

LAÍS AZEREDO ALVES

# **Novas ameaças: Fluxos migratórios como um problema de segurança estatal**

---

Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP).  
Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013

Área Temática: Relações Internacionais

Bogotá, 2013

## Novas ameaças: Fluxos migratórios como um problema de segurança estatal

Laís Azeredo Alves<sup>1</sup>

*azeredolais@hotmail.com*

**RESUMO:** Com o fim da Guerra Fria, a agenda dos Estudos de Segurança Internacional foi ampliada e novos temas passaram a fazer parte desta esfera antes limitada a assuntos bélico-militares. Questões que antes eram consideradas como *low politics* ganharam notoriedade e novos fenômenos começaram a ser percebidos pelos Estados como fontes de ameaça. Neste momento, as questões migratórias, antes pertencentes à esfera socioeconômica, passaram a fazer parte da agenda segurança, em razão de sua capacidade de afetar a estabilidade estatal. Este artigo parte do referencial teórico da segurança estatal e se propõe a fazer uma análise teórica sobre a problemática das migrações como um tema da esfera de Segurança. Observa-se de que forma a migração pode se constituir uma ameaça estatal, quais os fatores que interferem nesta percepção e o que influencia as decisões estatais no tratamento diferenciado dado aos migrantes, visto que nem todos são considerados como ameaça. Trata-se de uma pesquisa teórica em fase inicial, com caráter qualitativo, que analisa principalmente o tratamento oferecido pela União Europeia aos migrantes provenientes da Primavera Árabe. Utilizam-se fontes documentais e doutrinárias.

Palavras-chave: Migrações, segurança estatal, Europa.

### INTRODUÇÃO

Na década de 1990, as mudanças no cenário internacional decorrentes do término da tensão bipolar existente entre os blocos socialista, liderado pela União Soviética, e capitalista, pelos Estados Unidos, foram notáveis em diversos aspectos, especialmente no que concerne à Segurança Internacional<sup>2</sup>, como afirma Ernesto López (2003, p.66):

a lógica amigo-inimigo que dominou esse período de bipolaridade, fazendo da segurança um tema central e do equilíbrio nuclear sua chave-mestra, deixou de existir. Em seu lugar, sobreveio o deslocamento que implicou em uma mudança de enorme significação.

Essa mudança, de acordo com Tanno (2003, p.48), foi o advento de “novas” (nem tão novas) percepções de ameaças que passaram a fazer parte da agenda de segurança. A iminência de um conflito bélico entre duas superpotências nucleares e as tensões entre países vizinhos com ideologias distintas fazia predominar o temor de

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP); Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES- São Paulo); Membro do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA-UEPB).

<sup>2</sup> Parte-se do conceito de Segurança Internacional trazido por Buzan *et al.* (1998, p.10-11) de que a segurança internacional consiste, de forma geral, em como as coletividades humanas se relacionam entre si em termos de ameaças e vulnerabilidades, apesar de as vezes também referir-se com formas nas quais essas coletividades interagem com o meio ambiente.

guerras interestatais, durante a chamada Guerra Fria. No entanto, com a superioridade norte-americana e a transformação da bipolaridade em um novo equilíbrio de poder, quer seja Unipolar (KRAUTHAMMER, 1990), Multipolar (LAYNE, 1993) ou unimultipolar (HUNTINGTON, 1999, p.2), a iminência de um conflito estatal torna-se mais difícil. Desta forma, as novas percepções de perigo passaram a ser provenientes de dentro dos próprios Estados Nacionais, a partir de guerras civis e das chamadas “Novas Ameaças”, que de acordo com López (2003, p.81-2) são, em sua maioria, antigas.

Alguns exemplos desta nova onda de ameaças que deveriam ser combatidas pelos Estados são: o terrorismo internacional; o tráfico ilegal de armas; a degradação do meio ambiente; o fundamentalismo religioso; a pobreza extrema; o crime organizado internacional; as narcoatividades; e as migrações internacionais (LÓPEZ, 2003, p.83-4).

Nas últimas décadas, o tratamento dado aos movimentos migratórios pelos governos e sociedades a partir da perspectiva da segurança tem se tornado uma prática corriqueira. Fazendo uso de argumentos baseados na garantia da segurança nacional, muitos Estados têm colocado os fenômenos migratórios como um elemento ameaçador ao Estado e à sociedade, que deve ser resolvido sob os auspícios de uma política de segurança, que os assemelha a crimes como o terrorismo.

Desta maneira, este estudo procura analisar o caso da Europa e suas políticas de recebimento e expulsão dos imigrantes provenientes da Líbia no ano de 2011. Este período foi marcado pela crise econômica que abalou a União Europeia, que incentivou a colocação do imigrante como indesejável; como também pelos levantes populares no Norte da África que motivaram o deslocamento de milhares de indivíduos para a Europa.

O objetivo deste artigo é, então, analisar como se deu a construção do imigrante como ameaça na Europa. A primeira parte do artigo traz uma análise teórica acerca da teoria construtivista, fazendo um apanhado breve e geral sobre esta; posteriormente, utilizam-se elementos dela para auxiliar na compreensão da construção da ameaça; e, por fim, analisa-se o caso da securitização dos imigrantes líbios na Europa.

## **SEGURANÇA ESTATAL**

O fim da Guerra Fria trouxe consigo novas mudanças no cenário internacional e na configuração das relações de poder. Novas perspectivas e ideias passaram a permear a agenda dos Estados, substituindo certos tipos de preocupações por outras. Os Estudos de Segurança Internacional foram bastante influenciados por essa nova reconfiguração mundial.

Conforme Tanno (2003, p.48), nos estudos de Segurança, predominantemente, dominados por pensamentos realistas, surgiram novas formas de pensamento e de análise; novos temas passaram a ganhar notoriedade no Cenário Internacional, o que antes era considerado *low politics* passou a também partilhar espaço com questões bélico-militares, consideradas como *high politics* e a preocupação com o Estado também se ampliou para ameaças à sociedade ( FERREIRA, 2011, p.2).

Durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), a corrida armamentista tornou-se mais enfática e o conflito bipolar mais eminente. A Europa temia por sua segurança e desconfiava do comprometimento norte-americano com sua proteção. A partir de então, novos estudos passaram a ser feitos na região e o foco, ao invés de estar nas ações bélico-estratégicas, o foco passou a ser a paz (TANNO, 2003, p.49).

Nesse contexto foi criada a Escola de Copenhague (EC), originariamente denominada Copenhague Peace Research Institute (COPRI). A EC surgiu num momento de contestação aos altos investimentos norte-americanos em poderio bélico-militar, e sob o temor de alguma ausência de paz na Europa de acordo com Villa *et al.* (2010, p.118). Nesse período, Richard Ullman e Barry Buzan publicaram artigos *Redefining Security* (1983) e *People, States and Fear* (1983) respectivamente, criticando a supremacia militar nos estudos de segurança e propondo uma nova agenda. Os autores complementam ainda que os objetivos da EC estavam relacionados a uma ampliação da agenda de segurança, na qual fossem incluídos temas como identidade e migração, por exemplo (VILLA *et al.*, 2010, p.121).

Conforme afirma Tanno (2003, p.50), três vertentes teóricas da área de segurança consolidaram-se: a tradicionalista, a abrangente e a crítica. A primeira está intrinsecamente relacionada com as premissas realistas e acredita que o estudo da segurança deve restringir-se exclusivamente a questões bélico-militares. A justificativa utilizada baseia-se na ideia de que expansão da área de segurança pode destruir a coerência intelectual e tornar mais difícil a busca pelas soluções desses problemas securitizados, como afirma Dannreuther (2007, p.2); a segunda acredita na necessidade de ampliação da agenda de segurança com a incorporação de novos temas e de novas ameaças, cujos defensores pode-se citar Ullman (1983), Nye (1989) e Waever *et al.* (1993), como explicita Buzan *et al.* (1998, p.2); a terceira afirma que os estudos de segurança devem preocupar-se com a emancipação humana e tem como um dos principais expoentes Ken Booth (2005).

Segundo Tanno (2003, p.56) a Escola de Copenhague, ao acreditar na necessidade de se acrescentar novos objetos de análise no estudo da segurança, pode ser encaixada na vertente abrangente. As ameaças aos Estados deixaram de se limitar apenas ao enfoque militar e passaram a ser vistas como provenientes também das esferas política, social, ambiental e econômica. Segundo a supracitada autora mesmo com essa ampliação o componente teórico predominante nos estudos da EC ainda tinha um teor realista bastante forte, visto que o Estado mantinha-se como ator principal, corroborando, em parte, com os teóricos tradicionalistas e contrariando os críticos que acreditam na importância suprema da segurança individual sobre a estatal.

Com a publicação de *Security: a New Framework for Analysis* (BUZAN, WAEVER E DE WILDE, 1998) a perspectiva realista foi sendo substituída por um conteúdo teórico mais próximo ao pós-positivismo, ao se observar que as questões de segurança são construções sociais, que “ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos autores mais interessados em estabelecer as agendas de segurança” (TANNO, 2010, 57).

Questões e problemas antes concernentes às esferas política e social passavam a ocupar o espaço e a preocupação dos Estados na Agenda de Segurança. Foi formulada por Buzan, Waever e de Wilde, na obra acima citada, uma teoria que identifica quando um objeto se transfere de uma esfera comum para uma de segurança, que legitima a utilização de medidas excepcionais. A este processo dá-se o nome de *securitização*. Compreende-se como securitização o movimento que leva temas da esfera política a um patamar que supera as regras pré-estabelecidas e aborda a questão ou como um tipo especial de política ou como uma versão mais extrema da politização, que legitima ações extraordinárias (BUZAN *et al.*, 1998, p.23).

Para que a securitização ocorra, Buzan *et al.* (1998) estabelecem critérios que determinam o cumprimento deste processo. Um fenômeno transforma-se em ameaça a partir de um discurso do agente securitizador (Estado, por exemplo), que explicita a necessidade de medidas extraordinárias para combater o problema. Esse discurso precisa ser aceito e confirmado por uma audiência (como a sociedade civil). A aceitação da audiência sobre a necessidade de se securitizar vai permitir a utilização de medidas urgentes para o esgotamento do problema.

Existem neste processo categorias operacionais que permitem sua realização: os objetos referentes, ou seja, aquilo que é percebido como ameaça; o securitizador, quem percebe a existência de uma ameaça- incluindo governo, organizações não governamentais, sociedade civil, grupos transnacionais- e os atores funcionais, que não estão diretamente relacionados a nenhuma das outras categorias, mas que influenciam no processo de alguma maneira, podendo ser empresas, grupos civis etc (BUZAN *et al.* 1998, p.36).

Na teoria da securitização as ameaças podem afetar diversos setores: o militar, em que o Estado é o objeto referente, o que necessita de proteção; o setor social, em que as ameaças afetam o princípio constitutivo da sociedade, a soberania e às vezes a ideologia; o setor econômico, em que o objeto de referência podem ser as empresas e a economia nacional, e as ameaças são geralmente falências ou a falta de condições de prover condições básicas à população; o setor ambiental, em que o meio ambiente é o foco da proteção e as ameaças podem ser naturais e/ou causadas pela interferência humana; por fim, existe o setor societal, que pretende proteger as identidades coletivas, como nações e religiões, e as ameaças a esse setor “depende em quanto os detentores desta identidade coletiva têm a cabeça relativamente aberta ou relativamente fechada acerca de como sua identidade é constituída e mantida”. (BUZAN *et al.*, 1998, p.23; tradução livre).

Percebe-se desta forma, que a securitização possui claramente características das ideias do construtivismo. Para Balzaq (2011) a Teoria da Securitização faz uso de uma linguagem que supera os instrumentos realistas e idealistas, abrangendo o que é trazido pelo construtivismo, a partir da percepção da importância da realidade social. Para corroborar sua afirmação, o autor destaca que “Buzan & Wæver (1997) reivindicaram que a securitização era ‘construtivista durante todo o seu caminho’ e que Wæver (1995) insistiu que era ainda mais, que era radicalmente construtivista”(tradução livre) .

Assim, a teoria da securitização também parte de uma construção do que pode ser uma ameaça e este processo pode ocorrer a partir de um discurso em que não importa se este reflete a realidade em si ou se é apenas uma interpretação do que se expõe como realidade. Mas não é apenas através do discurso que se constrói uma ameaça, mas por meio de práticas também, que, todavia, não estão desvinculados das ideias, como expõe Hansen (2006, p.1): “foreign policies rely upon representations of identity, but it is also through the formulation of foreign policy that identities are produced and reproduced”.

O fenômeno depende da percepção do sujeito para ser visto como ameaça (BUZAN, 1998, p.23), o que pode variar a depender das circunstâncias e dos processos históricos, sociais e culturais envolvidos. Tanto que em muitos países, a religião pode ser securitizada; em outros, a opção sexual, por exemplo. Como corrobora Buzan (*idem*, p.24): “some states will politicize religion (Iran, Saudi Arabia, Burma) and some will

not (France, the United States). Some will securitize culture (the former USSR, Iran) and some will not (the UK, the Netherlands).”

Há lugares em que alguns tipos de estrangeiros, em determinados momentos, são bem recebidos pelos Estados; em outros podem ser considerados um ônus ao Estado e à sociedade, sua presença passa a ser mal quista e o Estado o considera um mal a ser evitado. Os fatores que determinam ou influenciam a caracterização do imigrante como uma ameaça, um problema ou como uma necessidade serão analisados a seguir.

## **CONSTRUÇÃO DA AMEAÇA: IMIGRAÇÃO**

O fenômeno das migrações internacionais é antigo e foi, inegavelmente, essencial no desenvolvimento de muitos países. No pós Guerra Fria, com a ascensão de novos temas na Agenda de Segurança, como foi explicado anteriormente, os fluxos migratórios foram incluídos nos novos objetos de securitização, em certas situações, por alguns países. Segundo Huysmans e Squire (2009, p.1): “Migration emerged as a security issue in a context marked both by the geopolitical dislocation associated with the end of the Cold War and also by wider social and political shifts associated with ‘globalization’”<sup>3</sup>.

A formação da ameaça é algo relativo, construído e estruturado de maneira particular. Não são todos os tipos de imigrante que são vistos como um perigo. Na Europa, por exemplo, nem todos imigrantes são vistos como uma ameaça. Guild (2009, p.13) argumenta que:

Depending on how the individual is categorized, he or she may acquire quite different and normatively charged titles. It is in the allocation of statuses that the first indications of the relationship of the foreigner with security appear. [...] nationals of some countries are more easily defined as immigrants or migrants than those of others. For instance, it is rare to come across US citizens being described as migrants or immigrants (except by statisticians). Moroccans and Malians in many parts of Europe are almost always described as immigrants or migrants (and often illegal, irrespective of their status).

Além de se ter que levar em consideração aspectos culturais que distinguem um tipo de imigrante como ameaça e outro não, fatores econômicos também são essenciais na construção deste processo. A Europa é um dos principais continentes de destino migratório há décadas (PATRICIO, 2011). Suas políticas de recepção, entretanto, variaram de maneira intensa, como pode se observar abaixo:

Rystad, for instance, recognised four stages of migration development in Western Europe since 1860: open gate between 1860 and 1914, characterized by extensive migration; shut gate between 1914 and 1945 due to unemployment and racism; a returned to open gate between 1945-1974, partly resulting from the high demand for labor forces; and another shut gate between 1974 and 1980 when migration was limited exclusively to family reunions and political refugees (Rystad 1992, pp. 169-1172) (SEONGJIN, 2008, p.7)

---

<sup>3</sup> A migração como uma questão de segurança surgiu em um contexto marcado tanto pelo deslocamento geoestratégico quanto pelo fim da Guerra Fria, como também por grandes mudanças sócio-políticas associadas à globalização. (Tradução livre da autora)

Percebe-se, então, que a abertura e o fechamento de fronteiras podem variar de acordo com as necessidades mercadológicas dos Estados. Patricio (2011, p.17) complementa os dados fornecidos acima, afirmando que na Europa, das décadas de 1950 e 60 havia uma demanda por trabalhadores muito grande. Os imigrantes foram essenciais no desenvolvimento econômico de muitos países. Além disso, sua chegada e estabelecimento não eram considerados uma questão política saliente (PEOPLES, VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.137).

No período compreendido entre 1973 e 1980, todavia, com a Crise do Petróleo, teve início uma progressiva percepção dos fluxos migratórios como um problema de segurança. Os problemas econômico-sociais gerados pela crise geraram altos níveis de desemprego e “a crise marcou, assim, o início da doutrina da migração zero” (PATRICIO, 2011, p.18). Neste período, de acordo com Peoples & Vaughan-Williams (2010, p.137), “to use the language of Securitization Theory [...], the issue of migration became ‘politicized’ as a pressing concern”.

Nas décadas 1990 e 2000, por sua vez, a passagem da politização para a securitização das imigrações tornou-se mais enfática, especialmente com relação aos chamados imigrantes clandestinos<sup>4</sup> (PATRÍCIO, 2011). Apesar da ausência de um discurso específico, como demanda a teoria proposta por Buzan e Waever (1998). Huysman (2006) *apud* Peoples & Vaughan-Williams (2010, p.137) afirma que existiu um movimento de securitização porque a imigração foi colocada dentro da esfera da segurança interna dos Estados europeus e passou a ser uma ameaça à homogeneidade identitária e societal. Trazendo a tona o que é proposto por Hansen (2006) quando a prática política também pode representar um movimento de securitização, como é bem explicado por Huysman (2006)

In this way, Huysmans draws our attention to the way in which an issue does not have to be securitized. Rather, the placing of an issue like migration into the technocratic institutional realm of security also has the effect, albeit one that is perhaps more subtle, of securitization. (HUYSMAN, 2006 *apud* PEOPLES & VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.137)

A ameaça societal que é vista na presença dos imigrantes parte de uma construção de quem é o “nós” e quem são os “outros”. Buzan & Waever (1998, p.120) esclarecem que:

Threats to identity are thus always a question of the *construction* of something as threatening some ‘we’- and often thereby actually contributing to the construction or reproduction of ‘us’. Any we identity can be constructed in many different ways, and often the main issue that decides

---

<sup>4</sup> Para Guild (2009, p.14), dentro da categoria dos imigrantes irregulares, que são aqueles que não preencheram os requisitos solicitados pelo Estado receptor para admitir sua estada e cuja presença dentro do território desrespeitou a lei, existe o grupo dos imigrantes clandestinos, que são os que cruzam as fronteiras de forma ilegal. Existem ainda os imigrantes irregulares que permanecem no país mesmo com a permissão de estada fora da validade.

whether security conflicts will emerge is whether one or another self-definition wins out in a society.

Outro exemplo de uma evidência da assimilação entre imigrante e ameaça foi em 1990: quando a Convenção designada para eliminar as fronteiras internas dentro da Europa (Tratado de Schengen) relacionou imigração e questões de asilo com terrorismo, crime transnacional e controle de fronteiras, pela primeira vez (PEOPLES & VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.137). Além de medidas restritivas, outra atitude tomada por governos europeus foi a Intervenção Humanitária com objetivo de contenção dos fluxos migratórios (DUFFIELD, 2001, p.4):

Restriction, in many cases, has been matched by a system concordance geared to attempting to develop methods of population containment. During the first half of the 1990s, for example, a key response to the new wars of the post-Cold War era was the emergence of system-wide UN humanitarian operations (*idem*)

Depois dos atentados aos Estados Unidos em 2001, a Madri em 2004 e a Londres em 2005, a perspectiva das imigrações como um problema de segurança tornou-se mais focadas em um grupo religioso específico. A comunidade mulçumana foi constantemente atacada e sua mobilidade em diversos países sofreu restrições por serem assimilados a terroristas (JÍMENEZ, 2011).

a migração passou, a partir desse momento, a ser vista como uma ameaça para a sociedade doméstica dos Estados, permitindo assim que os discursos de segurança iniciassem a sua penetração nas políticas migratórias (Orcalli, 2007: 13-14; Pimentel, 2007: 9, 13). Esta época ditou, assim, e de forma definitiva, o início da ligação entre migração e políticas de segurança (Miller, 2005). (PATRICIO, 2011)

Um aspecto interessante na construção da ameaça pode ser encontrado nas ideias trazidas por Williams (2003), na qual o autor faz referência a Carl Schmitt e sua obra “O conceito de Político” (1932). Schmitt, de acordo com Williams, define a política por meio da determinação de quem é amigo e de quem é o inimigo. De acordo com o autor, assim como para Schmitt é a relação particular com uma questão, mais do que sua natureza intrínseca, que determina o que é político; para a Escola de Copenhague, é o processo (indeterminação) que define o processo de securitização (WILLIAMS, 2003, p.516). Desta forma, ambos se assemelham por se tratarem de processos de percepção.

Por se tratar de uma construção social, o tratamento da imigração como uma ameaça encontra-se relacionado a uma série de variáveis que influenciam na percepção do imigrante como um perigo. São inúmeros fatores que estimulam a relação da imigração como um problema de segurança, são eles: a proximidade cultural (semelhanças étnicas, linguísticas, religiosas); a visibilidade (concentração de imigrantes em dado espaço e tempo); os canais de entrada (que vias foram utilizadas para adentrar no país, irregular ou regularmente); e os efeitos latentes ou não-intencionais de políticas migratórias prévias, que podem fazer com o Estado perca o controle ao liberalizar as fronteiras; ou aumentar o número de entradas irregulares ao fechar as fronteiras regulares. Além disso, a manutenção da estabilidade social, a capacidade dos sistemas de segurança e bem-estar social e a segurança interna também

devem ser elementos analisados na percepção do imigrante como ameaça (RUDOLPH, 2001 *apud* PATRICIO 2011, p.18-9; KICINGER, 2004, p.2).

Weiner (1992, p.14-5), por sua vez, corrobora com os fatores já expostos e acrescenta mais alguns que contribuem para a percepção do imigrante como ameaça. Para ele os imigrantes podem ser vistos como um problema de segurança quando:

The first is when refugees and migrants are regarded as a threat - or at least a thorn - in relations between sending and receiving countries, a situation which arises when refugees and migrants are opposed to the regime of their home country. The second is when migrants and/or refugees are perceived as a political threat or security risk to the regime of the host country. The third is when immigrants are seen as a cultural threat or, fourth, as a social and economic problem for the host society. And the fifth - a new element growing out of recent developments in the Gulf - is when the host society uses immigrants as an instrument of threat against the country of origin

Deve-se compreender também que ocorre um processo de construção do imigrante como uma ameaça a partir do momento em que se define em que categoria ele se enquadra. De acordo com Guild (2009, p.14) a imposição do termo “imigrante” ou “migrante”, em si já não é neutra e “em muitas circunstâncias, particularmente na Europa, já está normativamente carregada de um teor que o relaciona com segurança” (tradução livre).

Outro ponto que relativiza a percepção de ameaça são as condições econômicas. Quando o indivíduo se encontra em situação irregular<sup>5</sup>, de acordo com Morehouse e Blomfield (2011, p.3), nos países desenvolvidos, a presença desses indivíduos é percebida como um confronto às leis estatais, além de representarem um possível aumento de violência, pobreza e desemprego.

A presença, todavia, desse grupo de imigrantes sem permissão de estada pode também representar vantagens. Hanson (2007, p.19) explicita, por exemplo, que em virtude da irregularidade da situação, sem poder cobrar seus direitos, o migrante irregular se submete a condições de trabalho, muitas vezes, miseráveis e em troca de baixos salários, que dificilmente seriam aceitos por migrantes em situação regular ou por nacionais. Os imigrantes em situação irregular podem, então, ser necessários na economia de muitos países.

Desta forma, fica claro que considerar os imigrantes como uma ameaça é algo circunstancial e que depende de vários fatores particulares que influenciam na construção deste fenômeno como um problema de segurança. Analisar-se-á a seguir de que forma a Europa tem lidado com os fluxos migratórios nos últimos anos, com foco especial nas medidas adotadas nos anos de 2010 a 2011, quando uma série de levantes populares, com consequências violentas, no Norte da África incentivaram o incremento de deslocamentos para o continente europeu.

## **EUROPA E IMIGRAÇÃO: A SECURITIZAÇÃO PERMANECE?**

A Europa é um continente marcado por intensos deslocamentos, quer seja intracontinental ou proveniente de outras regiões do mundo. Como foi abordado

---

<sup>5</sup> Sem permissão de estada no país estrangeiro.

anteriormente, existiram inúmeras ondas imigratórias e diferentes respostas foram dadas a depender das circunstâncias e dos interesses envolvidos.

Sassen (2012, p.11) afirma que a dificuldade de incorporação do estrangeiro sempre foi um aspecto crítico na história europeia, que esteve presente em inúmeros momentos, inclusive quando os fluxos ocorriam entre países vizinhos:

No labor-receiving country has a clean record—not Switzerland, with its long admirable history of international neutrality, and not even France, the most open to immigration, refugees, and exiles. For instance, French workers killed Italian workers in the 1800s, having accused them of being the wrong types of Catholics.

Mas para a formação da União Europeia, Zontine (2012, p.274) coloca que existia uma preocupação com a existência de uma identidade coletiva baseada em valores históricos e culturais compartilhados, que diferenciasse os brancos europeus dos outros, estrangeiros:

The long history of non-western and non-white diaspora communities in Europe has been all but erased from dominant representations of European tradition (Carter 1994, Lutz 1997), allowing immigrants from non-European nations to be represented as possessing “incommensurable cultural difference” which threatens the imagined integrity of EU ‘European-ness’ (Stolcke 1995).

Era então fundamental distinguir quem pertencia e quem estava de fora da comunidade política. Desta forma, a origem nacional e a cultura semelhante passaram a ser elementos de delimitação sobre quem estaria dentro e quem seria excluído (PATRÍCIO, 2011, p.2).

[...] o processo de integração europeia desempenhou um papel importante na transformação da migração num assunto securitário, dado que com a formação do mercado interno e a consequente abolição das fronteiras no interior das Comunidades Europeias tornou-se necessário garantir a segurança dos cidadãos europeus. Com o estabelecimento do mercado interno, os privilégios acessíveis aos cidadãos dos Estados-Membros, especialmente os relacionados com a livre circulação de pessoas, juntamente com as restrições das regras respeitantes à imigração, contribuíram para uma deslegitimação da imigração [...] (PATRÍCIO, 2011, p.22)

Assim, a diferenciação entre o europeu e o outro, o estrangeiro (visto como ameaça) especialmente quando proveniente de países menos desenvolvidos sempre esteve em evidência (PEOPLES, VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.137).

O Sul da Europa, especialmente a Itália, é um dos principais pontos de entrada de imigrantes do norte da África. Quer seja em busca de melhores condições de vida ou mesmo sendo obrigados a saírem de seus países por motivos de perseguição (candidatos a refugiados), os imigrantes encaram perigosas travessias para chegar ao território europeu.

De acordo com Joffé (2008) *apud* Ferreira (2011, p.3): “o rápido crescimento demográfico no Norte de África, o lento crescimento económico e as altas taxas de

desemprego, aliados à instabilidade política dos regimes árabes, fazem do Mediterrâneo uma preocupação para a segurança da Europa”.

As evidências da percepção do estrangeiro, especialmente os provenientes de países menos desenvolvidos, como os africanos, foram aparecendo a partir do estabelecimento de novos mecanismos de definição do que era interno e do que era externo no continente europeu. Em 1985 foi assinado o Tratado de Schengen, que previa uma zona de livre circulação de pessoas, serviços e bens entre determinados Estados-membros da Europa, com a participação da Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Holanda. Em 1990, ocorreu uma Convenção para implementar o Acordo e mais países adeririam ao acordo, como a Itália, Espanha, Portugal, Grécia, Áustria, Dinamarca, Finlândia e Suécia. O corpo da lei que acompanhou a implementação do acordo foi incorporado ao Tratado de Amsterdã em 1999 (PEOPLES, VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.143).

Neste momento, ocorreu uma comunitarização das políticas de imigração e asilo, ou seja, a influência da Comissão Europeia e do Conselho Europeu passou a ser mais forte, com capacidade de instituir medidas a nível regional, como a cooperação policial, e assim, “os medos nacionais foram transferidos para a União Europeia, que herdou as suspeições e medos do outro, fortemente enraizados nos diversos Estados-Membros” (PATRICIO, 2011, p.23-4).

A securitização das imigrações na Europa, como foi tratado anteriormente, não teve tanta ênfase no discurso, mas teve medidas práticas que comprovaram o que ocorria. Pimentel (2007, p.24), por sua vez, traz alguns indícios da presença da construção da securitização no âmbito da linguística, a partir dos anos 1990, com o Tratado de Maastricht e a cooperação para Justiça e Assuntos Internos. Dá-se um destaque especial para um documento do Conselho Europeu em Florença (1996) que coloca terrorismo, crime organizado, trabalho ilegal e imigração no mesmo plano de ações conjuntas para o melhoramento da segurança (*idem*, p. 54). E em 1999, quando o então Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana (1999), proferiu um discurso relacionando o crescimento do crime organizado com o fluxo imigratório étnico e de refugiados.

[...]Today, Europe no longer faces major war as its main security fear. But the heritage of the Cold War has left its security threats, for example in the form of the nuclear environmental problems that plague the north of Europe, and in the potential for nuclear proliferation. The potential for regional conflict in many areas on Europe's periphery brings the threat of refugee migration to our member countries. We are all only too well aware of the threat that the growth of organised crime brings to our societies

Como foi visto, nos anos posteriores aos atentados terroristas nos Estados Unidos, em Madri e em Londres, as medidas tomadas para conter o fluxo de imigrantes indesejáveis foram mais enrijecidas, a partir da produção de tecnologias de vigilância e controle da mobilidade de indivíduos não europeus nas fronteiras da Zona Schengen (ZS). Didier Bigo (2006) *apud* Ferreira (2011, p.4) apresenta uma abordagem denominada *ban-opticon*: “recurso a práticas excepcionais, ações de caracterização e contenção de estrangeiros e pelo imperativo da mobilidade”, na qual existe uma regulação da movimentação de determinado grupo de estrangeiros, enquanto ocorre

uma liberalização na mobilidade de uma maioria (os europeus dentro da Zona Schengen).

A Líbia foi um dos dois países cujo conflito foi mais enfático em razão da relutância de Khadafi de sair do poder e da violência cometida contra a população civil, o que justificou a intervenção internacional liderada pela OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) – Operação *Unified Protecto* (PUREZA, 2012). Muamar Kadhafi liderava a Líbia há quarenta e dois anos, a população insatisfeita com a situação político-econômica e social, foi às ruas exigir sua saída. Todavia, o conflito entre manifestantes e forças apoiadoras de Kadhafi gerou um caos no país, com uma enorme onda de violência iniciada em janeiro de 2011 que motivou a saída de milhares de indivíduos: mais de um milhão de indivíduos fugiram da Líbia na primavera e no verão de 2011, dos quais 400 mil eram líbios procurando proteção e aproximadamente 700 mil eram estrangeiros que moravam no país (CARRERA *et al.*, 2012, p.3)

Apenas em outubro de 2011, com a morte de Kadhafi, a situação de violência foi amenizada. No entanto, ainda durante o período de intensa violência, inúmeros indivíduos buscaram refúgio em países vizinhos e na Europa, na tentativa de encontrar proteção. Carrera *et al.* (2012, p.4) afirmam que cerca de 48 mil imigrantes em situação irregular chegaram à Europa provenientes do Norte da África, majoritariamente da Tunísia e da Líbia.

Apesar de uma significativa quantidade de líbios ter buscado proteção na Europa, Bonfiglio (2012, p.4) afirma que os fluxos provenientes deste país não foram considerados pelos países europeus uma crise de refugiados, mas sim uma crise de migrantes. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados corroborou com esta afirmação ao afirmar que apenas uma minoria dos deslocados provenientes da Líbia eram indivíduos com verdadeira necessidade de proteção (CARRERA *et al.*, 2012, p.3). Bonfiglio (2012, p.4) questiona a legitimidade desta categorização afirmando que os países europeus estão obscurecendo a real necessidade de proteção destes indivíduos, para conseguir legitimar sua omissão diante da crise humanitária instaurada em seu território. Todavia, observa-se que, neste caso, a falta de segurança motivou os deslocamentos, já que os indivíduos não se encontram mais protegidos dentro de suas localidades, o que demonstra que esses movimentos migratórios não têm caráter voluntário, mas forçado, pois migram pela busca da sobrevivência.

Com a intervenção militar, em 2011, o número de estrangeiros chegando ao país ao continente europeu, especialmente à Itália, pedindo proteção teve um aumento significativo, exatamente no momento de crise econômica que o continente europeu vem sofrendo e, conseqüentemente, com forte apelo ao fechamento de fronteiras baseado em uma política de segurança nacional (FARGUES, 2012). Jimenez (2011, p.37- 41) acrescenta que o controle de fronteira as políticas de admissão tornaram-se instrumentos chave para impedir a entrada de visitantes “inesperados” e para garantir a segurança nacional dos Estados. Para a autora, as ações tomadas devem ser entendidas no âmbito da relação migração-segurança.

Os levantes populares incrementaram o número de imigrantes irregulares em 2011 que, de acordo com a Agência de Gestão e Coordenação dos Estados da União Europeia para a Segurança de Fronteiras (FRONTEX, 2011, p.6), aumentou em 80% na Europa com relação a 2010. O caráter irregular destes imigrantes se deu, sobretudo, em razão das políticas fronteiriças dos países europeus que dificultavam sua entrada no país. De acordo com Fargues e Fandrich (2012, p.2), enquanto país vizinhos, como a Turquia preparavam planos de acolhimento e proteção aos imigrantes forçados, na Europa nenhuma medida fora tomada.

A União Europeia respondeu ao problema dos fluxos provenientes do Norte da África, através do Frontex. Priorizou-se o endurecimento das fronteiras, através de tecnologia de vigilância e medidas coercitivas (JIMENEZ, 2012, p. 44), como estratégia para proteger os limites territoriais externos europeus do chamado “Tsunami Humano”, como assim denominou Berlusconi<sup>6</sup> (BBC, 2011).

A população europeia, de acordo com o relatório da Comissão Europeia (2012) sobre migração, asilo e fluxos livres na União Europeia posiciona-se, em sua maioria, favorável à políticas migratórias mais inclusivas. Ainda de acordo com este relatório, de cada dez europeus, oito concordam que os Estados membros da confederação deveriam oferecer proteção e asilo para aqueles que se encontram em necessidade de proteção e que as regras sobre a aceitação de asilo deveriam ser padronizadas dentro do bloco. Os principais documentos e relatórios sobre migração e asilo se mostram bastante preocupados com a proteção dos migrantes, buscando, assegurar oportunidades para a migração por vias legais; continuar um trabalho de integração econômica, social e cultural; e responder a pressões migratórias através de medidas que reduzam a migração irregular, por meio do diálogo, da cooperação com países fora do bloco e da solidariedade com os países membros que mais recebem pedidos de entrada.

A prática adotada, todavia, pela União Europeia no que concerne ao recebimento de migrantes, especialmente os provenientes dos levantes populares da Primavera Árabe, segundo Haas e Sigona (2012), apesar do que foi exposto teoricamente, baseia-se no fortalecimento do papel do Frontex com um aumento do orçamento variando de 6,3 milhões em 2005 para 87 milhões de euros em 2010 e da omissão de ajuda a imigrantes que foram encontrados posteriormente mortos em uma das áreas mais patrulhadas e vigiadas do oceano.

De acordo com NOOPS (2011, p.20) a situação se degrada com o fato de que as migrações estejam cada vez mais sendo relacionadas ao terrorismo. Um relatório da Europol de 2011 demonstrava uma preocupação com a Primavera Árabe e com a crise econômica que poderiam aumentar o risco de ataques terroristas por grupos fundamentalistas dentro da União Europeia

Organizations like the Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) and Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) have so far been only observers to the Arab Spring. However, the Europol report on EU Terrorism Situation and Trend Report concludes that ‘should Arab expectations [on the results of the Arab Spring] not be met, the consequence may be a surge in support for those terrorist organizations’. It also reported that some groups might take advantage of the temporary reduction of the control of the state to plot their attacks. The report also warned that individuals with terrorist intentions could easily enter Europe amongst the large numbers of immigrants (Rettman 2011).

Ao mesmo tempo em que se vê recebendo uma grande leva de migrantes forçados e voluntários, a Europa e, principalmente, a Itália, enfrenta internamente e no seio da União Europeia uma grave crise financeira que põe em risco toda a estabilidade econômica, política e social nacionais. Com altos níveis de desemprego, muitas dívidas

---

<sup>6</sup> Em razão dos fluxos migratórios provenientes dos países do Norte da África na Itália, o presidente Sílvio Berlusconi fez um pronunciamento em que caracterizava esses deslocados como um tsunami humano.

e uma população insatisfeita com as medidas de austeridade, a chegada de imigrantes é vista como mais um ônus, como confirma Barry (2012).

Logo, em momentos de instabilidade econômica, o migrante passa a ser malquisto e indesejado, pois aparece como mais uma despesa para o governo e como mais um concorrente para os já problemáticos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Corroborando com esse sentimento, a política europeia de migração se omite diante da necessidade de proteção destes indivíduos. Haas e Sigona (2012) lembram que Malmström, Comissária de Assuntos Domésticos da União Europeia, discordando da posição adotada pela União Europeia com relação à sua omissão, declarou, em abril de 2012, que a Europa havia perdido uma oportunidade histórica de demonstrar seu comprometimento com as fundações nas quais foi construída.

## CONCLUSÃO

Por fim, compreende-se a necessidade de se pensar a securitização como um processo de construção, no qual o fenômeno para existir como ameaça precisa estar inserido em um meio histórico, social e cultural que incentive essa percepção.

Os imigrantes são vistos como uma ameaça e um mal a ser evitado quando os países receptores não têm seus interesses atendidos com sua presença. A partir do momento que essas circunstâncias mudam, a percepção de ameaça e a ojeriza podem ser modificadas. Percebeu-se que inúmeros fatores interferem neste processo de securitização e que estes são diretamente influenciados por interesses e identidades socialmente construídos.

Espera-se, no entanto, que sejam encontradas novas maneiras de se lidar com fluxos migratórios indesejados, pois através do fechamento de fronteiras e da criminalização, o número de indivíduos em situação irregular tende a aumentar e a deterioração da conjuntura humanitária dos imigrantes só tende a piorar. O fato é que os fluxos não cessarão enquanto existirem razões que motivem os deslocamentos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALZQ, Thierry. *Constructivism and Securitization Studies*. 2011. Disponível em: <[http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E777/Securitization\\_Balzacq.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/cours/E777/Securitization_Balzacq.pdf)> Acesso em 22 de agosto de 2013

BARRY, Anya. *Europe's Dilemma: Immigration and the Arab Spring*. Disponível em: <[http://www.fpiif.org/articles/europes\\_dilemma\\_immigration\\_and\\_the\\_arab\\_spring](http://www.fpiif.org/articles/europes_dilemma_immigration_and_the_arab_spring)> Acesso em 13 de abril de 2013

BBC. *Berlusconi compara migração de refugiados a Tsunami Humano*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110401\\_italia\\_refugiados\\_berlusconi\\_av.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/04/110401_italia_refugiados_berlusconi_av.shtml)> Acesso em 04 de abril de 2013

BONFIGLIO, Ayla. *The Arab Spring and Beyond Human Mobility, Forced Migration and Institutional Responses*, 2012. Disponível em: <> Acesso em 05 de abril de 2013

---

BUZAN, Barry. *Security: A New Framework for Analysis*. 1998.

CARRERA, Sergio; HERTOOG, Leonhard, den; PARKIN, Joanna. *EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?* 2012. Disponível em: <<http://www.medproforesight.eu/system/files/MEDPRO%20TR%20No%2015%20WP9%20Carrera.pdf>> Acesso em 16 de setembro de 2012

COMISSÃO EUROPEIA. *New report and survey give a snapshot of migration, asylum and free movement in the EU*. 2012. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-552\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-552_en.htm)> Acesso em 04 de abril de 2013

DUFFIELD, Mark. Introduction: The New Development—Security Terrain. In: *Global Governance and new wars*. London: Zed Books, 2001, pp.1-21.

FARGUES, Philippe; FANDRICH, Christine. Migration after the Arab Spring. In: *Migration Policy Centre Research Report*. 2012/09. Disponível em: <<http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf>> Acesso em 17 de setembro de 2012

FERREIRA, Susana. *Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa?* 2011.

FRONTEX. *Fran Quaterly 2011*. 2011. Disponível em: <[http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q4\\_2011.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2011.pdf)> Acesso em 20 de setembro de 2012

GUILD, Elspeth. *Security and Migration in the 21<sup>st</sup> Century*. Polity Press. 2009.

HAAS, de Hein; SIGONA, Nando. *Migration and revolution*. Disponível em: <<http://www.fmreview.org/north-africa/dehaas-sigona.html>> Acesso em 20 agosto 2012

HANSEN, Lene. *Security as a Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. Routledge, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. *The lonely superpower*. 1999. Disponível em: <<http://users.dickinson.edu/~mitchelk/huntington.pdf>> Acesso em 10 de agosto de 2013

JIMÉNEZ, Gemma Pinyol. *The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union*. 2012.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. In: *Foreign Affairs*. Vol. 70, No. 1. 1990. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/20044692?uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102564492167>> Acesso em 19 de agosto de 2013

KICINGER, ANNA. *International Migration as a Non-Traditional Security Threat and the EU responses to this phenomenon*. 2004. Disponível em: <[http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr\\_wp\\_2004-02.pdf](http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-02.pdf)> Acesso em 19 de setembro de 2012

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will rise? In: *International Security*, Vol. 17, No. 4. 1993. Disponível em: <<http://www.metu.edu.tr/~utuba/Layne.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2013

---

LÓPEZ, Ernesto. Nova problemática de segurança e “novas ameaças”. In: MATHIAS, Suzeley e ALVES, Samuel (org.). *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas*. Editora: Sicurezza, 2003.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. (Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005

PATRICIO, Emilia Mourinho. *Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009*. 2011.

PEOPLES, Columba; WILLIAMS-VAUGHAN, Nick. *Critical Security Studies: an Introduction*. Routledge, 2010.

PIMENTEL, Carolina Carvalho. 2007. *A Securitização Europeia da Imigração Ilegal na Fronteira Marrocos-Espanha*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14395/000659410.pdf?sequence=1>> . Acesso em 24 de agosto de 2013

PUREZA, MANUEL. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia. In: *Carta Internacional*. Vol. 7, n. 1, jan.-jun. 2012

SASSEN, Saskia. *When cities become extreme sites for four major challenges*. 2012. Disponível em: < <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/When-Cities-Become-Extreme-Sites-For-Our-Major-Challenges.pdf> > Acesso em 31 de julho de 2013

SEONGJIN, Kim. *Concept of societal security and migration issues in Central Asia and Russia*. Disponível em: <[http://www3.u-toyama.ac.jp/cfes/horie/CAMMIC-J/Publications\\_files/CAMMIC-WP2.pdf](http://www3.u-toyama.ac.jp/cfes/horie/CAMMIC-J/Publications_files/CAMMIC-WP2.pdf) > Acesso em 09 de setembro de 2012.

SOLANA, Javier. *The EU-Russia Strategic Partnership*. 1999. Disponível em: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/discours/59417.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/59417.pdf)> Acesso em 25 de agosto de 2013

TANNO, Grace. *A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional*. 2003. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000100002&script=sci_arttext)> Acesso em 30 de agosto de 2013

VILLA, R. A. D. ; BRENDA, N. . Buzan, Wæver e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: Villa, R.D.; Medeiros, M. A; Lima, M. C.; Reis, R.R.. (Org.). *Clássicos das Relações Internacionais*. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2010, v. 1, p. 117-151.

WEINER, Myron. *Security, Stability and International Migration*. 1990. Disponível em: <[http://web.mit.edu/ssp/publications/working\\_papers/WP-90-2.pdf](http://web.mit.edu/ssp/publications/working_papers/WP-90-2.pdf)> Acesso em 17 de agosto de 2013

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. In: *International Studies Quarterly*, Volume 47, n.4, 2003. p. 511-531.

ZONTINE, Angelina. *Remaking the Political in Fortress Europe: Political Practice and Cultural Citizenship in Italian Social Centers*. 2012. Disponível em:

<[http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1529&context=open\\_access\\_dissertations](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1529&context=open_access_dissertations) > Acesso em 31 de julho de 2013

---