que promovem ativamente a criminalização e externalização da gestão migratória, no sentido de reforçar uma barreira de segurança no norte de África – responsável pela contenção da vaga migratória (Ceccorulli & Lucarelli, 2017; Stevens, 2018).

Argumentamos que existe uma tendência marcada da parte da União no sentido de consolidar um controlo extraterritorial dos fluxos, ao procurar fortalecer os países terceiros – nomeadamente em Estados de passagem dos fluxos migratórios – e criar nas suas sociedades uma resiliência especial. Estes objetivos fundem-se com o desejo de transpor o ónus do controlo migratório da União Europeia para estes países, na lógica preventiva característica da sua cultura de segurança. A postura da União evoca um interesse de longo prazo nas práticas de externalização, ao tentar responder ao desafio imediato da questão migratória, no contexto do aprofundar do nexos de segurança interna-externa, demonstrando a progressiva mutação do instrumento PCSD que se deve adaptar a estas prioridades.

Através desta investigação, é possível concluir que a intensificação da securitização do tópico migratório desde a instituição da liberdade de circulação de pessoas e bens conduz a uma mutação progressiva das políticas de segurança da União. Os valores e interesses subjacentes à mesma, cada vez mais focada no nexos migração-segurança, conduz a esforços exacerbados pela garantia das fronteiras externas da União Europeia e salvaguarda da “Europa Fortaleza”. Esta postura materializa-se na mutação paralela do segundo pilar de Maastricht, responsável pela externalização da segurança da União Europeia, em detrimento de valores securitários como a Segurança Humana, que a União eleva oficialmente como base da sua abordagem securitária.

Bibliografia

- Al Jazeera. (2019, janeiro 10). Niger: Europe Migration. *Al Jazeera*. Disponível em <https://www.aljazeera.com/programmes/peopleandpower/2019/01/niger-europe-migration-190110051916545.html>
- Amaral, A. B. (2008). *A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Andersson, R. (2016). Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(7), 1055–1075.
- Angenendt, S. (2008). International Migration – Just a Matter of Security? in Sommer, J. & Warnecke, A. (Eds.). (2008). *The Security-Migration Nexus – Challenges and Opportunities of African Migration to EU countries*. Bonn: Bonn International Center for Conversation.
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5–26.
- Bayart, J. (2014). Retour sur les Printemps arabes. *Politique africaine*, 133(1), 153-175.
- BBC. (2015, Abril 19). Mediterranean migrants: Hundreds feared dead after boat capsizes. *BBC*. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-europe-32371348>
- Beach, D. & Pedersen, R.B. (2011). *What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations*. Department of Political Science, Aarhus University
- Beach, D. (2017). *Process-Tracing Methods in Social Science*. Department of Political Science, Aarhus University, 1.
- Beck, M. (2017). Securitization of the Recent Influx of Refugees from the Middle East to Europe. *Center for Mellemostudier*.
- Bigo, D. (2000). When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. In M. Kelstrup, & M. Williams (Eds.), *International Relations Theory and The Politics of European Integration*. Power, Security and Community. Routledge.
- Bigo, D. (2006). Internal and External Aspects of Security. *European Security*, 15(4), 385–404.

- Birchfield, V. L., Krige, J., & Young, A. R. (2017). European integration as a peace project. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), 3–12.
- Biscop, S. (2008). La Stratégie européenne de sécurité : mettre en œuvre l'approche holistique. *Les Champs de Mars*, 19(1), 23-38.
- Biscop, S., Rehr, J., & Doskozil, H. E. H. P. (2016). *Migration - how CSDP can support*. Wien: European Security and Defence College (ESDC).
- Blair, T. (2005, 14 setembro). British Prime Minister Speech to the United Nations General Assembly about topics including terrorism and nuclear proliferation. Discurso apresentado em: 2005 UN World Summit, Nova Iorque.
- Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies*, 17(4), 313-326
- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Leiden: Cambridge University Press.
- Brachet, J. (2018, junho 1). Au Sahara, voyager devient un crime. *Le Monde*. Disponível em https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/06/01/au-sahara-voyager-devient-un-crime_5308325_3212.html
- Brachet, J., Choplin, A. & Pliez, O. (2011). Le Sahara entre espace de circulation et frontière migratoire de l'Europe. *Hérodote*, 142(3), 163-182.
- Brandão, A., P. (2015). O nexó interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS-NET e-Journal of International Relations* 6(1).
- Brocza, S., & Paulhart, K. (2015). EU mobility partnerships: a smart instrument for the externalization of migration control. *European Journal of Futures Research*, 3(1), 15.
- Brundtland, G. H., & Commission mondiale sur l'environnement et le développement. (2014). *Notre avenir à tous*.
- Buonfino, A. (2004). *Politics, Discourse and Immigration as a security concern in the EU: a tale of two nations, Italy and Britain*. Apresentado na Who Makes Immigration Policy? Comparative Perspectives in a post 9/11 world, Uppsala.
- Buzan, B. (1983). *People, states, and fear: the national security problem in international relations*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Buzan, B. (1991). *People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Brighton: Wheatsheaf Books.

- Buzan, B., & Hansen, L. (2013). *The evolution of international security studies*. Cambridge [U.K.]; New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.
- C. A. S. E. (2006). Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, 37(4), 443–487.
- Carrasco, C. M., Muguruza, C. C., & Sánchez, R. A. (2016). *Case study: Common Security and Defense Policy* (Work Package no. 10 N. 3). Leuven: FRAME.
- Ceccorulli, M., & Lucarelli, S. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 52(3).
- Ceyhan, A. (1998). Analyser la sécurité : Dillon, Wæver, Williams et les autres. *Cultures & conflits*, (31–32).
- Cini, M., & Pérez-Solórzano Borragán, N. (Éd.). (2010). *European Union politics* (3rd ed). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Claudet, S. (2018, outubro 26). Niger: Europe's migration cop? *Euronews*. Disponível em <https://www.euronews.com/2018/10/26/niger-europe-s-migration-cop>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*. 44(4), 823–830.
- Commission Européenne. (2015). *Enquête Eurobaromètre standard du printemps 2015 : les citoyens considèrent l'immigration comme le principal défi auquel l'UE est confrontée*. [Comunicado de Imprensa]. Bruxelas. 31 julho de 2015.
- Commission Européenne. (2017). Rencontre à Paris sur la migration : Déclaration Conjointe *Relever le défi de la migration et de l'asile*. Paris, 28 agosto de 2017. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-2981_fr.htm
- Commission on Global Governance. (1995). *Our global neighborhood: The report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Conley, H. A., & Ruy, D. (2018). Europe's Migration Maelstrom & Its Political Tides. *CSIS Briefs*.

- Conseil des Ministres, Assemblée Nationale du Niger & Président de la République du Niger. *Loi relative au trafic illicite de migrants*. Pub. L. No. n° 2015-36 (2015). Disponível em https://www.unodc.org/res/cld/document/ner/2015/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants_html/Loi_N2015-36_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf
- Conselho da União Europeia. (2008). *Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo*. Bruxelas: Conselho da União Europeia. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2013440%202008%20INIT>
- Conselho da União Europeia. (2015). *Conclusões do Conselho sobre o Plano de Ação Regional para o Sahel* (2015-2020). Bruxelas: Conselho da União Europeia. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/04/20/council-conclusions-sahel-regional-plan/>
- Corthier, I. (2018, outubro 10). “Niger is now the southern border of Europe”. *Caritas International*. Disponível em <https://www.caritasinternational.be/en/emergency-development/niger-is-now-the-southern-border-of-europe/>
- Council of the European Union. (2010). *Internal security strategy for the European Union: towards a European security model*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/30753/qc3010313enc.pdf>
- Council of the European Union. (2012). *Council Decision 2012/302/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger (EUCAP Sahel Níger)*. Bruxelas: 16 de julho de 2012. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:187:0048:0051:EN:PDF>.
- Council of the European Union. (2014). *Council Decision 2014/483/CFSP amending Decision 2012/392/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger (EUCAP Sahel Niger)*. Bruxelas: 22 de julho de 2014. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20140722_council_decision_2012392cfsp_en.pdf.
- Council of the European Union. (2015a, maio 13). *EUCAP Sahel Niger to help prevent irregular migration* [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13/eucap-sahel-niger/>
- Council of the European Union. (2015b, outubro 5). *EUCAP SAHEL Niger: Council nearly doubles mission's annual budget* [Comunicado de Imprensa]. Disponível em

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/05/eucap-sahel-niger-council-nearly-doubles-missions-annual-budget/>

Council of the European Union. (2008). DE/NL Food for Thought-Paper Tapping the full potential of CSDP in the field of migration. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Council of the European Union. (2016a). *Council Meeting - General Affairs and External Relations External Relations*. Bruxelas: 15 de maio de 2006. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-06-126_en.htm?locale=en.

Council of the European Union. (2016b, julho, 18). *EUCAP Sahel Niger: mission extended, budget agreed, mandate amended* [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/18/fac-sahel-niger/>

Council of the European Union. (2016c, maio 23). *Council Conclusions on external aspects of migration*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Council of the European Union. (2016d, setembro 18). *EUCAP Sahel Niger: council extends mission for two years*. [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/09/18/eucap-sahel-niger-council-extends-the-mission-for-two-years/>

Council of the European Union. (2016e, novembro 14). *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of security and defence*. Bruxelas: Council of the European Union.

Council of the European Union. (2017, junho 20). *Mali and the Sahel: EU strengthens its action in support of security of the region*. [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/20/mali-sahel/>

Council of the European Union. (2018a). *Council Conclusions on the Integrated Approach to external Conflicts and Crises*, Bruxelas, 18 de outubro de 2018.

Council of the European Union. (2018b, dezembro 18). *Sahel: EU takes further steps to better support the security of the region* [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/18/sahel-eu-takes-further-steps-to-better-support-the-security-of-the-region/>

Council of the European Union. (2018c, novembro 19). *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council,*

on the establishment of a Civilian CSDP Compact. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Council of the European Union. (2019, fevereiro 19). *Sahel: EU takes further steps to better support the security of the region*. [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/18/sahel-eu-takes-further-steps-to-better-support-the-security-of-the-region/>

Daase C. (2016). On paradox and pathologies - A cultural approach to security. In Schlag, G., Junk, J., & Daase, C. (Eds.). (2016). *Transformations of security studies: dialogues, diversity and discipline*. London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

de Haas, H., & Sigona, N. (2012). L'Afrique du Nord et les déplacements de 2011-2012. *RMF*, 39.

Declaração Schuman. (2019). Obtido em http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/web/outros/cds-virtuais/prodep-iii/2010/documentos/tratados/declaracao_schuman.pdf

Degaut, M. (2015). What is Security?. *Revista Brasileira de Inteligência*. 9. 9-28.

Dennisson, S., Franke, U. E., & Zerka, P. (2018). The nightmare of the dark: The security fears that keep Europeans awake at night. Obtido em https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_nightmare_of_the_dark_the_security_fears_that_keep_europeans_aware_at_n

Deutsch, K., W. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International Organisation in the Light of Historical Experience*. Princeton:

DEVCO. (2019, fevereiro 19). The Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP). Disponível em https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/peace-and-security/instrument-contributing-stability-and-peace_en

Dörnyei, Z. (2007). *Research methods in applied linguistics: Quantitative, qualitative and mixed methodologies*. Oxford: Oxford University Press.

Drent, M. (2011). The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-Ordination?. *Studia Diplomatica*. 64(2), 3-4.

- Duarte da Graça, P. M. (2017). *Externalização da Segurança Interna e a Dimensão Interna da Segurança Internacional*. Instituto Universitário Militar - Departamento de Estudos Pós-Graduados, Pedrouços.
- Duchêne, F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In M. Kohnstamm & W. Hager (Eds.), *A Nation Writ Large?* (pp. 1–21). London: Palgrave Macmillan UK.
- Dudek, C., & Pestano, C. (2017). *Crises and their Impact on the Governance of Immigration*. Apresentado na EUSA Fifteenth Biennial Conference, Miami.
- Dunn Cavelty, M., & Mauer, V. (Eds.). (2012). *The Routledge handbook of security studies*. London: Routledge.
- ECHO. (2016). Refugee crisis in Europe. Disponível em <https://ec.europa.eu/echo/refugee-crisis>
- ECRE: European Council on Refugees and Exiles. (2018, março 3). New funding for Sahel confirms link between development efforts, security and migration control. Disponível em <https://www.ecre.org/new-funding-for-sahel-confirm-link-between-development-efforts-security-and-migration-control/>
- Editor. (2017, October 18). Zeman: Accepting refugees plays into Islamic State's hands. Disponível em <https://www.praguepost.com/czech-news/48577-zeman-accepting-refugees-plays-into-is-hands>
- EEAS: European External Action Service & European Commission. (2018a). EUCAP Sahel Mali. Disponível em https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali_en
- EEAS: European External Action Service & European Commission. (2018b). EUCAP Sahel Niger. Disponível em https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger_en
- EEAS: European External Action Service. (2012). *Strategy for security and development in the Sahel*. Bruxelas: EEAS.
- EEAS: European External Action Service. (2015a). EUPM/ BiH. Disponível em http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm

- EEAS: European External Action Service. (2015b). ARTEMIS/DRC. Disponível em http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm
- EEAS: European External Action Service. (2016a). EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM). Disponível em https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en
- EEAS: European External Action Service. (2016b). *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Bruxelas: Serviço Europeu de Ação Externa.
- EEAS: European External Action Service. (2016c, maio 3). Migration Partnership. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/408/Migration%20partnership
- EEAS: European External Action Service. (2016d, julho 18). EUCAP Sahel Niger : mission extended, budget agreed, mandate amended [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/09/18/eucap-sahel-niger-council-extends-the-mission-for-two-years/>
- EEAS: European External Action Service. (2017a). *Priorities on civilian crisis management*. Bruxelas: Serviço Europeu de Ação Externa.
- EEAS: European External Action Service. (2017b, dezembro 15). EUCAP SAHEL Niger supports its Nigerien partners on security issues in Agadez. Disponível em https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/40248/eucap-sahel-niger-supports-its-nigerien-partners-security-issues-agadez_en
- EEAS: European External Action Service. (2018a). *Common Security and Defence Policy: Civilian Mission EUCAP Sahel Niger*. Bruxelas: Serviço Europeu de Ação Externa. Disponível em http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/pdf/factsheet_eucap_sahel_niger_en.pdf
- EEAS: European External Action Service. (2018b, agosto 28). Migration: EUCAP Sahel Niger as bridge builder between civil society and authorities. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49782/migration-eucap-sahel-niger-bridge-builder-between-civil-society-and-authorities_en?fbclid=IwAR1VUq4Hvdce5tHic5xv8xDeOOiGqQ9kxBIQzJ97PN5ZATpy6fnEAdhXyeM

- EEAS: European External Action Service. (2018c). The European Union's partnership with the G5 Sahel countries. Disponível em https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/46674/european-unions-partnership-g5-sahel-countries_en
- EEAS: European External Action Service. (2018d). Extraordinary Call for Contributions for the European Union CSDP Mission in Niger. Disponível em https://www.eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/55514/extraordinary-call-contributions-european-union-csdp-mission-niger-eucap-sahel-niger_en&usg=AOvVaw2Q-7O5QvZDxdweO657i_dW
- EEAS: European External Action Service. (2018e). Extraordinary Call for Contributions for the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali). Disponível em https://www.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/49080/extraordinary-call-contributions-european-union-csdp-mission-mali-eucap-sahel-mali_fr
- EEAS: European External Action Service. (2019). Common Security and Defence Policy European Training Mission Mali (EUTM Mali). Disponível em <http://eutmmali.eu/>
- Eriksson, J., & Rhinard, M. (2009). The Internal—External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda. *Cooperation and Conflict*, 44(3), 243–267.
- Essa, A. (2017, novembro 3). G5 Sahel counterterrorism force explained. *Al Jazeera*. Disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2017/11/g5-sahel-counterterrorism-force-explained-171102071159524.html>
- Estevens, J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. *Comparative Migration Studies*, 6(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>
- EU HR/VP. (2016). Shared vision, common action: A stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy. June.
- EUNAVFOR MED operation SOPHIA. (2018). Disponível em <https://www.operationsophia.eu/>
- EUROMED Rights. (2012). Eu Mobility Partnerships with Tunisia and Morocco guarantees for the respect of rights must be a prerequisite to any agreement. Disponível em

<https://euromedrights.org/publication/eu-mobility-partnerships-with-tunisia-and-morocco-guarantees-for-the-respect-of-rights-must-be-a-prerequisite-to-any-agreement/>

Europa. (2019, February 13). European Border and Coast Guard Agency (Frontex). Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_en

European Asylum Support Office. (2017). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017* (Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union). Luxemburgo: European Asylum Support Office.

European Commission, & Directorate-General X - Information, C., Culture and Audiovisual Media. (1999). *Tratado de Amesterdão: o que mudou na Europa*. Luxemburgo: EURO.P.b

European Commission. (2005). *A Strategy on the External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice*. COM(2005) 491 final. Bruxelas: Comissão Europeia.

European Commission. (2006a, setembro 19). The ARGO programme (2002-2006). [Comunicado de Imprensa]. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-333_en.htm

European Commission. (2006b). *Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*. COM(2006) 402 final. Bruxelas: Comissão Europeia.

European Commission. (2007). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Circular migration and mobility partnerships between the European Union and Third Countries*. COM(2007) 248 final. Bruxelas: Comissão Europeia.

European Commission. (2013a). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Work of the Task Force Mediterranean*. COM(2013) 869 final. Bruxelas: Comissão Europeia.

European Commission. (2013b, dezembro 11). *EU enhances its comprehensive approach to external conflicts and crises* [Comunicado de Imprensa]. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1236_en.htm

- European Commission. (2013c, outubro 3). *Tragic accident outside Lampedusa: Statement by European Commissioner for Home Affairs, Cecilia Malmström*. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-849_en.htm
- European Commission. (2015a, abril 4). *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Capacity building in support of security and development - Enabling partners to prevent and manage crises*. JOIN(2015) 17 final. Bruxelas: Comissão Europeia.
- European Commission. (2015b, junho 13). Remarks by Commissioner Avramopoulos at the press conference in Castille Place, Malta. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4840_en.htm.
- European Commission. (2016, dezembro 23). Annual Report on the Sahel Regional Action Plan. SWD(2016) 482 final. Bruxelas: Comissão Europeia.
- European Commission. (2017, junho 29). *Fourth Progress Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. COM(2017) 350. Bruxelas: Comissão Europeia.
- European Commission. (2018). EU Budget for the Future – Migration: Supporting a robust, realistic and fair EU policy. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-fair-migration-policy_en.pdf
- European Commission. (2019a). Global Approach to Migration and Mobility. Disponível em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en
- European Council. (1999). Presidency Conclusions Tampere European Council. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#c
- European Council. (2002). Presidency Conclusions Seville European Council. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_en.htm?locale=en
- European Council. (2016, março 18). EU-Turkey statement [Comunicado de Imprensa]. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

- European Parliament (1987). *Resolution on the Right of Asylum*. A2-227/86. Bruxelas: Parlamento Europeu.
- European Union (EU) (Ed.). (2009a). *European security strategy: a secure Europe in a better world*. Luxemburg: Publications Office.
- European Union (EU) (Ed.). (2009b). *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*. Luxemburg: Publications Office.
- European Union Presidency (2006, abril 21). Interior Minister Liese Prokop opens CoMMA Conference. [Comunicado de Imprensa].
- European Union. (2005). The Hague Programme – Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (2005/ C 53/1). *Official Journal of the European Union*.
- European Union. (2010). The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C 115/01). *Official Journal of the European Union*.
- EY. (2016). Managing the EU migration crisis - From panic to planning. *EYGM Limited.*, (FK0134).
- Faleg, G. (2017). *The EU's Common Security and Defence Policy*. Cham: Springer International Publishing.
- Faria, F. (2014). What EU Comprehensive Approach? Challenges for EU action plan and beyond. *European Centre for Development Policy Management*, (71).
- Ferreira, S. (2018). From Narratives to Perceptions in the Securitisation of the Migratory Crisis in Europe. In Karakoulaki, M., Southgate, L., & Steiner, J. (Eds.), *Critical Perspectives on Migration in the Twenty-First Century*. Bristol: E-International Relations Publishing.
- Fierke, K. M. (2007). *Critical approaches to international security*. Cambridge: Polity.
- FRONTEX. (2017). Focus on Western Mediterranean route: Frontex in Spain. Disponível em <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/focus-on-western-mediterranean-route-frontex-in-spain-isGpCE>
- FRONTEX. (2019). O que é a FRONTEX? Disponível em <https://frontex.europa.eu/language/pt/>

- Gabrielli, L. (2007). Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique : Un essai d'analyse. *Politique européenne*, 22(2), 149-173.
- Gallais, A. (2012). L'Union Européenne et le « Printemps arabe ». *Pour la Solidarité*.
- García, D. (2018, julho 9). La seguridad de la UE depende del Sahel, aviso enviado europeo. *Euroefe*. Disponível em http://euroefe.euractiv.es/5861_protagonistas/5501062_la-seguridad-de-la-ue-depende-del-sahel-avisa-enviado-europeo.html
- Gauttier, P. (2012). L'adoption d'une démarche de sécurité humaine dans le domaine de l'action extérieure de l'Union Européenne. *Etudes internationales*, 43(4), 591–609.
- Gebhard, C., & Norheim-Martinsen, P., M., (2011). Making sense of EU comprehensive security towards conceptual and analytical clarity. *European Security*, 20(2), 221-241.
- Geddes, A., & Svenska institutet för europapolitiska studier. (2009). *Migration as Foreign Policy?: the external dimension of EU action on migration and asylum*.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2009). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research* (4. paperback printing). New Brunswick: Aldine.
- Goede, M. de, Universiteit van Amsterdam, & Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen. (2011). *European security culture: preemption and precaution in European security*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Graneheim, U.H. & Lundman, B. (2004) Qualitative Content Analysis in Nursing Research: Concepts, Procedures and Measures to Achieve Trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24,105-112.
- Guiraudon, V. (2018, maio 22). How far can Europe push back its borders? The case of France in Niger. *The Conversation*.
- Haftendorn, H. (1991). The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security. *International Studies Quarterly*, 35(1), 3.
- Hanne, O. (2015). L'impact du Printemps arabe sur le Sahel. *Revue Défense Nationale*. Paris: Comité d'études de défense nationale.
- Helly, D., & Galeazzi, G. (2015). Avant la lettre ? The EU's comprehensive approach (to crises) in the Sahel. *European Centre for Development Policy Management*, (75).

- Hill, C. (1993). The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role'. *Journal of Common Market Studies*, 31(3).
- Hillion, C., & Koutrakos, P. (Eds.). (2010). *Mixed agreements revisited: the EU and its member states in the world*. Oxford ; Portland, Or: Hart.
- Himmrich, J. (2018). A «Hybrid Threat»? European militaries and migration. *LSE Ideas, Dahrendorf Forum Working Paper*.
- Hlavac, M. (2010). *Less than a State, More Than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union*. Georgetown Public Policy Institute, Georgetown.
- Hlavac, M. (2010). Less than a State, More Than an International Organization: The *Sui generis* Nature of the European Union. *Georgetown Public Policy Institute*.
- Holehouse, M. (2015, novembro 22). Paris attacks 'exploited' by immigration critics, claims Juncker. Disponível em <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/12010689/Paris-attacks-exploited-by-immigration-critics-claims-Juncker.html>
- Howard, M. (2005, abril 10). *Michael Howard's speech on immigration*. Discurso apresentado em: Telford.
- Howden, D. (2018, julho 24). Migration: Niger at a crossroads. *The Africa Report Magazine*.
- Howorth, J. (2000). European integration and defence: the ultimate challenge? *The Institute for Security Studies of Western European Union*, (43).
- Howorth, J. (2002). The CESDP and the forging of a European security culture. *Politique européenne*, 8,(4), 88-109.
- Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hsieh, F.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.
- Huysmans, J. (2000). *The European Union and the Securitization of Migration*.
- Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: fear, migration, and asylum in the EU*. In *The new international relations*. London ; New York: Routledge.

- ICISS: International Commission on Intervention and State Sovereignty, Evans, G. J., Sahnoun, M., & International Development Research Centre (Canada) (Eds.). (2001). *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Ifland, I. (2016). The Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy: A new framework for a more connected, contested and complex world? *ZEI*, (39).
- International Organization for Migration (OIM). (2018). Niger — Flow Monitoring Overview (2016-2017). Disponível em <http://www.globaldtm.info/niger-flow-monitoring-overview-2016-2017>.
- Interview with Prime Minister Viktor Orbán on the Kossuth Rádió programme "180 Minutes". (2016). Disponível em <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/interview-with-prime-minister-viktor-orban-on-the-kossuth-radio-programme-180-minutes20160916>
- Ippolito, F., & Trevisanut, S. (Eds.). (2015). *Migration in the Mediterranean: mechanisms of international cooperation*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Jiménez, G., P. (2012). The Migration-Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*. 4.
- Kaldor, M. (2011). *Human security: reflections on globalization and intervention* (Reprinted). Cambridge: Polity.
- Kicinger, A., Weinar, A. & Gorny, A. (2007). Advanced yet Uneven: The Europeanization of Polish Immigration Policy. In Faist, T. & A. Ette (2007). (eds). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kouttroub, S. (2013). Printemps arabe et nouvel ordre géopolitique au Maghreb. *L'Année du Maghreb - CNRS Editions*, (IX), 143–156.
- Krause, K. (1998). Critical Theory and Security Studies: The Research Programme of 'Critical Security Studies'. *Cooperation and Conflict*, 33(3), 298–333.
- Krause, K., & Williams, M. C. (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods1. *Mershon International Studies Review*, 40(Supplement_2), 229–254.

- Landau, L. B, Kihato, C. W., Postel, H. (2018, Setembro 5) Europe Is Making Its Migration Problem Worse: The Dangers of Aiding Autocrats. *Foreign Affairs*. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-09-05/europe-making-its-migration-problem-worse>
- Landman, L., Drent, M., & Zandee, D. (2014). *The EU as a security provider*. Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- Larivé, M. H. A. (2014). *Debating European Security and Defense Policy Understanding the Complexity*. Routledge.
- Lavenex, S. & Mérand, F. (2007). Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne. *Politique européenne*, 22(2), 5-14.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29(2), 329–350.
- Lavenex, S., & Schimmelfennig, F. (2009). EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics. *Journal of European Public Policy*.
- Lavenex, S., & UçArer, E. M. (2004). The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies. *Cooperation and Conflict*, 39(4), 417–443.
- Lazaridis, G., & Wadia, K. (2015). *The securitisation of migration in the EU: debates since 9/11*.
- Le Figaro. (2015, janeiro 7). Le journal satirique Charlie Hebdo cible d'un attentat terroriste. *Le Figaro*. Disponível em <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/01/07/01016-20150107ARTFIG00192-le-journal-satirique-charlie-hebdo-cible-d-un-attentat-terroriste.php>
- Le Monde. (2013, Setembro 6). Lampedusa : le bilan dépasse les 200 morts. *Le Monde*. Disponível em https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/10/06/reprise-des-recherches-a-lampedusa_3490757_3214.html
- Le Monde. (2015, Outubro 14). Vidéo : pendant le carnage au Bataclan, la fuite des victimes. *Le Monde*. Disponível em https://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/video/2015/11/14/images-de-la-fusillade-au-bataclan_4809661_4809495.html

- Le Monde. (2016, março 23). Ce que l'on sait des deux attentats à Bruxelles. *Le Monde*. Disponível em https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/03/22/ce-que-l-on-sait-des-explosions-a-bruxelles_4887647_4355770.html
- Lebovich, A. (2018). *Halting Ambition: EU Migration and Security Policy in the Sahel*. European Council on Foreign Relations.
- Leite, C. C. (2016). Evolutions in Transnational Authority: Practices of Risk and Data in European Disaster and Security Governance.
- Leithead, A. (2017, Agosto 23). Can Niger break out of its cycle of poverty? *BBC News*.
- Lemberg-Pedersen, M. (2018). Security, Industry and Migration in European Border Control. *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe*. Routledge 2018.
- Leonard, S. (2007). *The 'Securitization' of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework*. Apresentado na SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, Turim.
- Lewis, D. (2014, Maio 14). Special Report: Despite deaths, crackdown, Sahara migrant trail thrives. *Reuters*. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-europe-immigration-niger-specialrepor/special-report-despite-deaths-crackdown-sahara-migrant-trail-thrives-idUSBREA4E08W20140515>
- Longo F. (2013). Justice and Home Affairs as a New Dimension of the European Security Concept. *Kluwer Law International BV*.
- Mälksoo, M. (2016). From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 374–388.
- Malta Independent. (2006, agosto 12). Irregular Immigration: Joint sea patrols ready to start – Commissioner Frattini. Disponível em <http://www.independent.com.mt/articles/2006-08-12/news/irregular-immigration-joint-sea-patrols-ready-to-start-commissioner-frattini-95303/>
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258.
- Marini, D. (2004). *Nord Est 2004 - Rapporto sulla società et l'economia*. Veneza: Fondazione Nord Est.

- Martin, M. (2012). Extension of Mobility Partnerships with Euro-Mediterranean Partners. *Statewatch*.
- Maurer, A., & Parkes, R. (2005). Democracy and European Justice and Home Affairs Policies under the shadow of September 11. *German Institute for International and Security Affairs*.
- McSweeney, B. (2004). *Security, identity, and interests: a sociology of international relations*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. (1992). *Aplicación Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente*. Disponível em <https://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>
- Ministerio de Asuntos Exteriores. (2003). *Aplicación Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración*. Disponível em https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-15555
- Missiroli, A., & Institute for Security Studies (Paris, F. (2016). *The EU and the world: players and policies post-Lisbon : a handbook*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Molenaar, F., Ursu, A.-E., Ayoub Tinni, B., Hoffmann, A., & Meester, J. (2017). *A Line in the Sand - Roadmap for sustainable migration management in Agadez* (CRU Report). The Hague: Clingendael Institute.
- Møller, B. (2008). European Security: The Role of the European Union. *Crisis States Research Center, DESTIN LSE, Working Paper 29-Regional and Global Axes of Conflict(2)*.
- Monar J. (2014). The EU's growing external role in the AFSJ domain: factors, framework and forms of action. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(1), 147-166.
- New York Times. (2006, maio 23). EU sending aid to help Spain stop migrants. Disponível em <https://www.nytimes.com/2006/05/23/world/europe/23iht-union.html>
- Newman, E. (2010). Critical human security studies. *Review of International Studies*, 36(1), 77-94

- Nissen, C. (2018). *Why the EU should strengthen its civilian security policy*. Disponível em Danish Institute for International Studies website: http://pure.diiis.dk/ws/files/2396380/PB_Civilian_CSDP_WEB.pdf
- Nunes, J., R. (2008), *Politics, Security, Critical Theory: A Contribution to Current Debates on Security*, *University of Wales, Aberystwyth*.
- Parkes, R. (2014). *Integrating EU defence and migration policies in the Mediterranean* (Working Paper No. 125). Madrid: FRIDE.
- Pastore, F. (2001). Reconciling the prince's two 'arms': Internal-external security policy coordination in the European Union. *EU-ISS Occasional Paper 30*.
- Pawlak, P. (2009). The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Hijacker or Hostage of Cross-pillarization? *Journal of European Integration*, 31(1), 25–44.
- Peoples, C., & Vaughan-Williams, N. (2010). *Critical security studies: an introduction*. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Peročević, K. (2017). European Union Legal Nature: EU as *Sui generis* - A Platypus-Like Society. *InterEULawEast: Journal for the International and European Law, Economics and Market Integrations*, 4(2), 101–116.
- Phelan, W. (2012). What Is *Sui generis* About the European Union? Costly International Cooperation in a Self-Contained Regime. *International Studies Review*. 14. 367-385.
- Philippe M., F. (2018, Julho 23). The “Transit State”: Migration and Security Intervention in Niger. Disponível em Oxford Research Group website: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/Blog/the-transit-state-migration-and-security-intervention-in-niger>
- Pinxten, K. (2018). *Strengthening the capacity of the internal security forces in Niger and Mali: only limited and slow progress* (Special Report N. 15). European Court of Auditors.
- Pirozzi, N. (2013). *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management. EU Crisis Management Papers Series*. Brussels: DCAF

- Popovic, M. (2016). *Remember Lampedusa: A post-structural discourse analysis of European commemoration in the Mediterranean*. Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.
- Prasad, D. (2008). Content analysis: A method of Social Science Research, In D.K. Lal Das (ed) *Research Methods for Social Work*, (pp.174-193), New Delhi: *Rawat Publications*.
- Presidency of the Council of the European Union (2008). *Note to the Council on the European Pact on Migration and Asylum*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Punton, M. (2015). *Applying Process Tracing in Five Steps*. Center for Development Impact, (10).
- Raik, K., Niklas, H., & Iso-Markklu, T. (2015). Crafting the EU Global Strategy: Building Blocks for a Stronger Europe. *The Finnish Institute of International Affairs*, (188).
- Rehrl, J., Mogherini, F., Doskozil, H. P., & Fokaides, C. (Eds.). (2017). *Handbook on CSDP: the common security and defence policy of the European Union. Volume 1: ...* (Third edition). Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Reitano, T. (2016). What incentives does Niger have for cracking down on migrant smuggling? Not many. *LSE Blog, African Perspectives on Migration*. Disponível em <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2016/01/13/what-incentives-does-niger-have-for-cracking-down-on-migrant-smuggling-not-many/>
- Repubblica Italiana. (2008). Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione tra La Repubblica Italiana e la Grande Giamariria Araba Libica Popolare Socialista. Disponível em <https://www.repubblica.it/2008/05/sezioni/esteri/libia-italia/testo-accordo/testo-accordo.html>
- Ricks, J. & Liu, A. H. (2018). Process-tracing research designs: A practical guide. *PS: Political Science and Politics*, 51(4).
- Rieker, P. (2000). *Security, integration and identity change*. Norwegian Institute of International Affairs (611).
- Rieker, P. (2016). *Understanding the EU's crisis response toolbox and decision-making processes* (N. 4.1; p. 38). Norwegian Institute of International Affairs.
- Rothschild, E. (1995). What Is Security? *Daedalus*, 124(3), 53-98.

- Rouppert, B. (2015). *L'UE et ses Etats Membres au Sahel : quelle présence et quels modes d'action ?* Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP).
- Saeed, S. (2017, Abril 28). Hungary's second border fence is finished, says Orbán. Disponível em <https://www.politico.eu/article/hungary-orban-border-fence-migrants-refugees-second-is-finished-says/>
- Sălăjan, L. C. (2018). Ontological Security and the European Union Global Strategy. *Revista de Stiinte Politice*, (58).
- Schlag, G., Junk, J., & Daase, C. (Eds.). (2016). *Transformations of security studies: dialogues, diversity and discipline*. London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Scholz, J-P. (2017). *Cemetery in the desert: Migrants in Niger* [Documentário]. Disponível em <https://www.dw.com/en/cemetery-in-the-desert-migrants-in-niger/av-41556199>
- Seidman-Zager, J. (2010). The securitization of asylum: Protecting UK residents. *Refugee Studies Centre - Oxford Department of International Development: University of Oxford*, (57).
- Shamlan, A. (2018). *The Securitization of Immigration and it's Correlation with Terrorism*. Tallinn University of Technology, Talin.
- Shatz, O., & Branco, J. *EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019)*. Communication to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court. , (2019).
- Silverman, D. (Ed.). (2016). *Qualitative research* (4E ed.). Los Angeles: Sage.
- Smith, M. (1996). The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(1), 5–28.
- Spectator Staff. (2015, November 16). Fico: Security more important than migrants' rights. *Spectator*. Disponível em <https://spectator.sme.sk/c/20063953/fico-security-more-important-than-migrants-rights.html>
- Spongenberg, H. (2006, setembro 4). Migrants keep coming as EU seeks new border plans. Disponível em <https://euobserver.com/justice/22323>
- Stetter, S. (2007). *EU foreign and interior policies: cross-pillar politics and the social construction of sovereignty*. New York: Routledge.

- Study Group on Europe's Security Capabilities. (2004). *A Human Security Doctrine for Europe*. Brussels: European Union.
- Study Group on Europe's Security Capabilities. (2004). *A Human Security Doctrine for Europe*. Brussels: European Union.
- Sweet, E. (2017). *The Securitization of Migration in France - The shifting threat of migration: From a threat to culture to a source of terrorism*. Graduate School of Public and International Affairs, Pittsburgh.
- Tardis, M. (2018). Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations - Un enjeu commun, des intérêts contradictoires. *IFRI*.
- Tardy, T. (2015). *CSDP in action - What contribution to international security?* Paris: Institute for Security Studies, European Union.
- Tardy, T. (2017). The EU: from comprehensive vision to integrated action. *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*, (5).
- Tardy, T. (2018). Quo Vadis Civilian CSDP? *Center for International Peace Operations ZIF, Policy Briefing*.
- Tocci, N. (2017). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey. *International Politics*, 54(4), 487–502.
- Trampusch, C., & Palier, B. (2016). Between X and Y: how process tracing contributes to opening the black box of causality. *New Political Economy*, 21(5), 437–454.
- Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129.
- UNDP: United Nations Development Programme. (1994). *Rapport mondial sur le développement humain 1994*. Paris: Economica.
- UNHRC: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2007, janeiro 26). *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*. Disponível em <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>
- UNHRC: United Nations High Commissioner for Refugees. (2012, junho 12). EU should see beyond border control regarding Tunisia migrants – UN expert. *UN News*. Disponível em

<https://news.un.org/en/story/2012/06/412962-eu-should-see-beyond-border-control-regarding-tunisia-migrants-un-expert>

União Europeia. (2007). Tratado de Lisboa. *Jornal Oficial da União Europeia*. Disponível em http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19

União Europeia. (2017, outubro 24). Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pt

Venturi, B. (2017). The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security–Migration–Development Nexus. *Instituto Affari Internazionali*.

Vermeulen, G. (2018). *The securitisation of migration during the refugee crisis: The role of the EU institutes*. (MA International Relations). Leiden University, Leiden.

Véron, J. (2013). Quelles retombées des printemps arabes sur l'Afrique subsaharienne : Introduction thématique. *Afrique contemporaine*, 245(1), 13-22.

Vorrath, J., & Pietz, T. (2018). CSDP Compact: Reinventing EU Civilian Crisis Management? *German Institute for International and Security Affairs*. Disponível em <https://www.swp-berlin.org/en/point-of-view/2018/csdp-compact-reinventing-eu-civilian-crisis-management/>

Wæver, O. (2008). The Changing Agenda of Societal Security. In H. G. Brauch, Ú. O. Spring, C. Mesjasz, J. Grin, P. Dunay, N. C. Behera, ... P. H. Liotta (Eds.), *Globalization and Environmental Challenges* (Vol. 3, pp. 581–593). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

Walt, S. M. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211.

Watanabe, L. (2018). Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations. *CSS*, (230).

Webber, M., Croft, S., Howorth, J., Terriff, T., & Krahnemann, E. (2004). The governance of European security. *Review of International Studies*, 30(01).

Wessel, R., A. (2013). EU Foreign, Security and Defence Policy: A Competence-Responsibility Gap? In Evans, M. D., & Koutrakos, P. (Eds.), *The international responsibility of the*

European Union: European and international perspectives. Oxford, United Kingdom: Hart Publishing.

Williams, P. (Ed.). (2008). *Security studies: an introduction.* London ; New York: Routledge.

Wolpers, S. (2016). *Moving on Sand - Rethinking the security-development-migration nexus in regard to the EUCAP Sahel Niger Mission.*

Wylie, G. (2017). *The Securitisation of Migration.* Disponível em <https://sharingperspectivesfoundation.com/video-lecture/video-11/>

Wyn Jones, R. (1999). *Security, strategy, and critical theory.* Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers.

Zhang, Y. & Wildemuth, B. M. (2009). Qualitative Analysis of Content. *Applications of Social Research Methods to Questions in Information and Library Science*, 1(2) 1-12.

Zwolski, K. (2010). *The EU an International Security Actor: A Comprehensive Approach.* University of Salford, Salford, UK.

Anexos

I - Categorias desenvolvidas ao longo do Estudo de Caso:

Distinguimos entre categorias de registo, como a ocorrência de determinados termos ou expressões como “mobilidade”, “gestão fronteiriça”, “países de origem e de trânsito”, “readmissão”, “fluxo irregular”, “desespero” e “trágico” e, secundamente, categorias contextuais. As segundas correspondem nomeadamente à promoção e reforço de dinâmicas de exclusão e diferenciação do Outro, a criminalização dos migrantes e aplicação de medidas mais rígidas relativas ao controlo fronteiriço e obtenção de visas. A par das já referidas, elaboramos igualmente categorias transversais que se fundam na narrativa de segurança, ou seja colocação de enfâse no carater urgente da situação em questão, assim como o seu enquadramento como evento único, sem precedentes, inigualável, que pedem por isso ações igualmente urgentes. A narrativa da segurança reflete-se igualmente na criminalização e combate aos traficantes de migrantes. Por fim, identificamos a categoria atinente à narrativa da construção de resiliência em países terceiros, como explicaremos de seguida.

	Categorias de Registo	Categorias Contextuais
<i>Narrativa da segurança</i>	Referência ao crime organizado, fenómeno terrorista e migratório na mesma frase	Continuum de segurança
		Dinâmicas de exclusão e diferenciação do Outro
		Processos de exteriorização do fenómeno terrorista
	Migração apresentada como fenómeno “urgente”, “incontrolável”	Enquadramento sensacionalista dos fluxos migratórios - um acontecimento construído como único e raro
		Inserção da questão migratória em discursos de risco
		Necessidade de respostas urgentes e rápidas
		União Europeia e os seus cidadãos como objeto referencial de segurança
	Gestão/ segurança fronteiriça	Endurecimento das medidas aplicadas nos controlos das fronteiras externas da UE
	Mobilidade / readmissão	Dificultação progressiva na obtenção de visas para migração regular
	Fluxo/ migração/ migrante irregular	Indústria da ilegalidade e criminalização da migração
Desespero, tragédia, exploração (a que os migrantes estão sujeitos, por causa dos traficantes)	Responsabilização e criminalização dos traficantes	
	Migrantes como objeto referencial de segurança	
Combate ao tráfico de seres humanos e traficantes	Interação entre a dimensão humanitária e securitária (expandir das atividades de policiamento e segurança fronteiriça) nas missões de resgate e salvamento	
Categorias de Registo	Categorias Contextuais	
	Continuum de segurança	

<i>Narrativa da segurança</i>	Referência ao crime organizado, fenómeno terrorista e migratório na mesma frase	Dinâmicas de exclusão e diferenciação do Outro
		Processos de exteriorização do fenómeno terrorista
	Migração apresentada como fenómeno “urgente”, “incontrolável”	Enquadramento sensacionalista dos fluxos migratórios - um acontecimento construído como único e raro
		Inserção da questão migratória em discursos de risco
		Necessidade de respostas urgentes e rápidas
		União Europeia e os seus cidadãos como objeto referencial de segurança
	Gestão/ segurança fronteiriça	Endurecimento das medidas aplicadas nos controlos das fronteiras externas da UE
	Mobilidade / readmissão	Dificultação progressiva na obtenção de visas para migração regular
	Fluxo/ migração/ migrante irregular	Indústria da ilegalidade e criminalização da migração
	Desespero, tragédia, exploração (a que os migrantes estão sujeitos, por causa dos traficantes)	Responsabilização e criminalização dos traficantes
		Migrantes como objeto referencial de segurança
	Combate ao tráfico de seres humanos e traficantes	Interação entre a dimensão humanitária e securitária (expandir das atividades de policiamento e segurança fronteiriça) nas missões de resgate e salvamento