

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A SECURITIZAÇÃO EUROPÉIA DA IMIGRAÇÃO ILEGAL NA
FRONTEIRA MARROCOS-ESPANHA**

CAROLINE CARVALHO PIMENTEL

PORTO ALEGRE, 2007

CAROLINE CARVALHO PIMENTEL

**A SECURITIZAÇÃO EUROPÉIA DA IMIGRAÇÃO ILEGAL NA
FRONTEIRA MARROCOS-ESPANHA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS SCHMIDT ARTURI

PORTO ALEGRE

2007

A SECURITIZAÇÃO EUROPÉIA DA IMIGRAÇÃO ILEGAL NA FRONTEIRA MARROCOS ESPANHA

CAROLINE CARVALHO PIMENTEL

Dissertação de mestrado submetida à apresentação perante banca examinadora, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação defendida e aprovada, em 24 de Agosto de 2007, pela banca examinadora constituída pelos professores:

Prof. Dr. Carlos Arturi Schmidt (*Orientador*)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Álvaro Luiz Heidrich
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Martha Olivar Jimenez
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PORTO ALEGRE

2007

DEDICATÓRIA

Para os meus pais, Alberto e Vânia

AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas foram imprescindíveis no árduo caminho que tomei para concluir este trabalho, às quais agradeço.

Agradeço ao meu orientador, Carlos Schmidt Arturi, por ter aceitado a orientação, renovando-me o ânimo para o prosseguimento dos estudos do mestrado; pela paciência, sapiência e ponderação, sem as quais eu não teria a calma, a auto-confiança e o conhecimento necessários para a elaboração do trabalho.

Aos professores do programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFRGS, especialmente Heloísa Machado e Marco Cepik, mestres que destacadamente influenciaram minha paixão pelas Relações Internacionais e Segurança Internacional. Ao Professor Marco Cepik, especificamente, por ter ministrado tão brilhantemente a disciplina que inspirou o marco teórico da minha dissertação.

À Secretária do Mestrado, Maria Beatriz Accorsi, pelo companheirismo que sempre me fez sentir acolhida, pela meiguice e atenção, pela dedicação aos alunos.

Agradeço a companhia e o estímulo dos meus colegas do mestrado em RRII, da turma 2005, Alessandro Segabinazzi, Alexandre Rodrigues, Daniel Gallas, Maira Baé B. Vieira, Mathias Seibel Luce, Mônica Loss Kiessling, Patrícia Xavier dos Santos, Rodrigo S. Corradi e Lucas Kerr de Oliveira, tão caros à minha adaptação em Porto Alegre, sempre brilhantes, companheiros e amigos.

Agradeço especialmente a Lucas Kerr de Oliveira e Ângela Maria Ferreira da Silva, meus amigos do coração, protagonistas da minha melhor fase em Porto Alegre, companheiros de estudo, moradia, diversão, alegria e tristeza, e o que mais que construa amizade verdadeira.

Aos meus amigos em Porto Alegre, especialmente Anne Caroline Diesel de Oliveira, e à minha família descoberta por lá, tronco dos Carvalhos (Sebastião, Lourdes, Ana, Cassiano e Régis), imprescindíveis na minha adaptação à cidade e ao choque cultural, que tornaram mais felizes meus dias no Estado.

Aos meus amigos em Natal e meu namorado, que, mesmo sem o saber, ajudaram a manter minha sanidade mental nos momentos finais de elaboração do trabalho.

A Woody, o cachorrinho da família, que já não está mais entre nós, mas durante meses foi presença cativa a meu lado nas tardes e noites de estudo dedicadas a essa dissertação. Companheiro fiel, me dava um estímulo e alegria que muito me faltaram ao fim do trabalho com sua partida.

À minha família, em particular meus irmãos, pelo amor e carinho; e especialmente a meus pais, por se manterem ao meu lado em cada dia desses dois anos e meio. Por serem meu alicerce e meu exemplo de vida.

SUMÁRIO

FOLHA DE ROSTO.....	
FOLHA DE APROVAÇÃO.....	
DEDICATÓRIA.....	
AGRADECIMENTOS.....	
SUMÁRIO.....	
RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	11
INTRODUÇÃO.....	13

CAPÍTULO 1

1. O PANORAMA DE SEGURANÇA EUROPEU PRÉ E PÓS GUERRA FRIA; TEORIA DA SECURITIZAÇÃO E DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA DE BUZAN E WAEVER E SUA APLICAÇÃO AO OBJETO DE ESTUDO	23
1.1. SEGURANÇA E GUERRA FRIA	23
1.2. ALARGAMENTO DA AGENDA: A ESCOLA DE COPENHAGEN E O PROBLEMA DA CONCEITUAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFINIÇÃO DO SEU OBJETO. A SETORIZAÇÃO DO ESTUDO DA SEGURANÇA. SEGURANÇA INDIVIDUAL, SEGURANÇA NACIONAL, SEGURANÇA INTERNACIONAL. O ESTADO ENQUANTO OBJETO DE REFERÊNCIA PRINCIPAL	24
1.3. A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO. DA POLITICIZAÇÃO À SECURITIZAÇÃO. ELEMENTOS SECURITIZADORES	27
1.4. A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E O COMPLEXO REGIONAL EUROPEU	34
1.5. O SETOR SOCIETÁRIO. A IMIGRAÇÃO ENQUANTO PROBLEMA DE SEGURANÇA. A IMIGRAÇÃO E OS SETORES POLÍTICO E MILITAR (CROSS-SECTORAL DYNAMICS)	37

CAPÍTULO 2

2. A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL PELAS COMUNIDADES	43
---	-----------

EUROPÉIAS NAS DÉCADAS DE 80-90

2.1. A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPÉIA DA POLITICIZAÇÃO À SECURITIZAÇÃO: RESUMO CRONOLÓGICO ANOS 50-80	43
2.2. DOS GRUPOS DE TREVI AOS ACORDOS DE SCHENGEN: SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL NOS ANOS 80	45
2.3. A CONVENÇÃO DE DUBLIN, A EURODAC, E A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL E ASILO NOS ANOS 90	48
2.4. TRATADOS DE INTEGRAÇÃO: DE MAASTRICHT A AMSTERDÃ, A COMUNITARIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM 1997 E A CONVENÇÃO DE TAMPERE DE 1999	62
2.5. CONCLUSÕES PARCIAIS	65

CAPÍTULO 3

3. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EM CONFLITO E CONJUNÇÃO: A POLÍTICA EURO-MEDITERRÂNEA X A POLÍTICA NACIONAL DA ESPANHA PARA O 70 MARROCOS

3.1. COOPERAÇÃO EURO-MEDITERRÂNEA: ORIGEM E PROCEDIMENTOS	70
3.2. RECRUDESCIMENTO MIGRATÓRIO NA ESPANHA, A ESPANHA COMO NOVO PAÍS DE IMIGRAÇÃO: FIM DO FRANQUISMO, ENTRADA NA ESPANHA NAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. SCHENGEN E AS MEDIDAS ESPANHOLAS COMPENSATÓRIAS DE FRONTEIRA	75
3.3. A POLÍTICA MIGRATÓRIA ESPANHOLA NOS ANOS 90-2000: AS CAMPANHAS DE REPATRIAMENTO; A MILITARIZAÇÃO; OS ACORDOS DE IMIGRAÇÃO COM PAÍSES AFRICANOS	79
3.4. CONCLUSÕES PARCIAIS: A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL E O CONFRONTO ENTRE AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EUROPÉIA E ESPANHOLA	90

CAPÍTULO 4

4. OS GRANDES ATENTADOS TERRORISTAS INICIADOS COM O 11 DE SETEMBRO: A RESPOSTA COMUNITÁRIA PARA O PROBLEMA DA 95 IMIGRAÇÃO ILEGAL NA FRONTEIRA MARROCOS-ESPANHA

4.1. A POLÍTICA MIGRATÓRIA PÓS 11/09 E A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPÉIA	95
4.2. A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPÉIA ESPECÍFICA PARA O SUL DO MEDITERRÂNEO	110
4.3. MIGRAÇÃO E POLÍTICA NA ESPANHA E SUAS FRONTEIRAS NA DÉCADA DE 2000	117
CONCLUSÕES	133

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140
ANEXOS	158
APÊNDICES	164

RESUMO

Dominada durante a Guerra Fria pelas dinâmicas de segurança determinadas pelo conflito bipolar, a Europa Ocidental experimentou uma guinada nas dinâmicas de securitização no cenário pós-muro de Berlim consubstanciada pelo surgimento da concepção de novas ameaças integrantes do novo panorama de segurança da União Européia. Uma teia difusa de problemas começou a ser objeto de discursos legitimadores de políticas de emergência que alçaram o topo da agenda no campo da Cooperação européia em Justiça e Assuntos Internos numa Europa Ocidental sem fronteiras internas, conforme os Acordos de Schengen. Assim, começou a ter espaço o redimensionamento da noção de segurança na Europa e uma europeização da segurança nacional que se traduziu no aprofundamento da cooperação securitária interna. A imigração, como elemento integrante do campo de Justiça e Assuntos Internos, conheceu essa transformação em problema de segurança a partir da década de 1980. O fenômeno pode ser claramente observado nas fronteiras que separam Espanha do Norte da África, em especial o Marrocos.

A porosidade das fronteiras espanholas, despreparadas para lidar com o fenômeno da imigração, provocou um aumento progressivo na entrada de marroquinos no país durante os anos 1980, principalmente após o ingresso da Espanha nas Comunidades Européias em 1986. O acesso da Espanha aos Acordos de Schengen em 1991 ocasionou um maior controle de fronteiras pelo país, que passou a exigir visto de entrada aos imigrantes marroquinos. A medida seguiu-se à implantação de uma legislação imigratória restritiva no país, de proteção do mercado de trabalho interno, que provocou o aumento da clandestinidade dos residentes. Durante uma década, marcada por políticas de regularização e/ou retorno de imigrantes ilegais, a Espanha consolidou um sistema de controle migratório que seguiu a tendência predominante em toda a União Européia: a securitização do controle dos fluxos, especialmente os ilegais, reflexo das dinâmicas de securitização que passaram a integrar o panorama de segurança da Europa após a Guerra Fria.

Essa securitização não é construída objetivamente. Sua realização se dá pela retórica de segurança que gera a tomada de medidas urgentes, ainda que o problema não se constitua necessariamente numa ameaça em termos objetivos. O problema da imigração ilegal na Europa é, *a priori*, um problema social, originado pelas parcas

condições socioeconômicas que os imigrantes possuem em seus países de origem. Mas a retórica de segurança que predomina à menção do tema, a associação quase imediata da imigração ilegal com o terrorismo, desconsidera as razões econômicas e políticas que motivam a realização do fenômeno, e restringe sua lida quase que exclusivamente à esfera securitária. A relevância do tema vem, portanto, da necessidade da investigação empírica dos mecanismos de securitização que tornaram a imigração ilegal um problema de segurança. Os grandes atentados terroristas inaugurados pelo 11 de Setembro de 2001 aprofundaram esse nexos segurança-migração, o que justifica a pesquisa do impacto desse terrorismo global na securitização da imigração ilegal, especialmente na fronteira Espanha-Marrocos.

Palavras-Chave: Imigração. Imigração ilegal. União Européia. Espanha. Marrocos. Securitização. Escola de Copenhagen.

ABSTRACT

Ruled, during the Cold War, by the security dynamics of the bipolar conflict, West Europe has experimented a significant change in its securitization dynamics in post-wall scenario, since the arrival of new conceptions of threat integrating the new security framework of the European Union. A numerous amount of problems has started to be object of discourses trying to legitimate emergency politics that have reached the top of the Agenda in the field of European cooperation in Justice and Home Affairs, in an Europe without internal barriers. Therefore, a new dimension of the notion of security in Europe has started to take place, originating an europeanization of the national securities, improving the internal security cooperation. Immigration, as part of the field of Justice and Home Affairs, has turned into a security problem since the 1980's. This happens very clearly in the boundaries between Spain and North Africa, specially Morocco.

The weak spanish frontiers were not prepared to deal with the immigration phenomenon. A consequence was the progressive raise of moroccan entry in the country during the 1980's, specially after Spain's access to the European Communities in 1986. The entering of Spain to the Schengen community has caused the improvement of the boundaries' control across the country, that had started to demand an entry visa to morrocan immigrants. Following this measure, Spain issued a restrictive migratory legislation, including protection of the internal job market, causing a raise of illegal residents. During a whole decade, marked by regularizations and/or return of illegal migrants, Spain has made strong a migratory control system that has followed the main trend all over European Union: the securitization of the illegal migration, as a reflex of the securitization dynamics that started to integrate the European security framework after the Cold War.

This securitization is not objectively constructed. Its realization happens trough the security rhetoric that leads to urgent measures, even when the problem does not constitute a threat, objectively speaking. The "problem" of illegal immigration in Europe is, at first, a social problem, caused by the poor social and economic conditions of countries of origin. Nevertheless, the security rhetoric spoken in every mention of the theme and the almost immediate association between illegal immigration and terrorism is not aware of the economic and political reasons that motivate the phenomenon, that is

dealed with in a security scope. The importance of the theme is, therefore, the necessity of empiric investigation of the securitization mechanisms that have turned illegal immigration into a security problem. The great terrorists attacks that have started in September 11th 2001 caused the grown of the security-migration nexus, justifying the research about the impact of the global terrorism in the securitization of illegal immigration, specially in Spain-Morocco frontier.

Key-Words: Migration. Illegal migration. European Union. Spain. Morocco. Securitization. Copenhagen School.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas duas décadas se observou, no cenário europeu, um tratamento político para a imigração que diferiu das políticas anteriores: a imigração passou a ser tratada primordialmente como um problema de segurança. Essa orientação é um reflexo das tendências que a segurança internacional passou a assumir após o fim da Guerra Fria, em que as dinâmicas de segurança gravitavam em torno do conflito bipolar. O fim da Guerra Fria representou a neutralização do principal problema de segurança que afligia boa parte do mundo – a ameaça de um conflito nuclear. Uma das consequências da eliminação desse problema foi a ampliação das agendas de segurança com temas que passaram das suas esferas usuais de atuação para a esfera securitária. Balança de poder político, conflitos militares, rivalidade Estado-Estado deixaram de monopolizar o aparato securitário estatal à medida que outras questões assumiam relevo e passavam a ser tratadas como problemas de segurança. Problemas políticos, ambientais, econômicos e societários se enquadram nesse elenco. Dentre eles, a imigração clandestina na União Européia.

Como qualquer outro problema de segurança, para fazer parte dessa classificação a imigração deve representar alguma espécie de ameaça para as sociedades européias. E, de fato, os fluxos migratórios de países externos à Europa da UE foram considerados como ameaça à ordem pública, à identidade cultural e à estabilidade do mercado doméstico de bens e serviços. A imigração clandestina, especificamente, a partir dos anos 1980 e 1990, foi cada vez mais associada ao tráfico ilegal de bens, pessoas e serviços e crimes em geral, numa representação de desestabilização da ordem

pública. Observou-se então, a partir dos Acordos de Schengen¹, o transbordamento (*spillover*) das Comunidades Europeias enquanto projeto de mercado interno para projeto de segurança interna. O Acordo de Schengen, dos anos 1980, criado para propiciar a livre circulação de bens e serviços dentro da Europa, transformou essa porção ocidental do continente numa Fortaleza: eliminação das fronteiras internas com reforço das fronteiras externas. O tratamento da imigração proveniente de países não-membros assumiu então a conotação de segurança que persiste até hoje.

Essa conotação de segurança está pautada tanto nos discursos como nas ações dos agentes europeus, e está presente, como já mencionado, desde idos dos anos 1980. Mas essa securitização assumiu no século XXI especial relevância após a ocorrência dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos. A partir daí, as políticas migratórias da UE sofreram grande impacto. A presente dissertação busca responder quais foram as modificações trazidas pelos atentados na securitização da imigração ilegal, especificamente na fronteira Marrocos-Espanha.

No contexto europeu, o fato da Espanha pertencer aos limites meridionais de uma União Europeia sem fronteiras internas fez do país alvo das medidas compensatórias de liberalização de fronteiras instituídas pelos Acordos de Schengen. Essas medidas consistiram em reforço na vigilância das fronteiras externas da Europa, para que o fluxo de imigrantes proveniente de países terceiros fosse controlado. Durante a década de 1990, a Espanha liderou as iniciativas da União Europeia no controle das fronteiras do sul da Europa e na cooperação Euro-Mediterrânea. A cooperação Euromed esteve à frente de todas as medidas tomadas em nível comunitário quanto ao controle de fluxos migratórios advindos do grupo do Maghreb e constitui a imagem da política imigratória restritiva e securitizada da Europa para o Mediterrâneo.

Segundo dados de 2004², dos 2 milhões e 700 mil estrangeiros residentes na Espanha, entre legais e ilegais, 72% são de fora da Europa dos 15. O Marrocos tem a segunda maior cifra de envio de nacionais ao país, somando 14,2% dos imigrantes da Espanha. Após o colapso do comunismo, a Espanha assumiu a condição de nação imigratória, em reversão ao fluxo emigratório que predominou durante a Guerra Fria. A mudança resultou da combinação de dois fatores: a diminuição do fosso econômico que

¹ Os Acordos de Schengen foram criados na década de 1980 como um projeto que objetivava melhorar a integração econômica interna através do livre movimento de bens, pessoas e serviços; era um projeto aprioristicamente econômico, portanto.

² Fonte: *The Economist*, 26/06/2004

predominava nos anos 50 e 60 entre o norte e o sul da Europa e a facilidade do acesso à fronteira do Sul (CARELLA; PACE, 2001).

A situação da Espanha como nação de imigrantes é evidenciada pelo número de homens e mulheres em residência ilegal no país. Apesar da dificuldade de se obter o número exato, estimativas de fins da década de 1980 apontavam um número de 172.682 imigrantes ilegais³ na Espanha, a maioria de origem marroquina. Dados de 2004, do *Economist*, apontam uma cifra de 800.000 residentes ilegais. Como se sabe, a aquisição do *status* irregular pode se dar tanto pela entrada clandestina no país como pela entrada regular seguida de permanência sem regularização. Mesmo assim, a resposta tanto espanhola quanto europeia para o aumento da imigração ilegal tem sido a restrição do ingresso, o reforço das fronteiras e a militarização do acesso ao país.

A teoria que embasa o trabalho e que explica as manobras políticas que transformam um tema político e social em um problema de segurança foi desenvolvida pela Escola de Copenhague⁴. Explica como se deu o desdobramento das agendas de segurança em temas de diversas searas políticas; como, além de problemas militares, problemas de ordem ambiental, societária, política e econômica foram alçados ao topo da agenda política, de tal forma que justificaram a implementação de medidas emergenciais para seu trato, que de outra forma não teriam sido implementadas. A imigração tornou-se, na Europa, um desses problemas.

O termo securitização é uma construção teórica de inspiração construtivista. A lógica de segurança que determina as políticas de restrição à imigração não advém do fato da imigração ser objetivamente uma ameaça, e sim do fato de que a imigração é socialmente e subjetivamente construída como uma ameaça. Essa construção é feita com base no discurso do agente securitizador, no caso a entidade europeia supranacional, que é aceito pelos veículos de comunicação e pela população, legitimando ações emergenciais de ataque ao problema que revelam a prática de uma política de segurança.

Uma vez que as dinâmicas de securitização que envolvem a imigração ilegal na Europa são interligadas pelas problemáticas de segurança presentes em cada Estado-

³ Fonte: Instituto Nacional de Emigração da Espanha

⁴ A Escola de Copenhague é uma escola de pensamento acadêmico sobre estudos de segurança que se originou com a obra do teórico Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Segundo o próprio, The Copenhagen School [...] argues against the view that the core of Security Studies is war and force [...] Instead, it constructs a more radical view of Security Studies by exploring threats to referent objects, and the securitization of these threats, that are non-military as well as military (BUZAN, 1997).

membro, numa conjunção de políticas nacionais que formam a política intergovernamental representada pela União Européia, uma forma de explicar como se dá essa interação securitária é a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, desenvolvida por Barry Buzan e outros autores da Escola de Copenhague. Segundo essa teoria, a análise da segurança internacional se dá por dinâmicas regionais, determinadas principalmente pela proximidade geográfica. Cada região interage de forma particular entre si, de forma que a soma de todas essas dinâmicas resulta no cenário internacional. Em cada uma das regiões há países de atuação puramente regional e países de atuação internacional. Esses são as potências ou ainda, superpotências, conforme seu grau de atuação e influência. Segundo essa ótica de interações regionais, com dinâmicas de segurança próprias de cada região, a Europa da União Européia representa um grupo com tal nível de interdependência e organização interna, que passou a configurar uma comunidade de segurança. É a coesão securitária interna dessa comunidade que determina as políticas supranacionais e intergovernamentais que ditam os rumos de boa parte da segurança interna de cada Estado-membro. A lida com a imigração clandestina na fronteira Marrocos-Espanha, portanto, não passa somente pela atuação da política externa espanhola, mas principalmente pela implementação das políticas supranacionais da União Européia, que atuam sobre a problemática com uma ênfase de segurança que é regra desde meados dos anos 1980.

De fato, o controle dos fluxos migratórios externos como um problema de segurança passou a integrar a política europeia a partir da década de 1980, com o colapso do comunismo e o aumento da movimentação da população do Leste europeu para Oeste da Europa. Entre 1989 e 1998, mais de 4 milhões de pessoas pediram asilo na Europa, 43% dos quais nativos do próprio continente, 35% da Ásia e 19% da África. À medida que os governos europeu-ocidentais iniciaram uma política de restrição de asilo e de afunilamento das possibilidades de imigração regular, ocorreu o aumento da imigração ilegal (STALKER, 2002).

A Convenção de Schengen de 1990 relacionou imigração e asilo com terrorismo e crimes transnacionais e transfronteiriços, e foi suplementada por um acordo que introduziu várias medidas dirigidas a compensar o possível déficit de segurança. Tais medidas consistiram na aplicação de controle nas fronteiras comuns dos Estados participantes, divisão de responsabilidades com relação a asilo e disposições no campo da cooperação judiciária e policial em assuntos criminais. A implementação de medidas de restrição imigratória continuou nos anos 1990. O que se via nas reuniões do

Conselho Europeu e no Conselho da União Européia em seu ramo de Justiça e Assuntos Internos e na Comissão Européia era refletido pela mídia: a imigração era rejeitada, o mercado de trabalho europeu era visto como ameaçado e a imigração ilegal era tratada como um crime em si, além de relacionada com a criminalidade em geral nos países europeus. Uma primeira medida de caráter supranacional, após as medidas compensatórias de Schengen, que refletiu a intenção de eliminar a imigração clandestina, foi a Convenção de Dublin, de 15 de junho de 1990. Elaborada e trazida à baila nesta época, estava inclusa na configuração da Europa como uma fortaleza após a liberação das fronteiras internas. Só entrou em vigor, entretanto, em 1997, após as adesões necessárias, estando em curso até a presente data. Havendo um pedido de asilo em algum dos Estados participantes da Convenção, essa estabelece um sistema de determinação do Estado responsável pelo pedido. Assim, rejeitado o pedido pelo Estado responsável determinado, o aplicante não pode tentar refúgio em outro Estado-membro. O argumento que justifica o estabelecimento do pedido único de asilo instituído pela Convenção de Dublin é o da existência de condições mínimas para recepção de um requerente de asilo, que seriam comuns aos países participantes, e assim melhorariam as condições de vida daqueles cujos pedidos fossem aceitos. É uma faca de dois gumes, portanto, pois se o aplicante é aceito no país responsável pelo pedido é beneficiado pelo novo sistema; mas suas chances de aceitação diminuem, pois se é rejeitado, é obrigado a retornar. O objetivo de restrição dos pedidos de asilo, portanto, resta claro. A Convenção é parte também da política de restrição da imigração em si, pois foi motivada pela ocorrência freqüente de pedidos feitos por “refugiados econômicos” que desejavam conseguir acesso à UE sob essa condição.

Uma confirmação da robustez, ao menos intencional, da implementação da Convenção de Dublin, foi a criação, segundo previsão no diploma legal, de um sistema de comparação de impressões digitais de aplicantes de asilo e imigrantes ilegais, o Eurodac. Pelo sistema, cada Estado membro da Convenção coletaria as impressões datiloscópicas dos estrangeiros não-europeus requerentes de asilo ou flagrados tentando adentrar ilegalmente no país e os transmitiria para uma unidade central para comparação dos dados já existentes, a pedido. Assim, a evidência é de que, além de restringir o asilo, combater a imigração clandestina também estava entre os objetivos da Convenção de Dublin.

Além destas medidas de grande envergadura em nível supranacional de combate à imigração clandestina, foram freqüentes, nos anos 1990, a ocorrência de

políticas de readmissão e retorno do imigrante a suas nações de origem. Um exemplo de grande relevância foi o “Programa de Ação de Retorno” da União Européia, de 2002, que estabeleceu padrões para repatriação forçada.

A supranacionalização definitiva das políticas de imigração teve seu início em 1997, quando foram “comunitarizadas” as políticas de imigração, asilo e concessão de vistos. A comunitarização significa que as políticas passaram do nível intergovernamental, quando a Comissão e o Conselho somente tinham participação de caráter sugestivo, para o nível comunitário, com a possibilidade da instituição de medidas vinculadas pela UE. O Tratado de Amsterdã foi o diploma legal responsável pela comunitarização, e entrou em vigor em 1999, ano que uma importante reunião do Conselho da UE para a matéria foi realizada, a reunião do Conselho de Tampere. As conclusões presidenciais desse Conselho vieram corroborar as disposições do Tratado de Amsterdã, que criou um novo eixo de atuação na Europa, a Área de Liberdade, Segurança e Justiça, e reforçar a necessidade da abordagem global da imigração em contraposição à abordagem nacional. Levar as decisões em matéria de imigração ao nível comunitário, fortalecendo e homogeneizando as políticas migratórias da UE, implica em aumento do raio de atuação das políticas vigentes antes da comunitarização. Ou seja, com a comunitarização, se a tendência ao longo do fim da década de 1980 e toda a década de 1990 vinha sendo a securitização das políticas, a lógica é que ela se perpetue e que a securitização na Europa tome proporções ainda maiores.

Entretanto, a política exclusivamente espanhola para o trato da imigração desde que passou a receber imigrantes em número significativo demonstra ocasionais contradições com a política proposta e desempenhada sob a liderança européia. O primeiro esboço de uma política de imigração espanhola deu-se em 1985, com a *Lei de Extranjería*, editada às vésperas da entrada da Espanha nas Comunidades Européias e sob o contexto da criação do Espaço Schengen. À essa época, ainda não havia a percepção da Espanha como país de imigração a exemplo dos Estados-membros das CE mais antigos, mas sob exigência da orientação imigratória restritiva que havia no âmbito comunitário, a Espanha esboçou um início de política migratória, mesmo sem imigração significativa aparente. Esse cenário iria mudar poucos anos depois, quando de fato, no início dos anos 90, a Espanha começou a se consolidar como um país de imigração. O esboço de sua política, a partir daí, deu ênfase não à restrição/securitização, mas à regulação não restritiva da imigração e à regularização dos imigrantes existentes. A necessidade do controle era enfatizada, mas o Ministério do Interior e o Parlamento

espanhol davam ênfase também à necessidade de integração dos imigrantes e a regulação da política de forma a melhorar o acesso dos imigrantes ao Estado. Os anos 1990 viram o aparecimento de políticas de regularização dos imigrantes ilegais existentes no começo da década e a instituição de cotas para entrada de trabalhadores estrangeiros, para que a demanda do mercado fosse suprida sem a necessidade da entrada e emprego irregular de trabalhadores. Ou seja, o combate à imigração ilegal era feito não pela restrição e reprimenda, mas em geral, pela aceitação através da regulação da presença.

Assim, o que se percebe na década de 1990 é a tendência da Espanha, relativa, mas ainda distinta de boa parte da Europa Ocidental, de aceitar imigrantes, ao invés de securitizar sua presença; ou seja, ao invés de reagir com “medo” e rejeição, buscar suprir a demanda de trabalho pela regulação de contratação de trabalhadores estrangeiros e regularização de clandestinos, além da tendência em buscar uma política de integração dos presentes. A Espanha, ao contrário da Europa Ocidental mais ao norte, conheceu um pós-guerra em que era país de emigração, em que tinha de buscar aceitação e integração pelos europeus do norte. Essa trajetória diferenciada pode representar um indício da política de imigração mais liberal da Espanha ao início. Repita-se, entretanto, que essa liberalidade era relativa: também na Espanha havia restrição por motivos societários, percepção de uma invasão externa, xenofobia e racismo. Mas, o ingresso da Espanha aos Acordos de Schengen, formalizado em 1993, que faziam da Espanha fronteira externa meridional de toda a Europa de fronteiras internas liberalizadas, exigiu o fortalecimento da restrição à imigração ilegal, para fazer jus às exigências da Fortaleza europeia, cumprindo as medidas compensatórias presentes nos Acordos. A Espanha procurou, assim, entrar a seu modo no compasso do resto da Europa Ocidental, que passou a tratar a imigração como um problema de segurança, na esteira da ampliação da agenda securitária que se seguiu ao fim da Guerra Fria, a partir da década de 1980. As evidências apontam, portanto, que nasce principalmente por essa razão uma política de restrição e posterior securitização da imigração na Espanha. A política migratória espanhola a partir de 1985, portanto, é marcada por uma dualidade, que abarca ênfase à integração, à legalização e à regulação, acompanhada de restrição e controle de imigrantes.

Em todo esse contexto de dualidade da política migratória espanhola e securitização da política migratória europeia nos anos 1980 e 90, os atentados de 11 de Setembro de 2001 provocaram a revisão, pela Europa, da lida com a imigração, pela

associação entre imigrantes islâmicos e terrorismo que foi estabelecida. Desde então as consequências na política europeia foram marcantes, pelo histórico de terrorismo desse continente e pelas evidências que mostram que a securitização da imigração pela UE originou-se e continuou também em razão do terrorismo. As manifestações terroristas na Alemanha e outros países europeus na década de 1970, que motivaram a criação dos Grupos de Trevi, os atentados cometidos por terroristas argelinos na França em 1995, que provocaram uma atuação enérgica desse país na área da imigração, são apenas alguns dos exemplos de acontecimentos que perpetuaram a associação da imigração com terrorismo e criminalidade, ainda que essa associação careça de evidências empíricas mais justificáveis. De qualquer forma, a relação europeia com o terrorismo vinha de longa data, e as reações ao 11 de Setembro só vieram a impulsionar significativamente o desenvolvimento da segurança interna da União Europeia. A Europa foi incluída no cenário de terror que parecia estar tomando de assalto a política internacional no ano 2000, com os atentados de 11 de Março na Espanha e julho de 2005 no Reino Unido. A partir de 2001, a maior parte dos atos adotados pelo Conselho Europeu com relação à segurança objetivaram lidar com ameaças relacionadas ao acervo Schengen. As medidas compreenderam, por exemplo, o fortalecimento do controle de fronteiras, a cooperação alfandegária e a incorporação de novas tecnologias para identificação de indivíduos e documentos. O nexo migração-segurança foi aprofundado.

Os países originários das Comunidades Europeias já tinham, portanto, um longo histórico de restrição seguida de securitização da imigração, pelo fato de já constituírem países de imigração desde o pós-Guerra. A Espanha, entretanto, ingressou mais tardiamente nesse cenário, apresentando, como já dito, uma política migratória dicotômica: restrição + regulação não restritiva. Mas, se em muitos aspectos a securitização da imigração regular e irregular não sofreu grandes alterações após o 11 de Setembro, uma vez que já estava presente na agenda de segurança europeia, o impacto com relação à securitização dos fluxos imigratórios do Marrocos em direção à Espanha demonstra ter sido significativo. Após 2001, o controle do fluxo ilegal de marroquinos na Espanha tem obedecido este padrão securitizador da imigração ilegal. A ocorrência dos grandes atentados terroristas desse século, incluindo os atentados de Madri, em 11 de Março de 2004, também aprofundou a lógica de segurança com que é tratado o tema, causando grande impacto na fiscalização da fronteira marítima Marrocos-Espanha. Segundo o *New Internationalist* (abril de 2004), a política

espanhola pós 11/09 tem sido de “tolerância-zero” aos marroquinos que tentam ingressar clandestinamente no país. Desde os atentados, a Espanha assinou um acordo de cooperação policial com o Marrocos, promulgou uma lei de destituição de direitos a imigrantes ilegais e injetou fundos em vigilância marítima para controle das fronteiras com o país. Além disso, a severidade da fiscalização fronteiriça na Espanha nas fronteiras de Ceuta e Melilla, provoca críticas de opositores do governo e grupos defensores de direitos humanos, já que o controle do fluxo ilegal é tratado aí como problema de segurança, com envolvimento do exército e do Ministério da Defesa⁵.

Dessa forma, a pesquisa que segue divide o tema da “Securitização europeia da imigração ilegal na fronteira Marrocos-Espanha” em quatro capítulos. No primeiro, a exposição do marco teórico que explica como é feita a securitização de um problema político e como as dinâmicas de segurança interagem no Complexo Regional Europeu. No segundo, a trajetória da política de imigração europeia desde os anos 1970 até o fim da década de 1990, para mostrar em que termos a imigração se tornou um problema, passou a ser restringida e depois securitizada, e como essa securitização se refletiu na mídia, na aceitação do público e no discurso e medidas de caráter europeu, segundo os elementos de um processo de securitização. No terceiro capítulo, entra em relevo a política de imigração referente ao fluxo Marrocos-Espanha, sendo exploradas as relações da UE com o Marrocos através da iniciativa de Cooperação Euro-Mediterrânea no que tange ao reflexo dessa iniciativa na política de imigração; a política da Espanha com relação à imigração do Mediterrâneo e particularmente do Marrocos na condição de novo país de imigração; e o confronto entre algumas das políticas espanholas e europeias no trato da imigração na fronteira Marrocos-Espanha. No quarto capítulo, o cenário imigratório pós 11 de Setembro é analisado, e demonstra-se a resposta legislativa e institucional geral da UE em reação aos acontecimentos. Na região específica da fronteira Marrocos-Espanha, em especial nos protetorados espanhóis no Marrocos de Ceuta e Melilla e no território autônomo das Ilhas Canárias, é evidenciado um aumento do fluxo ilegal de imigrantes africanos nos anos 2000, e busca-se demonstrar a resposta espanhola e europeia para esse aumento após os atentados do 11 de Setembro. Por fim, é demonstrada como a retórica da ameaça e insegurança está

⁵ Fontes: *Le Monde Diplomatique*, 19/10/2005 e Impresso do Congresso Espanhol: *Del Grupo parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, sobre Läs Medidas Coordinadas Del Gobierno de Carácter Diplomático, Humanitário, de Seguridad y de Codesarrollo para Hacer Frente a los Echos de Inmigración Producidos em La Fronteira com Marruecos em Melilla y Ceuta*, Ministério de Asuntos Exteriores, 05/10/2005.

presente e consolidada na política euro-mediterrânea para a fronteira Marrocos-Espanha na relação direta entre imigração, terrorismo e crime.

Com o exposto busca-se responder, ao fim, ao problema inicial da pesquisa, sobre quais foram as modificações trazidas pelo 11 de Setembro na política migratória europeia para a fronteira Marrocos-Espanha. O objetivo é comprovar a hipótese inicial, a de que, enquanto a política migratória europeia geral não sofreu profundas modificações após a ocorrência dos atentados, a política específica para o fluxo vindo do Marrocos para a Espanha sofreu uma mudança de orientação, passando por um aumento significativo da securitização, em comparação com o que foi apresentado nos anos 1990.

CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

1. O PANORAMA DE SEGURANÇA EUROPEU PRÉ E PÓS GUERRA FRIA; TEORIA DA SECURITIZAÇÃO E DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E SUA APLICAÇÃO AO OBJETO DE ESTUDO

1.1. SEGURANÇA E GUERRA FRIA

Devastada por um extenso histórico de guerras, a Europa Ocidental optou por uma reconstrução, durante a segunda metade do século XX, pautada pela integração regional. O flagelo da Segunda Guerra Mundial destruiu o continente física e economicamente. O início da Guerra Fria e da bipolaridade mundial assinalou definitivamente a perda da influência e do poderio decisivos da Europa no mundo. Durante os anos que se seguiram, a integração regional da parte ocidental do continente foi priorizada, enquanto a segurança da região ficou a cargo dos Estados Unidos, através da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). As dinâmicas de securitização do continente europeu, portanto, ficaram subordinadas à agenda de segurança das duas superpotências.

As mudanças atuais da agenda de segurança da Europa se deram após o fim da Guerra Fria. O fim do confronto, juntamente com o aprofundamento da integração europeia e a unificação alemã, trouxeram a relevo ameaças outras que o possível confronto nuclear entre as superpotências. A difusão de ameaças internas passou a ser securitizada, e o terrorismo, o narcotráfico, a lavagem de dinheiro e demais crimes

transnacionais passaram a integrar a agenda de segurança das comunidades européias. O que se observa, portanto, em especial ao longo da década de 1990 e início da presente década, é o recrudescimento da atuação de atores não-estatais na provocação da ameaça e surgimento da insegurança. Mas é importante frisar que, inobstante o aumento da ameaça em si, aumentou significativamente a percepção da ameaça, da qual decorreu a regionalização de crimes nacionais e a criminalização e securitização de questões sociais, como a imigração ilegal.

A pesquisa está embasada na teoria dos Complexos Regionais de Segurança, complementada pela teoria das dinâmicas de securitização. Ambas as teorias estão situadas no debate que surgiu após a Guerra Fria, no qual, de forma geral, os teóricos dividiram-se entre tradicionalistas e ampliadores da agenda de segurança. Os primeiros, balizados pelas teorias puramente realistas, procuravam continuar a restringir o campo da segurança internacional às questões político-militares; os últimos, por sua vez, defendiam uma ampliação da agenda de segurança, que passava a abarcar questões externas à esfera militar tradicional, relacionando à segurança problemas ambientais, econômicos e societários, entre outros.

Dentre os tantos que desenvolveram seus estudos de segurança acerca da ampliação da agenda securitária destaca-se a Escola de Copenhague, que definiu os parâmetros dessa ampliação de agenda e estabeleceu os foros não-militares de desenvolvimento de novas concepções de segurança. Dentre os autores da Escola destacam-se Barry Buzan e Ole Waever, que partem de um conceito tradicional de segurança para estabelecer os novos setores de atuação de políticas de segurança e do estabelecimento do que eles denominam de processos de *securitização*.

1.2. ALARGAMENTO DA AGENDA: A ESCOLA DE COPENHAGEN E O PROBLEMA DA CONCEITUAÇÃO DE SEGURANÇA E DEFINIÇÃO DO SEU OBJETO. A SETORIZAÇÃO DO ESTUDO DA SEGURANÇA. SEGURANÇA INDIVIDUAL, SEGURANÇA NACIONAL, SEGURANÇA INTERNACIONAL. O ESTADO ENQUANTO OBJETO DE REFERÊNCIA PRINCIPAL

O núcleo conceitual de segurança, que durante a Guerra Fria se encontrava restrito às problemáticas militares trazidas pela bipolaridade, é ampliado após seu término. Segundo os autores, a noção militar de segurança não mais condiz com as ameaças que passam a ocupar o topo das diversas agendas nacionais de segurança.

Reside aí a já citada concepção de alargamento da agenda de segurança com o desmantelamento da Cortina de Ferro. Defendem os autores que este alargamento pode ser sistematizado em cinco setores de análise: militar, econômico, político, societário e ambiental. Cada setor concentraria sua própria série de ameaças, que se traduziriam em ações concretas por parte dos Estados conforme suas vulnerabilidades.

A década de 90 e o fim da conexão dos problemas de segurança estatais com o contexto militar da Guerra Fria provocaram a diversificação das vulnerabilidades e ameaças que constituem os problemas securitários de cada Estado. A defesa do estudo de uma agenda de segurança ampliada vem de uma noção de segurança focada no que é exposto como ameaça – e como é feita essa exposição.

Construir a noção de segurança estatal significa fazer a junção e associação do que, em um Estado, representam suas vulnerabilidades e ameaças; ou seja, a noção de segurança para determinado Estado depende da influência das ameaças externas nas vulnerabilidades internas. A noção clara e objetiva do que é um problema de segurança para determinado Estado vem, portanto, da análise do que lhe é prejudicial por afetar seus institutos mais precários. O terrorismo, por exemplo, é indiscutivelmente uma ameaça externa, mas só afeta determinado Estado, integrando sua agenda de segurança, se forem ineficazes seus mecanismos de defesa: se o Estado for vulnerável ao terrorismo.

No estudo da Segurança estatal, a análise das vulnerabilidades em conjunção com as ameaças é uma simplificação das outras nuances que integram o escopo do que forma um problema de segurança, sob um aspecto objetivo. Nações fortes, nações fracas, seja sob os aspectos militar ou econômico; democracias ou ditaduras; interconexão entre Estado e Governo, entre povo, nação e Estado; fraqueza ou força da ideologia de nação, e de suas instituições: muitas são as gradações que contribuem para tornar um Estado mais ou menos seguro. Se a segurança do Estado é um conceito improvável de ser depurado objetivamente, muitos são os fatores que aumentam ou diminuem a impressão interna ou externa da segurança de um Estado.

Portanto, para que a noção de segurança seja melhor esclarecida, três níveis de análise do estudo cumprem ser delineados: as noções de segurança individual, nacional e internacional.

Embora não constitua o objeto de referência primário para o estudo da segurança, o nível de análise *individual* permite compreender a relevância da divisão setorial da segurança. Considerando-se que a ameaça primária para a segurança do

indivíduo é outro indivíduo, dimensões como a societária e a política adquirem sentido e permitem compreender a segurança em facetas distintas da faceta militar e dos outros campos tradicionalmente analisados pelos estudos estratégicos. Estes focam a pesquisa da segurança na figura do Estado, considerando fatores como a capacidade de armamento estatal, gerenciamento de crises, formação de alianças, tecnologia militar e outros dados que na pesquisa da Escola de Copenhague constituem apenas um aspecto do problema. Daí a importância da análise em níveis variados e da consideração de outros objetos de referência que não somente o Estado na sua acepção tradicional.

Entretanto, apesar de esclarecer a noção de divisão setorial, os níveis de segurança não podem ser reduzidos ao denominador comum da segurança individual. Buzan afirma (1991, p. 51) que fazer esta redução é simplesmente evitar a realidade da tensão permanente entre o individual e o coletivo. Ao invés disso, a tarefa é registrar a dicotomia segurança individual e segurança *nacional* como um dilema central na concepção de segurança, e observar os efeitos nos outros níveis do problema. O estudo da segurança é feito primariamente sobre o destino das coletividades humanas e só secundariamente sobre a segurança individual do ser humano (BUZAN, 1991, p.19). Portanto, estabelecido o paralelo da divisão setorial sobre as necessidades da manutenção da segurança do indivíduo, o foco é concentrado na segurança nacional, da coletividade, e na maneira em que este nível de análise se relaciona com a noção de segurança *internacional*.

Por sua vez, a construção da noção de segurança internacional é feita em face do estudo da segurança nacional, segundo a análise das prioridades e ações de cada Estado. Isso significa dizer que, quando a política de segurança de um determinado Estado estabelece prioridades internas, buscando reduzir as vulnerabilidades estatais, as ações respectivas concernem à segurança nacional. Mas quando a política de segurança busca reduzir as ameaças externas, eliminando ou enfraquecendo suas fontes, a noção de segurança é a internacional. É esta dicotomia que conecta uma política de segurança interna com as relações internacionais, numa análise sobre segurança coletiva internacional dentro dos limites soberanos de cada Estado.

Assim, considerados os três níveis de análise, importante determinar qual deve ser o objeto de referência principal no estudo da segurança, seja qual for o setor considerado, seja qual o for o nível abordado. O cenário internacional, por não ter poder central, é essencialmente anárquico. A ausência de poder central significa a conjunção de Estados soberanos que procuram abster-se da cessão de soberania, perpetuando a

anarquia do sistema. Assim, segundo Buzan (1991, p. 22 e 23), o contexto anárquico gera três conclusões possíveis a respeito da concepção de segurança: os Estados são o principal objeto de referência, uma vez que são as unidades do sistema anárquico. Daí a ênfase, por parte de cada Estado, na manutenção da segurança nacional, independente do nível de análise de segurança em que a ação esteja sendo tomada. A manutenção da segurança nacional não pode descurar das posições defensivas tomadas por outros Estados. Aí reside a noção de segurança internacional e a constatação da interdependência das seguranças nacionais. Se a segurança depende da harmonia ou da hegemonia, não pode ser atingida duradouramente com a anarquia. Entre outras coisas isso significa dizer que sob a anarquia a segurança só pode ser relativa, nunca absoluta.

1.3. A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO. DA POLITICIZAÇÃO À SECURITIZAÇÃO. ELEMENTOS SECURITIZADORES.

A forma como assuntos passam da deriva social, da falta de atenção estatal para a esfera de atuação de uma instância superior, mais freqüentemente o Estado, é chamada de politicização desse assunto (no original, *politicization*, segundo a terminologia dos autores). Sob essa ótica, a securitização é um passo além da politicização: o assunto não é mais somente meramente tratado pelo Estado de maneira usual: seu tratamento passa à esfera da urgência, de uma emergência que legitima a quebra das regras usuais da política, a quebra das regras pelas quais esse assunto estaria adstrito se somente estivesse politicizado. Ou seja, é tratado pelo Estado, e tratado de forma especial.

A ampliação da agenda de segurança a ponto de relacionar ameaças em cinco diferentes setores apresenta o aspecto importante de como a ameaça é definida. Os autores defendem que essa definição é feita subjetivamente. Ou seja, os tópicos da agenda de segurança não são ali postos de maneira objetiva, com ameaças que, sob quaisquer aspectos representam perigo conforme a vulnerabilidade estatal. Os problemas de segurança são estabelecidos de maneira intersubjetiva, por meio do que os autores denominam de processos de *securitização*.

Assim, securitizar um problema é tratá-lo como uma questão de segurança, usando uma retórica de ameaça e defesa do Estado que legitima a realização de ações de emergência que podem ultrapassar os procedimentos normais da política em razão da

excepcionalidade do caso. Daí dizer que a securitização é um ato intersubjetivo: não acontece necessariamente por causa da natureza do problema ou da sua importância objetiva enquanto ameaça, e sim porque é apresentado pela retórica como ameaça, justificando sua colocação do no topo da agenda para que seja tratado prioritariamente. Além disso, a securitização não se completa com o “desejo” subjetivo de tornar algo problema de segurança; o ato de securitização precisa ser aceito por uma audiência, e só então o processo se completará. A segurança, como toda forma de política, reside não em seu objeto, ou nos seus sujeitos, mas entre sujeitos (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 31).

A crença de que a determinação do que é segurança é um processo intersubjetivo, intelectual e tendencioso, e não objetivo, passa pelo fato de que a medição objetiva do que é (in)segurança nunca foi estabelecida por nenhuma teoria. Estados e nações têm padrões diferentes para definir o que constitui ameaça (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p.30).

Assim, no âmbito da setorialização das diversas dinâmicas de segurança nas categorias militar, ambiental, política e societária, os autores dão uma abordagem construtivista à segurança, que passa a ser tratada como um processo intersubjetivo de construção de ameaças. O enfoque construtivista à segurança, aplicado primeiramente por Waever e posteriormente combinado à abordagem de Buzan e demais autores, parte da premissa básica de que a compreensão do mundo, assim como os instrumentos intelectuais que usamos pra ver esse mundo não são derivados objetivamente, mas o resultado de conceitos socialmente construídos (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2001), perspectivas-chave da elaboração teórica dos principais autores construtivistas, como Onuf e Clausewitz. Essa perspectiva implica numa lógica de segurança elaborada pelos atores securitizadores, como o Estado, que elaboram uma agenda de segurança construída não segundo a ameaça compreendida objetivamente, e sim conforme a construção social da ameaça, que se perfaz mediante o discurso securitizador e as ações de emergência balizadas por este discurso. Como resultado, temos um panorama securitário composto de ameaças institucionalmente criadas, que podem ou não representar uma ameaça real à integridade do securitizador. Assim, securitizar, ou aceitar uma securitização, são sempre *escolhas políticas*. Buzan e Weaver afirmam que o simples ato de rotular algo como problema de segurança – ou uma ameaça –

transforma o problema e está, portanto, no processo político de securitização que diferentes dinâmicas de segurança originam (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2001).

Aqui, cabe a elucidação de alguns questionamentos: (1) se a ameaça não é objetivamente construída, e sim uma construção social, o que motiva o surgimento do problema como ameaça; (2) o que legitima a quebra das regras usuais da política; (3) por que a legitimidade dessa quebra de regras é aceita.

Buzan, na obra de 1991, ao admitir o Estado como principal e quase único ator-feitor/construtor social da segurança, imputava somente a ele essa quebra emergencial das regras que fazia um problema passar de politicizado a securitizado. A resposta da primeira questão pode ser daí inferida. Nesse livro ele delineia o embrião da idéia da construção social da ameaça: a segurança é um conceito político cujas ameaças aumentam ou diminuem conforme os Estados e atores adquirem a necessidade de justificar certas ações em prol da manutenção de sua segurança. Ele dá o exemplo dos Estados Unidos e União Soviética, ainda na Guerra Fria, que se beneficiaram do exagero do nível de ameaça que um representava para o outro para legitimar suas ações e reações militares. Ainda segundo o autor, o cultivo de imagens hostis justifica a vigilância política, o protecionismo econômico, o aumento de recursos militares (BUZAN, 1991, p. 11). Está aí uma justificativa coerente da razão pela qual certos problemas, ao invés de meramente politicizados, são securitizados. Definir a segurança segundo os próprios interesses contribui para que a segurança *per se* não seja definida em termos gerais de uma vez por todas. Possibilita que o conceito de segurança seja manipulado segundo interesses que motivam a securitização de problemas.

De onde vem a legitimidade do discurso de securitização e por que ocorre aceitação de um público? A idéia defendida é a de que a predisposição de aceitação do público, que legitima a implementação da quebra de regras e completa a securitização do problema, vem da posição de autoridade ocupada pelo discursante. Se o ator securitizador é o Estado – ou governo ou alguma parte do corpo estatal – essa posição de autoridade é oficial. Mas, devido à possibilidade de multiplicidade de atores, que aprofunda a idéia construtivista da securitização, o discursante não precisa necessariamente ocupar posição oficial de poder (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998). A oficialização, portanto, depende do ator securitizador. Mas a posição de autoridade, de exercício de poder perante um público ouvinte, é não só condição facilitadora, como mencionam os autores, mas requisito essencial para o sucesso posterior da securitização, se completados os outros requisitos. Segundos os autores, um ato de discurso de sucesso

é uma combinação de linguagem e sociedade, de fatores intrínsecos do discurso e do grupo que autoriza e reconhece aquele discurso (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 32).

E de fato, a facilitação do processo de securitização acontece por meio da ocorrência de três condições, que potencializam a integralidade do processo, até culminar com sua completude (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 33). A primeira é o conteúdo do discurso, seguindo o que os autores chamam de “gramática de segurança”. Essa gramática é aquela que faz um discurso ter conotação de alarme e urgência, sem necessariamente conter a palavra “segurança”. Neste tipo de discurso o problema cuja securitização está sendo buscada é posto como ameaça para o objeto protegido, e é defendida a idéia de que sua lida deve ser feita de maneira emergencial. Essa “gramática de segurança”, portanto, usa de palavras específicas para “pintar” o objeto como “ameaça existencial”. A segunda condição é a já mencionada posição de autoridade, não necessariamente oficial, do discursante, e conseqüentemente a predisposição da audiência de aceitar o discurso. E a terceira condição, que não é *sinequanon* e meramente facilita que o problema exposto seja aceito como problema de segurança, são as características das ditas ameaças que facilitam sua securitização, como sentimentos hostis de uma outra nação, armas bélicas, águas poluídas: problemas que naturalmente inspiram o sentimento de urgência necessário à sua colocação como ameaça existencial.

Importante frisar que, apesar da nomenclatura escolhida pelos autores para listar essas três condições que facilitam a completude do processo de securitização, um é de fato condição para que se complete a securitização: a aceitação de uma audiência. Essa aceitação é a verdadeira legitimadora dos atos que se seguirão a esse ato securitizador inicial de discurso: a lida com o problema por meios políticos outros que não as regras usuais. O fato do discurso conter uma gramática de segurança e tratar de um assunto que tradicionalmente inspira sentimento de urgência é que são facilitadores (mas não condições *sinequanon*) do processo de securitização.

A partir daí, pode-se listar quais são os elementos integrantes de um processo de securitização até sua completude. A securitização *per se* perfaz-se por meio da junção de dois elementos: ação securitizadora + aceitação da audiência. A ação securitizadora é o discurso. A aceitação do discurso pela audiência completa a securitização. Para que seja bem sucedida e atinja seus objetivos de lida diferenciada com o problema, há que haver a quebra de regras, o início do tratamento do problema

por outros meios. Conforme os autores, se, por meios de um argumento sobre a prioridade e urgência de uma ameaça existencial o ator securitizador conseguir se desobrigar de procedimentos e regras que de outra forma deveria cumprir, estamos testemunhando um caso de securitização (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 25). Um exemplo pertinente de medida securitizadora, quebradora das regras usuais da política e que não se discute enquanto tal é a guerra: numa guerra não se tenta conversar com o interlocutor que representa a ameaça; se tenta eliminá-lo, uma medida emergencial e que não condiz com as regras cumpridas em tempos de paz.

Os autores frisam ainda (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 26) que um efeito importante da securitização de um problema é aquele que causa nas relações entre as unidades, uma vez que há a legitimação da quebra das regras usuais para a lida com o problema segundo suas próprias prioridades, e não segundo as prioridades e procedimentos acordados com a outra unidade. No caso em estudo, que será aprofundado nos capítulos seguintes, verifica-se a ocorrência deste efeito nas relações União Européia/Espanha – Marrocos: a securitização da imigração ilegal proveniente do Marrocos altera a relações entre essas unidades, pois espanhóis e europeus lidam com o assunto independentemente das regras ou prioridades marroquinas.

Esse aspecto de quebra de regras usuais da política, coloca a securitização como um passo além da politicização, mas também denuncia o choque entre securitização e politicização, colocando-as como figuras opostas. Na securitização as regras políticas usuais são legitimamente burladas ou modificadas, e o problema é tratado como não o seria sem a conotação emergencial que o põs como ameaça existencial. A securitização, portanto, pode ser vista não como uma evolução da política, mas como uma falha desta, pela não utilização da política como usualmente concebida. Ou seja, se regras políticas existem para conduzir a sociedade na lida com os problemas, se essas regras precisam ser quebradas, a política usual, sob o aspecto da securitização, é falha nos assuntos securitários.

Um exemplo bem acabado e bem sucedido de processo de securitização é o que se sucedeu aos atentados do 11 de Setembro nos Estados Unidos em 2001 e aos atentados que se seguiram, o 11 de Março na Espanha e os atentados ao metrô de Londres em 2005. É fato que o terrorismo sempre se constituiu num problema de segurança, mas sua lida seguia um arsenal próprio e habitual de regras. O 11 de Setembro representou um ponto de inflexão no discurso securitário dos Estados Unidos e posteriormente da Europa, e a mencionada “gramática de segurança” está presente em

todos os seus aspectos de urgência e prioridade que levaram o presidente americano a tomar as ações que se seguiram. Note-se que o processo de securitização, aí, se completou com a aceitação tanto do público dos Estados Unidos como da comunidade internacional da execrabilidade do ato terrorista perpetrado e de como a fonte destes atos se constituía numa verdadeira *ameaça existencial*. O que se seguiu foram atos de guerra contra o Afeganistão que não seriam tomados se não fosse o processo de securitização em curso. A quebra das regras usuais da política restou clara e imediata, perfazendo-se no elemento de consolidação da securitização que se completou mediante ao discurso de colocação do problema como ameaça existencial e aceitação do público da emergência surgida. Claro que a presença de todos os elementos facilitadores em sua forma mais ideal tornou o processo de securitização indiscutível: a “gramática de segurança” utilizada continha todos os elementos de urgência, a posição do discursante era de autoridade máxima – presidente dos Estados Unidos -, e não havia nenhuma dúvida de que o problema securitizado constituía-se num problema clássico de segurança. As medidas de emergência tomadas foram, assim, amplamente aceitas, e a quebra das regras políticas usuais foi completada.

Além dos elementos de que se compõe o processo de securitização, cumpre mencionar, ainda, as unidades envolvidas no processo, quais sejam: (1) o objeto de referência, isto é, a quem ou ao quê é dirigida a ameaça; (2) os atores securitizadores, aqueles que declaram que o objeto de referência está sendo existencialmente ameaçado; (3) e os atores funcionais, os influenciadores da política de securitização, que não participam do discurso securitizador e nem constituem objetos de referência. Esse está presente com mais frequência em alguns dos setores de segurança tratados pelos autores, como o setor ambiental. Um ator funcional num processo de securitização desse setor seria uma empresa poluente, que influencia o processo, mas não é protegido por ele (objeto de referência) e não atua securitizando o problema (ator securitizador). Estes dois outros elementos merecem maiores considerações.

A definição de objeto de referência não o aponta como sendo necessariamente o Estado ou nação, embora impossível negar que tradicionalmente o seja. Uma definição mais adequada seria a que aponta o objeto de referência como aquilo cuja sobrevivência é fundamental. Mas sem dúvida reside no Estado, na nação, no meio-ambiente, ou na população e sua integridade a fundamentalidade usual de sobrevivência, que fazem desses elementos os objetos de referência por excelência. Na nação também está contida a audiência que usualmente precisa aceitar o discurso

securitizador para completar o processo. Assim, no exemplo da imigração ilegal como disruptor da ordem pública européia, um dos exemplos de discurso de securitização, o objeto de referência é a sociedade na qual os “disruptores” estejam inseridos. É a integridade da ordem social que precisa ser protegida. E de fato, num panorama mais amplo que o da figura estatal, não se costuma encontrar objetos de referência.

Portanto, no setor econômico, por exemplo, a empresa em si não se constitui num objeto de referência possível; uma idéia admissível é a de que sua extinção implique em prejuízo para a sociedade – essa sim o objeto de referência utilizado. Também em nível sistêmico, num panorama mais amplo que o da figura estatal, não se costuma encontrar objetos de referência. Estes, em larga escala dificilmente vingam. Uma explicação possível é a sensação coletiva de pertencimento (identidade de massa), que só existe em coletividades de menor escala. Daí a limitação dos objetos de referência mais usuais na figura do Estado e seus derivados de mesmo nível.

Importante ressaltar, entretanto, que os novos estudos de Buzan e demais autores que datam de 1998 ampliam as teorizações iniciais de construção social da segurança feitas pelo primeiro em sua obra de 1991. Enquanto nessa o objeto de referência estudado era necessariamente o Estado, as novas teorizações construídas são, nas palavras dos próprios autores (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 47), um realismo pós-soberania, pautado no estudo não dos Estados, mas das unidades. Cada unidade tem a possibilidade de se tornar a referência da ação de segurança, e muitas vezes uma unidade se sobrepõe a outra, ou se intercepta a outra. Ainda assim, as relações de segurança domésticas são inter-unidades, e como a relação entre segurança interna e internacional, para o autor, depende da ótica do próprio Estado, o estudo da segurança internacional pode ser feito inter-unidades. Os autores buscam uma ótica de estudo não centrada no Estado como único objeto de referência no estudo da segurança, como único ator capaz de manejar a segurança; e sim um estudo que toma a segurança como construção feita por vários atores que não só o Estado, mas em que o Estado é, ainda, o principal ator, o mais estruturado para a lida com assuntos securitários. Seria um estudo não *state-centric*, mas *state-dominated* (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 37).

Separado da ótica das unidades que podem constituir objetos de referência está a figura do ator securitizador, aquele que performa o ato securitizador, por excelência o discurso que busca transformar um assunto político num assunto de segurança. Os atores securitizadores mais comuns são líderes políticos, burocracias, governos, lobistas

e grupos de pressão (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 40). Mas é importante frisar que a definição de ator securitizador não é uma questão de quem performa o discurso, e sim uma análise da lógica organizacional por trás do discurso, já que o indivíduo que o pronuncia geralmente responde por uma determinada coletividade (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 41). O líder político não advoga em causa própria, e si em nome do objeto de referência que busca proteger com as medidas emergenciais que deverá iniciar tão logo completada a securitização. Mas em muitos casos os atores securitizadores serão distintos dos objetos de referência. Em outros, entretanto, principalmente quando se trata do Estado, o objeto de referência falará por si mesmo – caso em que coincidirá com o ator securitizador. Importante frisar que mesmo assim nem sempre a securitização se completa, visto que até governos, falando em nome dos Estados, podem não atingir a aceitação da audiência, necessária para completude do processo de securitização.

Quanto à ampliação da agenda em uma gama de cinco setores de segurança – militar, político, societário, ambiental e econômico – os autores argumentam que estudar uma nova agenda ampliada de segurança, dividida em setores que não somente o político e o militar, não exclui os estudos tradicionais de segurança. E sim que esses estudos, ao definir segurança quase que exclusivamente em termos militares, evitam ter de pensar no que segurança verdadeiramente significa (1998, p. 195). Além disso, importante frisar que a divisão em setores facilita o estudo, mas não implica no fato de que estes setores são tratados em separado nos respectivos complexos regionais de segurança em que atuam. Os padrões de segurança regional agregam os cinco setores na lida política diária de forma a tornar a segurança um grande campo de estudo com uma agenda diversa e ampliada.

Mas como ampliar a agenda de segurança sem acabar descaracterizando o próprio conceito de segurança e conferindo arbitrariedade à atribuição deste *status*? Para responder a esta crítica tradicionalista, os autores partem de uma lógica básica e largamente aceita: a correspondência entre segurança e sobrevivência. O padrão usado é a noção de sobrevivência de unidades e princípios coletivos, que é comum tanto à concepção tradicional de segurança como às problemáticas securitárias de uma agenda de segurança expandida. A partir daí, os autores trabalham os principais conceitos que definirão uma securitização bem-sucedida.

A teoria da securitização não contradiz as clássicas teorias realistas, que definem a segurança coletiva como consequência do equilíbrio da balança de poder

mundial. Ao securitizar um problema, o Estado passa a agir fora do âmbito da política normal, como de outra feita não agiria; fazendo-o, classificando algo como ameaça e usando determinados meios de rechaço, altera sua imagem internacional, alterando, significativamente ou não, a balança de poder. Segundo Buzan et. al., a maneira como os processos de securitização de um ator se coadunam com a percepção de outros sobre o que constitui uma ameaça “real” é importante de forma a moldar o jogo de seguranças na comunidade internacional (1998, p. 30).

1.4. A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E O COMPLEXO REGIONAL EUROPEU

A teoria clássica dos Complexos de Segurança é uma bem delineada estrutura embasada nos estudos tradicionais de segurança que analisa os padrões securitários segundo as dinâmicas formadas regionalmente pela interdependência securitária. Nas palavras dos autores, a teoria, segundo inicialmente concebida, é um produto do pensamento dos estudos tradicionais de segurança, *state-centric* e organizados em torno de preocupações securitárias político-militares (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 197). Assim é esboçada a teoria na obra de 1991, num mundo recém pós Guerra Fria que, pelo fim da bipolaridade exibia níveis mais altos de regionalização e níveis menores de globalização. A originalidade da formulação advinha da modificação do panorama em que a segurança era estudada: durante a Guerra Fria em um nível sistêmico, centrado na balança de poder entre as duas superpotências e suas esferas de influência; após seu término, em um nível regional, em que os Estados, passando a seguir suas próprias dinâmicas de segurança, eram regidos pela adjacência das ameaças, formando conglomerados de segurança com padrões próprios. Assim, a delimitação do Complexo Regional de Segurança e definição de suas dinâmicas é feita segundo o padrão formado pelos atos de securitização dos atores securitizadores da região. Não é produto de processos globais, e sim dos padrões de interação que são gerados a partir das dinâmicas de securitização. É justamente o que define a assimetria do processo e dá o tom regional do fenômeno da securitização, permitindo seu estudo a partir dos complexos regionais de segurança, e não de uma abordagem global mais genérica.

A clássica teoria dos Complexos de Segurança, entretanto, enquanto pautada nos estudos tradicionais de segurança, descurava da noção de setores de segurança, que além de ampliar o conceito de segurança para outras áreas que não a político-militar,

aponta a atuação de outros atores que não somente o Estado. A questão da possibilidade de compatibilização da noção de setores e unidades diversas na área de segurança, portanto, merece esclarecimento.

O mais importante argumento a favor do alinhamento entre a teoria clássica dos Complexos de Segurança e a ampliação da agenda em setores com unidades diversas é a idéia de que construções intersubjetivas dos processos de securitização e dessecuritização se coadunam com a idéia de interdependência securitária que é o cerne da teoria clássica dos Complexos de Segurança (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 197). Ou seja, o aumento do número de atores e da agenda de segurança não exclui o conceito de formação de interdependência securitária regional. As regiões ainda são os principais núcleos de segurança, e os diversos setores interagem demonstrando ameaças que integram os padrões de medo e insegurança que moldam as condutas securitárias de cada região. A ampliação em setores não excluiu a interdependência securitária; só ampliou-a para outros aspectos.

Entretanto, como argumento contrário à compatibilização de teorias, há o perigo de deslocamento do eixo regional conforme as dinâmicas específicas de cada setor. No setor econômico, por exemplo, a junção de países periféricos com dinâmicas securitárias econômicas similares mas separados pela geografia. Como explicar uma dinâmica como essa por uma teoria que considera a adjacência como principal fator de interdependência securitária? Para isso, o autor cria a figura das constelações securitárias (no original, *security constellations*): grupos de países que se correlacionam securitariamente segundo a ameaça que têm em comum. As interações securitárias principalmente nos setores ambiental e econômico muitas vezes prescindem da adjacência regional; problemas dessa natureza em geral não são conectados pela proximidade regional, formando subsistemas não regionais (os autores dão o exemplo da AOSIS – aliança de Estados ameaçados de destruição marítima). Na formação de subsistemas não regionais as chances de intersecção setorial são mínimas. A noção de constelações securitárias ajuda a compreender esse conceito, que só desta feita não recorre à interdependência securitária regional para explicar a interconexão de ameaças.

Mas enquanto a política internacional for regida primariamente por Estados soberanos, a importância do estudo da segurança em complexos regionais se manterá em evidência. Inobstante qualquer restrição do estudo da segurança a seus termos político-militares tradicionais, o nível básico de interação de ameaças e dinâmicas securitárias ainda é regional. Segundo o autor, enquanto a formação regional estiver

presente, age como uma lente através da qual outros assuntos securitários que não os tradicionais são focados.

A abordagem construtivista que ressalta o surgimento de novas ameaças, atribuindo importância a novos atores, que se agregam na formação de diferentes setores de análise de segurança interna e internacional, faz parte da discussão de Buzan e Waever sobre os Complexos Regionais de Segurança de maneira a formar de fato uma teoria: outras abordagens de segurança por regiões existem, mas sem formar um cabedal teórico com as terminologias, estruturas e conceitos necessários. Segundo Buzan, a teoria dos Complexos Regionais de Segurança é a única que possibilita a abordagem construtivista das dinâmicas de segurança divididas por setores. Afinal, no campo dos estudos de segurança e estratégia, as teorias existem para tratar problemas específicos, relacionados à visão exclusivamente militar do campo, como alianças, padrões de amizade e inimizade, resfriamento e aquecimento do potencial conflitivo etc. Assim, a teoria de Buzan inova no sentido de que formaliza o estudo dos complexos regionais de segurança, com engrenagens que funcionam segundo determinadas dinâmicas de securitização.

Assim, mesmo uma abordagem pontual como o é o estudo da securitização da imigração ilegal na fronteira Marrocos-Espanha, precisa ser regional, conforme a descrição da teoria dos Complexos Regionais de Segurança. O Complexo Regional de Segurança que serve de cenário para o desenvolvimento das dinâmicas de securitização na fronteira marroquina-espanhola é o europeu da União Européia, descrito por Buzan e Waever já na obra de 2003 como uma Comunidade de Segurança. Isso significa dizer que a interdependência securitária é muito intensa e acontece de maneira a entrelaçar as dinâmicas políticas e securitárias de tal forma, que inibe a formação de conflitos e coaduna os Estados, organizados sob um poder supranacional, de maneira quase pós-soberania. É nesse cenário de conjunção de política e segurança que a política espanhola de lida com o problema da imigração ilegal se conforma com a regência européia da política de imigração, tornando necessária a lente da regionalização da segurança para a análise mais acurada do fenômeno.

1.5. O SETOR SOCIETÁRIO. A IMIGRAÇÃO ENQUANTO PROBLEMA DE SEGURANÇA. A IMIGRAÇÃO E OS SETORES POLÍTICO E MILITAR (*CROSS-SECTORAL DYNAMICS*)

Sob a ótica da construção teórica da Escola de Copenhague, a migração integra as agendas de segurança dos Estados que a securitizam como tradicionalmente ameaça do setor societário. Tanto na obra de 1993 como na obra de 1998 os autores reclamam do pouco foco dado pelos estudiosos no setor correspondente à figura da nação, o que seria necessário ao se falar em segurança nacional. Ao contrário, maior relevância é dada ao estudo da segurança na unidade política e institucional que é o Estado, objeto tradicional do estudo da segurança internacional. Diferença entre as concepções de Estado e Nação determinam a diferença do trato securitário para as duas figuras. Estado diz respeito à delimitação geográfica e política da sociedade lá contida, ao pertencimento formal de um povo a um território. Nação é a formação do povo enquanto identidade coletiva; diz respeito à consciência de pertencimento a uma comunidade não por formalidade, mas por natureza. Se esse é um valor importante para a sociedade, que motiva sua manutenção enquanto tal, nada mais natural que seja um valor protegido, que sirva de objeto referencial se tem sua segurança ameaçada. Daí a importância do estudo da segurança no setor societário segundo os autores.

Apesar do conceito de “nação” em contraposição ao conceito de “Estado” facilitar a compreensão do que seja a segurança societária, o grupo a que diz respeito o setor societário não precisa ser necessariamente nacional. O setor é definido por grupos, menores ou não que a nação, que estejam unidos por uma identidade comum. Os autores usam a nomenclatura alternativa da segurança societária para “segurança de identidade” (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 120). Grupos raciais ou religiosos, ou ainda, grupos sociais específicos e de escopo menor que o da nação podem se constituir em objeto de referência da ameaça e objeto de estudo da segurança societária. Assim, para fins de estudo de segurança internacional, a chave para entendimento da sociedade são as idéias e práticas que identificam indivíduos como membros de um grupo social (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 119). A segurança societária é ameaçada se é ameaçada no grupo correspondente à sua sobrevivência enquanto comunidade.

Os atores securitizadores no setor societário podem tanto fazer parte do cenário de liderança política – seja dentro do governo ou fora, ocasião em que buscam poder político – como estar fora do cenário oficial, exercendo um outro tipo de influência na sociedade. É o caso de grupos sociais, nacionalistas, culturais, anti-imigração ou anti-integração, que representam um grupo societário que não se encontra em maioria no território estatal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 124).

A mídia exerce um papel decisivo na consolidação dos processos securitizadores. A conotação de urgência suscitada pela alegação da ameaça existencial trazida pelo discurso do ator securitizador pode ou não ser retransmitida pelos meios de comunicação, assentando e consolidando o problema de segurança em meio à audiência, facilitando a legitimação dos atos que podem se seguir ao discurso securitizador. No setor societário a mídia exerce um papel ainda mais relevante: detém com outros o poder de definir o grupo que compartilha a identidade do “nós”, noticiando em termos de “nós” ou “eles”, ou em outras localidades, nomeando os diferentes grupos societários que integram um Estado.

Os autores dividem as ameaças existenciais no setor societário em três grandes grupos: migração, competição vertical e competição horizontal. A migração enquanto ameaça apresenta maior tensão entre Estados de proximidade geográfica, embora esta não seja uma possibilidade exclusiva. É o caso dos imigrantes hispânicos nos Estados Unidos ou dos africanos na Espanha. A competição vertical diz respeito a tensões nacionalistas sobre projetos de integração – como no caso da União Européia – ou de fragmentação – como no caso das nações separatistas da ex-Iugoslávia. Já a competição horizontal ocorre em nível regional quando: acontece entre minorias dentro de um Estado, como os quebequenses no Canadá, ou entre Estados vizinhos, quando a influência cultural de um pode sobrepujar a cultura de outro – caso de canadenses quanto aos Estados Unidos. Pode acontecer em nível global, como no caso do “choque entre civilizações” de Huntington, quanto a tensões entre a cultura islâmica e a ocidental, por exemplo (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, pp. 125 e 126).

A migração pode se constituir em ameaça à segurança societária na medida em que “invada” a identidade do grupo, dilua sua homogeneidade, ameace sua constituição enquanto povo. Pode também não representar ameaça, uma vez que naturalmente mude a identidade do povo à medida em que provoque a mudança na composição da população. As nações que securitizam a imigração a vêem como ameaçadora do “nós”. São mantenedoras, portanto, de uma identidade coletiva fixa, atada por características sócio-culturais comuns, seja a língua, a localidade, religião, etnia. Por isso há os autores que defendem a ausência de securitização da imigração no setor societário pela União Européia, comunidade multicultural desde sua origem, de multiplicidade nacional até dentro do âmbito de cada Estado membro (LORHMANN, 2000). Se a Europa ainda carece de uma identidade comum que a constitua numa só nação de várias nações, como a migração pode representar ameaça à sua identidade geral? A securitização da

imigração é, ainda assim, empiricamente constatada desde idos dos anos 80, à época do advento dos Acordos de Schengen. Uma explicação possível é a de que as oposições nacionais europeias que geram a securitização pela União Europeia como um todo da imigração não dizem respeito, sob a ótica do setor societário, a uma identidade supranacional. O que os países da UE compartilham não são suas identidades nacionais, mas sim o medo de que cada uma dessas identidades seja ameaçada pelo fluxo migratório. É o medo de cada Estado em separado, ou cada nação – naqueles Estados com variadas identidades nacionais – que motiva a tomada de medidas em nível comunitário contra a imigração. Mas é importante constatar que apesar deste aspecto não intencional da securitização - a aceitação do público europeu aos atos securitizadores das figuras políticas – a colocação da imigração como um problema de segurança é politicamente estimulada. Como toda securitização, não vem de um medo pré-existente da ameaça existencial, mas da colocação intencional por figuras políticas do problema nesses termos.

Entretanto, o setor societário não é o único que comporta os termos segundo os quais a imigração é securitizada. A análise dos discursos e documentos disponíveis demonstra inclusive que o setor societário não é nem mesmo o principal escopo de securitização da imigração na Europa na atualidade. A colocação do problema pelos atores desloca a securitização da imigração para o setor político.

Segundo Huysmans (2000, p. 752), a securitização da migração resulta de uma poderosa dinâmica política e societária que reifica a migração como uma força que coloca em perigo a boa vida das sociedades da Europa ocidental. De forma geral, é possível dizer que nos anos 50 e 60 havia uma política geral de incentivo à imigração, beirando à permissividade no caso da imigração ilegal. A legalidade do seu status em países como a França, grande estimulador da imigração à época, não era relevante para as necessidades domésticas (HUYSMANS, 2000, p. 754). Já os anos 60 e 70 representaram uma mudança de uma política migratória permissiva para uma política restritiva. Mas a figura do imigrante não possuía ainda a conotação de perigo que veio assumir anos depois. Como diz o autor, a retórica política aos poucos foi ligando a migração à desestabilização da ordem pública (HUYSMANS, 2000, p. 753).

Assim, ainda que não se fale em securitização, a politicização negativa da imigração a partir dos anos 70 pela União Europeia é incontestável. A cessação de estímulos para atração de imigrantes a partir da primeira crise do petróleo deu lugar a uma política incisiva de restrição migratória. Conforme o autor (2000, p. 753), o

privilégio explícito de nacionais dos Estados membros em contraste com os nacionais de terceiros Estados e a regulação restritiva geral da migração sustenta um amplo processo de deslegitimação da presença de imigrantes, requeridores de asilo e refugiados.

Já a partir dos anos 80, desde os Grupos de Trevi, que culminaram com os Acordos de Schengen, a imigração é objeto de debate que a liga à necessidade de proteção da ordem pública e da preservação da estabilidade doméstica (HUYSMANS, 2000, p. 754). A imigração foi então colocada, nos estudos e debates que se seguiram à abolição de fronteiras, num contexto de proteção à segurança interna. Há, portanto, um verdadeiro *spillover* do projeto de mercado interno para um projeto de segurança interna, a partir dos anos 80 quanto ao aspecto da imigração. Já nos Acordos de Schengen a imigração ilegal é explicitamente associada ao terrorismo e a crimes transnacionais, o que denota a pressuposição de que a abolição de fronteiras internas atrairia imigração e prejudicaria a ordem pública quanto aos perigos do terrorismo e crimes transnacionais.

O que se observa daí é a formação de um contínuo de segurança em torno da imigração. Um modo institucionalizado de política que permite a transferência das conotações securitárias de terrorismo, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro à área da migração. Ou seja, a institucionalização da polícia e da cooperação de fronteiras, e os discursos produziram um contínuo de segurança conectando o controle de fronteiras ao terrorismo, crime internacional e migração (HUYSMANS, 2000, p. 760).

Huysmans relaciona ainda a securitização da migração à ameaça do *welfare-state* europeu— do correto provimento estatal trabalhista e previdenciário aos cidadãos europeus. O valor ameaçado portanto seria o acesso por parte dos europeus aos direitos sociais e econômicos. Conforme o autor, experiências de incerteza sócio-econômica são traduzidas em oposição a e medo de imigrantes e requeridores de asilo (2000, p. 769). Todas esses aspectos da imigração como problema de segurança podem ser claramente associados ao setor político nos termos da análise da Escola de Copenhagem.

Claro está que, na concepção construtivista da segurança, toda segurança é política. A securitização é um ato político. Mas pela existência de um setor político específico, com ameaças existenciais e objetos de referência próprios, surge a necessidade de se estabelecer em que termos é construída a análise do setor político sob a ótica da Escola de Copenhagem.

A política, segundo uma concepção maquiavélica de contínua luta para estabelecimento de uma ordem pública legítima constante, em meio às mudanças ao redor da unidade política (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998, p. 144), aponta para ameaças de duas naturezas neste setor: legitimação externa e legitimação interna. A legitimação externa diz respeito à consolidação da soberania do Estado; o reconhecimento externo das estruturas políticas soberanas e portanto não passíveis de intervenção externa e da imagem que a unidade política busca construir de si mesma. Portanto, ameaças à soberania enquanto objeto referencial têm muitas vezes caráter militar e são dirigidas de um Estado para outro em ataque direto à balança de poder regional. Ameaças dessa natureza são, assim, estudadas pela Escola de Copenhagen no âmbito do setor militar, que é o que segue mais de perto a linha de estudo tradicional de segurança. Já as ameaças à legitimação interna dizem respeito ao funcionamento regular do aparato público, à imagem de coesão interna que tem a unidade política. Portanto, sob essa ótica, um Estado politicamente seguro consegue manter as estruturas internas conforme a orientação política a que se propôs seu governo: manutenção de fatores como a segurança pública e sua condição de provedor sócio-econômico. Esses dois fatores estão diretamente relacionados à colocação da imigração como problema de segurança, denotando sua securitização em aspectos outros que não somente os do setor societário, de ameaça à identidade coletiva europeia. A associação da imigração ilegal com o terrorismo e com crimes transnacionais e o rechaço ao imigrante como usurpador de benefícios sócio-econômicos dos europeus demonstram que a securitização da imigração está tão ou mais relacionada ao setor político, em comparação com sua relação com o setor societário.

Se há certa dificuldade em estabelecer uma característica comum de identidade coletiva em toda a União Europeia que justifique a securitização da imigração em termos societários, a necessidade de afirmação da UE enquanto união política parece incontestável. É essa necessidade de consolidação da coesão política, de coesão do aparato sócio-econômico que justifique a integração da Europa um dos objetos referenciais que tornam premente a manutenção da ordem e da segurança pública, principalmente em uma Unidade de Estados de fronteiras internas abolidas. A imigração nos discursos é securitizada nestes termos, através da associação direta com o terrorismo e o crime internacional. Associação indireta é feita com a ameaça à provisão sócio-econômica para europeus dos Estados-membros e ameaça à identidade coletiva cultural do europeu ocidental. O discurso político parece apontar para uma securitização

nos termos do setor político; a aceitação do público parece estar pautada tanto nessa associação feita entre imigração e criminalidade quanto no imaginário geral de usurpação de identidade e bem-estar coletivo pelos imigrantes.

CAPÍTULO 2

1. A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL PELAS COMUNIDADES EUROPÉIAS NAS DÉCADAS DE 80 E 90

2.1. A POLÍTICA MIGRATÓRIA EUROPÉIA DA POLITICIZAÇÃO À SECURITIZAÇÃO: RESUMO CRONOLÓGICO ANOS 50-80

O continente europeu, ao contrário da América, foi construído sem o impulso migratório do qual o novo mundo necessitou para seu crescimento. A análise dos fluxos de migração nesse continente só começa a se tornar significativa a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. A partir daí emigração e imigração no continente conheceram, até os anos 2000, três fases distintas: de 1950 a 1973, período de estímulo à imigração e de emigração; de 1973 a meados dos anos 1980, fase de restrição à imigração com progressiva construção do problema como securitário; e de meados dos anos 1980 até os anos 2000, fase de securitização da imigração, especialmente da imigração clandestina.

Após a alta demanda de refugiados que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial e que caracterizou a migração européia ao fim dos anos 40 até os anos 50, a Europa Ocidental conheceu o avanço econômico do pós-Guerra, impulsionado pelo Plano Marshall. Segundo Stalker (2001, p. 153), entre 1950 e 1973 as economias dos países da OECD cresceram em 5% ao ano. O crescimento gerou necessidade de trabalho, o que motivou busca de trabalhadores fora do território nacional. Inicialmente a busca era em outros países europeus, principalmente os localizados no sul do continente, de industrialização mais lenta. Foram feitos acordos de recrutamento de

“guest workers”, que acabaram por se tornar permanentes e formar redes familiares persistentes por anos após. Mas posteriormente, mesmo os sul-europeus se tornaram receptores, e o recrutamento de trabalhadores persistiu em outras localidades, como ex-colônias, com imigração principalmente em direção à França, Holanda e Grã-Bretanha, formando comunidades e minorias étnicas (APPLEYARD, 2001, p. 07). Segundo dados de Stalker (2001, p. 153), de 1940 a 1973 a imigração para a Europa Ocidental foi de 10 milhões de pessoas, em contraponto à imigração no período de 1914-1940, de 4 milhões. A primeira fase migratória do pós-Guerra na Europa ainda apresentava fluxo significativo de emigração da Europa para a América do Norte e para Austrália e Nova Zelândia, e imigração de refugiados e requerentes de asilo dos territórios comunistas (MARTINIELLO, 2005).

A necessidade laboral apresentada pela Europa em reconstrução teve como consequência, portanto, uma política migratória liberalizada. Martiniello (2005) a qualifica de reativa, e não proativa, apontando não um estímulo direto para a imigração, mas sim um *laisser-faire*, uma abstinência de controle que visava ao preenchimento do mercado de trabalho em ascensão da Europa do pós-Guerra. A busca de mão-de-obra entretanto, o recrutamento de novos trabalhadores migrantes e a promoção da reunião familiar mostram que mais que uma política de ausência de controle, a política migratória europeia desse período era de um crescimento econômico que levava ao estímulo da imigração. A consequência foi um aumento do fluxo não só intra-europeu sul-norte, mas de imigrantes da Ásia, África e Oriente Médio, segundo estimativas de Martiniello (2005).

A partir de 1973-1974, com a recessão econômica que se seguiu à crise do petróleo há o fim oficial do recrutamento de trabalhadores migrantes e o início da doutrina de imigração zero. É o começo da transformação dos padrões migratórios na Europa e o no mundo. Do *laisser-faire*/busca laboral, a Europa passa à restrição, com as tentativas de encorajamento da emigração de retorno e o fortalecimento do controle de fronteiras. A migração laboral persiste, mas com franca diminuição, deixando como quase única possibilidade de migração para o continente europeu a reunião familiar, que ainda era legal, embora progressivamente limitada. O crescimento econômico fez com que os países do sul da Europa passassem à condição de países de imigração, dando mais alternativas àqueles que persistiam com a mudança para o continente europeu apesar das restrições.

Segundo Martiniello (2005) a migração se coloca como um problema de segurança, uma ameaça, a partir de 1989, ocasião dos medos de invasão pelo colapso do muro de Berlim. Stalker (2001, p. 153), apesar de não mencionar a imigração como ameaça ou problema de segurança, define esse período de mais uma mudança na política migratória como a partir de metade dos anos 80, periodização mais correta. O colapso do império soviético nesta década, somado às políticas migratórias restritivas da década passada levaram à explosão da crise do asilo e ao recrudescimento da imigração ilegal. O resultado foi o aumento da severidade de medidas, como deportações e expulsões, a restrição ainda sem precedentes do asilo. Foi assim, a partir da metade da década, com o Ato Único Europeu em 1986 e o início dos Acordos de Schengen em 1985 que ficou clara a forma como a restrição se tornou mais explícita, tomando contornos de securitização. Foi também o início da *europianização*⁶ da política migratória.

2.2. DOS GRUPOS DE TREVI AOS ACORDOS DE SCHENGEN: SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL NOS ANOS 1980

O início da política restritiva da imigração na Europa a partir de 1973 se faz notar nos dados da Eurostat (COMISSÃO EUROPEIA, European Social Statistics, 2002), que confirmam um padrão de diminuição da imigração de 1974 a 1979. O fluxo migratório só voltaria a subir, segundo os mesmos dados, a partir de 1985, com períodos de ascensão e queda durante a década de 90 (ver Anexo – tab. 1). A Europa dos anos 80 se deparou com o crescimento dos fluxos migratórios por diversas razões: conflitos externos, perseguições políticas, empobrecimento de países do Terceiro Mundo e crescimento internacional. Ou seja, os migrantes buscavam fuga por motivos políticos ou econômicos. Era uma Europa que abdicava de suas fronteiras internas e prosperava economicamente, aumentando seu potencial de atração. A restrição da

⁶ Uma boa definição de *europianização* é a elaborada por Balzacq et. al., que explicam que, em termos gerais, a Europeanização é tomada para explicar como a política da UE causa impacto nos sistemas políticos dos Estados Membros (BALZACQ, BIGO, CARRERA E GUILD, Security and the Two-Level Game: the Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats, CEPS Working Document, janeiro de 2006). Nesse contexto, os autores citam Radaelli, que explica a europeanização como uma variável que descreve: “processos de (a) construção, (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais. Procedimentos, paradigmas políticos, estilos, modus operandi e crenças e normas compartilhadas que são primeiro definidas e consolidadas na feitura e tomada das decisões da UE e então incorporadas à lógica do discurso doméstico, identidades, estruturas políticas e política pública” (Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, in K. Featherstone e C. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 30).

migração por razões legais e a pouca flexibilidade, com exceção de alguns países, para a concessão de asilo, aumentava a imigração clandestina, trazendo instabilidade política interna entre os Estados membros. Essa instabilidade, segundo Mitsilegas, Monar e Rees (2003, p. 26) levou à associação da imigração com ameaça à segurança por razões societárias: grupos nacionais conservadores de diversas nações europeias começaram a associar diretamente a imigração ao perigo da ameaça à identidade nacional, aos empregos e à exploração dos recursos sociais já escassos aos nacionais. Já a ameaça securitária da imigração por razões políticas tem suas raízes nos estudos e grupos que precederam a assinatura dos Acordos de Schengen nos anos 1980.

A liberalização econômica fortalecida nos anos 80 exigiu a articulação resultante dos Acordos de Schengen de 1985, e o início da liberalização que se fazia necessária para o estabelecimento da livre circulação de mercadorias: a liberalização de fronteiras. Já nesta década, a posterior ampliação da agenda de segurança começou a ser sinalizada. Ainda em 1975, os ensaios de uma cooperação política europeia traduziram-se no fórum criado para troca de informações estratégicas acerca do terrorismo internacional: o Grupo de Trevi, precursor da lógica de segurança que acabaria por desempenhar um papel de destaque no campo da cooperação em justiça e assuntos internos da UE.

O principal problema securitário que motivou a criação do fórum de TREVI foi o terrorismo, que já aflige a Europa há décadas. Se tornou um problema continental significativo a partir da primeira metade dos anos 70, quando diversos países europeus enfrentaram ataques em seus territórios. Mitsilegas, Monar e Rees (2003, p. 23) mencionam: os ataques de Setembro de 1972, nos jogos olímpicos em Munique, em que onze jogadores do time israelense foram assassinados por terroristas palestinos, e o medo, a partir daí, da infiltração de terroristas do Oriente Médio na Europa, especialmente depois de Yom Kippur; no Reino Unido, o lançamento de bombas pelo Exército Republicano Irlandês em diversas cidades do país entre 1972 e 1973; na Itália, durante toda a década, os ataques da Brigada Vermelha (*Red Brigade*), que culminaram com o assassinato do primeiro-ministro em 1978, e ataques de terroristas fascistas, que culminaram com o bombardeamento da estação de Bologna em 1980; na França e na Holanda, ameaças de grupos separatistas, em menor escala (MITSILEGAS; MONAR; REES, 2003, p. 22). As ameaças eram combatidas sob um ponto de vista de segurança interna, nacional. Mas sua multiplicação pelo território europeu e a movimentação transnacional de grupos terroristas deu origem a uma mobilização geral no sentido de

utilizar cooperação internacional para uma resposta europeia ao problema. O papel do Conselho Europeu neste desiderato foi fundamental e deu origem ao grupo de TREVI quando, em 1975, resolveu introduzir o compartilhamento de informações de problemas de segurança interna, em particular o terrorismo, e considerar outras medidas de cooperação. Surgia TREVI, significando, além da referência à fonte Trevi em Roma e ao ministro Fonteijs (holandês para fonte), *Terrorisme, Radicalisme et Violence Internationale*, o que flagrantemente demonstrava como o recrudescimento do terrorismo levou à formação do grupo que posteriormente daria origem aos Acordos de Schengen. TREVI foi formalmente estabelecido em 1976, e segundo ainda Monar (MITSILEGAS; MONAR; REES, 2003, p. 23), não era baseado em nenhum instrumento formal com natureza de Tratado, não era suportado por nenhuma instituição e tinha um mandato restrito. Operava fora do panorama das Comunidades Europeias numa estrutura puramente intergovernamental como parte do processo da Cooperação Política Europeia. Consistia inicialmente em dois grupos de estudos: TREVI I, que lidava com terrorismo internacional, e TREVI II, com assuntos gerais de ordem pública e a organização e treinamento de forças políticas. Os componentes dos grupos variavam entre oficiais veteranos, ministros nacionais, oficiais da polícia e funcionários da inteligência. Apesar das limitações, o mérito dos grupos de TREVI foi preparar as bases da cooperação transnacional das CE, e seus estudos deram origem a instrumentos concretos de integração, como os Acordos de Schengen e o desenvolvimento do terceiro pilar, de Cooperação em Justiça e Assuntos Internos, no Tratado de Maastricht. Em 1985 foi criado ainda o grupo TREVI III, para lidar com drogas e crime organizado e que foi originário da Europol em 1990 (MITSILEGAS; MONAR; REES, 2003, p. 25).

Outras iniciativas de estudo e discussão de problemas cuja securitização se completaria *a posteriori* tomaram forma nesse período: o “Grupo Pompidou” de discussão do tráfico ilícito de entorpecentes, criado em 1971 pela França mas com participação ativa de todos os membros da Comunidade Europeia apenas a partir das décadas de 80 e 90, com a inclusão do fórum no Conselho da Europa; o “Grupo de Trabalho Policial em Terrorismo”, criado em 1983; o “Grupo *Ad Hoc* em Imigração”, criado em 1986 para coordenação das políticas de asilo e refugiados entre Estados-Membros da CE; e o “Grupo de Coordenadores”, criado em 1988 para estudo de um programa de medidas compensatórias para a abertura de fronteiras (WALLACE, 2000, pp. 392 e 407).

Importante enfatizar como o *continuum* de segurança⁷ que levou à securitização da imigração ilegal nos anos 80 tem correspondência com o processo que levou à restrição da imigração nos anos 70, por razões pura e oficialmente econômicas, após a primeira crise do petróleo em 1973. O advento do terrorismo transnacional e o início da europeização do controle do crime mesmo antes da abolição de fronteiras internas juntaram-se à restrição da imigração por razões econômicas e levaram a Europa ao estabelecimento de uma política de segurança contra a imigração, já cada vez mais com caráter de “fortaleza” após a assinatura dos Acordos de Schengen.

2.3. A CONVENÇÃO DE DUBLIN, A EURODAC, E A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL E ASILO NOS ANOS 90 – UE, IMPRENSA E PÚBLICO

A eliminação de fronteiras buscada pelos Acordos de Schengen revelava duas faces de uma mesma moeda: aprofundamento de integração, mas aumento de insegurança, trazida pela difusão de ameaças não mais barradas pelo muro da fronteira. O livre movimento de pessoas já estava previsto na legislação de integração europeia desde 1957, no Tratado da Comunidade Econômica Europeia, sendo um pressuposto para a completa integração econômica. Não obstante as razões de fundo econômico, a criação de um espaço sem fronteiras trazia, segundo Mitsilegas, Monar e Wyn Rees (2003, p. 34), a necessidade da consolidação de uma área interna comum de segurança, que seria fiscalizada pelo Schengen Information System (SIS). O discurso securitizador tomou corpo: a Convenção de Schengen de 1990 relacionou expressamente imigração e asilo com terrorismo e crimes transnacionais e transfronteiriços, e foi suplementada por um acordo que introduziu várias medidas dirigidas a compensar o possível déficit de segurança. Tais medidas consistiram na aplicação de controle nas fronteiras comuns dos Estados participantes, divisão de responsabilidades com relação a asilo e disposições no campo da cooperação judiciária e policial em assuntos criminais. Muitas foram as chamadas “medidas compensatórias”, e o acervo jurídico de Schengen reservou ainda uma série de medidas a serem tomadas em caráter de excepcionalidade⁸. Tais medidas

⁷ Conceito cunhado por Didier Bigo em “The European internal security field stakes an rivalries in a newly developing area of police intervention”, in Malcolm Anderson and Monica den Boer (eds), *Policing Across National Boundaries*, London: Pinter, 1994, p. 164, segundo Anderson e Apap, *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*. CEPS Policy Brief n° 26, outubro de 2002.

⁸ A exceção se dá pelo fato de que *raison d'être* de Schengen é a livre circulação de pessoas, ao passo que as medidas excepcionais estabelecem uma intensificação do controle de fronteiras.

estão inseridas num contexto de aumento de insegurança que gera uma lógica securitária que suplanta o cuidado com outros preceitos pertinentes à livre circulação de pessoas. Elas, juntamente com muitas outras ações da União Européia, são realizadas em uma curva exponencial que cresce junto com a integração política do bloco.

A manutenção da segurança interna moveu-se claramente para o topo da agenda: a curva exponencial cresceu com a aplicação de medidas que apontavam claramente para a securitização das ameaças da agenda ampliada. Exemplos evidentes são a Convenção de Dublin, a criação do sistema Eurodac e os incentivos aos acordos de readmissão de estrangeiros por seus países de origem.

A Convenção de Dublin, de 15 de junho de 1990, fez parte do contexto do potencial aumento da insegurança trazida pela abolição de fronteiras, mas só entrou em vigor em 01 de Setembro de 1997, após as adesões necessárias. A Convenção estabelece um sistema de determinação do Estado responsável pelo pedido de asilo a algum dos Estados-Membros das Comunidades Européias. O pedido de asilo fica restrito somente ao Estado apontado como responsável. Como um dos objetivos da política de asilo comum é estabelecer critérios mínimos para recepção do aplicante (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 03.04.2001), este não teria razões para preferir um ou outro Estado para refúgio. Negado o pedido de asilo no Estado responsável por sua aplicação, o requerente não pode solicitá-lo em outro lugar. Como lembra Huysmans (2000, p. 756), tornar impossível o pedido de asilo em diferentes Estados-membros diminui a chance de aceitação, reduzindo o número de refugiados que procurem asilo na Europa ocidental. Um dos objetivos primários da Convenção é impedir que imigrantes, sob a falsa condição de refugiados, solicitem asilo como forma de permanecer no país por outros motivos. O objetivo de limitar as solicitações de asilo, faz parte, portanto, de uma política de restrição da imigração.

A Convenção de Dublin, segundo previsão de seu art. 15, foi robustecida pela instituição do Eurodac, sistema estabelecido para a comparação de impressões digitais de requerentes de asilo e imigrantes ilegais. O sistema Eurodac funcionaria por meio de uma coleção de dados de cada Estado-membro contendo impressões digitais, que seria transmitida a uma unidade central, onde a comparação seria feita, a pedido do Estado interessado. A evolução da possibilidade de criação do sistema datiloscópico foi discutida em várias reuniões do Conselho da UE nos anos 90, e a associação feita entre o requerente de asilo e o imigrante ilegal ficou explícita. A reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos de Setembro de 1998 discutiu a inclusão da possibilidade de

utilização do sistema para registro das digitais de imigrantes ilegais (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 24.09.1998). As delegações discutiram se o registro datiloscópico de imigrantes ilegais deveria ser feito quanto àqueles apreendidos perto das fronteiras ou em qualquer local do Estado. A Convenção foi enfim aprovada e o Eurodac foi direcionado aos requerentes de asilo e imigrantes ilegais apreendidos na fronteira ou, sob certas circunstâncias, em qualquer lugar do Estado. O Eurodac foi denominado de “Regulação Eurodac para a comparação de impressões digitais de requerentes de asilo e certos outros aliens” (“Eurodac Regulation on Comparison of Fingerprints of Asylum Applicants and Certain Other Aliens”, CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 27.03.2000), evidenciando que um dos objetivos primeiros da Convenção de Dublin seria o combate à imigração ilegal através de regulação mais precisa e restritiva do asilo.

As políticas de retorno e readmissão do imigrante também podem ser elencadas como exemplos de políticas de emergência que sinalizam a securitização do problema de refugiados e imigrantes ilegais. Segundo o princípio, qualquer nacional de um terceiro-Estado que não tenha direito de permanecer na UE deve voltar a seu país de origem. Para massificar a ocorrência da determinação a Comissão Europeia formulou o “Programa de Ação de Retorno” em novembro de 2002, estabelecendo padrões para repatriação forçada em curto, médio e longo prazos. Esse tipo de política ocupa lugar cativo dentre as prioridades da União, demonstrando a atuação emergencial necessária para caracterizar a securitização das novas ameaças da agenda ampliada de segurança.

Assim, a União Europeia durante a década de 1990 foi palco de uma institucionalização da cooperação policial e aduaneira e criação de uma rede burocrática, que tornou usual o discurso securitário de ligação do controle de fronteiras, terrorismo, crime internacional e migração (Huysmans, 2000, p 760).

2.3.1. A imigração em documentos da União Europeia ao longo da década de 1990

Essa constatação é observada pela análise de documentos da União Europeia, que pelos instrumentos do discurso e da implementação de medidas demonstra a construção da imigração como um problema de segurança. A Cooperação no campo da Justiça e Assuntos Internos inaugurada pelo Tratado de Maastricht apresenta uma retórica que relaciona imigração e segurança desde seus primórdios. A gramática de

segurança mencionada pelos teóricos de Copenhague se repete ao longo da década de 1990 nos documentos tanto do Conselho da Europa, composto por chefes de Estado europeus, quanto pelo Conselho da União Européia no campo da Justiça e Assuntos Internos. O Conselho da Europa de Bruxelas em 1993, por exemplo, relaciona diretamente a nova política externa e de segurança comum européia, o cerne da militarização da segurança interna e que constituía o Segundo Pilar do Tratado da União Européia, com as políticas no campo da justiça e assuntos internos. Essa associação se dava principalmente quando à readmissão de imigrantes ilegais por terceiros-estados. O discurso de securitização da imigração ilegal pelo Conselho Europeu, portanto, é claro, como se observa no texto:

II. CO-OPERATION IN THE FIELD OF JUSTICE AND HOME AFFAIRS
The European Council is determined to use to the full the new possibilities available under the Union Treaty in this sphere, which is a particularly sensitive one for the day-to-day life of citizens, involving as it does both the free movement of persons and the security of citizens.
That agreement covers the following areas:
(...)
-the exploitation of the possibilities offered by better co-ordination between policies in the field of justice and home affairs and the common foreign and security policy, particularly as regards re-admission of illegal immigrants by non-member countries (CONSELHO EUROPEU, 11.12.1993, grifo nosso).

Já a retórica de segurança do Conselho Europeu de Florença, em 1996, reconhece a necessidade dos cidadãos europeus de segurança através de meios de combate ao terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas e das políticas com relação a asilo, vistos e imigração, relacionando, portanto, a imigração com crimes, tópicos tipicamente securitários. O texto está como se vê a seguir:

V. THE INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE
In this perspective, the European Council asks that a general outline for a draft revision of the Treaties, be prepared by the Irish Presidency for the Dublin meeting, addressing in particular the following aims:
[...]
- bringing the Union closer to its citizens in particular by:
[...]
= meeting their need for security, which implies improving substantially the means and the instruments against terrorism, organized crime and drug trafficking, as well as the policies on all aspects of asylum, on visas and on immigration with a view to a common judicial area in this context; (CONSELHO EUROPEU, 21.06.1996, grifo nosso).

A mesma espécie de discurso está contido no Conselho de Dublin, em 1996, e a tendência torna-se rotina a partir do Conselho de Tampere, em 1999, ponto de inflexão da política migratória européia. Em Tampere:

This in turn requires the Union to develop common policies on asylum and immigration, while taking into account the need for a consistent control of external borders to stop illegal immigration and to combat those who organise it and commit related international crimes (CONSELHO EUROPEU, 15-16.10.1999).

Em Colônia (CONSELHO EUROPEU, 03-04.06.1999) também é feito o mesmo padrão de discurso securitizador, e as mesmas medidas sugeridas contra crime organizado, lavagem de dinheiro e tráfico de seres humanos são propostas contra a imigração ilegal, na estratégia comum entre União Européia e Rússia. Os Conselhos de Lisboa (CONSELHO EUROPEU, 2000), Santa Maria da Feira (CONSELHO EUROPEU, 2000) e Nice (CONSELHO EUROPEU, 2000) apresentam a mesma forma já rotineira de relação entre imigração ilegal e crime.

Outra tendência da importância e dimensão securitária com que é tratado o livre movimento de pessoas dentro da “fortaleza européia” é a preocupação recorrente, nos Conselhos Europeus ao longo da década de 90, com o controle das fronteiras externas da União, pré-requisito essencial para a instituição do livre movimento de pessoas no Espaço Schengen. Após 1995, com a entrada em vigor dos Acordos de Schengen, a necessidade de monitoração das fronteiras externas da União é cada vez mais ressaltada. O Conselho de Dublin, em 1996, já demonstra essa preocupação, compartilhada por outros conselhos europeus que se seguem a Dublin.

A mesma retórica de segurança, que acompanha uma preocupação de cunho securitário com a imigração e especialmente imigração ilegal, lado a lado com a instituição de políticas de controle, está presente nos documentos públicos do Conselho da União Européia nas reuniões específicas do Conselho de Justiça e Assuntos Internos. Na reunião de março de 1996 é definido um programa de trabalho multianual, que exige medidas prioritárias de combate ao terrorismo, crime organizado, imigração e trabalho ilegal e fortalecimento do controle das fronteiras externas. Imigração ilegal e terrorismo, mais uma vez, parecem problemas de mesma natureza. O programa está descrito como no seguinte excerto:

DRAFT MULTIANNUAL WORK PROGRAMME

Ministers examined the draft JHA work programme for the next two years drawn up by the Italian Presidency, taking account of the indications given by delegations and in particular those given by the next four Presidencies (Ireland, the Netherlands, Luxembourg and the United Kingdom).

That initiative was a response to a specific request made by the European Council meeting in Madrid on 15 and 16 December last year for the concentration of proceedings in the JHA field on dossiers of particular importance. **The European Council had defined priority objectives, namely the fight against terrorism, combating drug abuse and organized crime in all forms, the improvement of judicial cooperation in both**

criminal and civil fields, combating illegal immigration and employment, asylum, the strengthening of external frontier controls, combating racism and xenophobia and fraud affecting the Community's financial interests (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 19.03.1996, grifo nosso).

Relação entre imigração clandestina e crime, com a mesma tomada de medidas, está presente também no Conselho de novembro de 1996 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 28.11.1996), nas conclusões da presidência, no Conselho de dezembro de 2000 (CONSELHO EUROPEU, 08.12.2000), que recomenda medidas penais, da mesma forma que em maio de 1996 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 28.05.1996), demonstrando ser essa relação uma retórica de rotina.

Segurança e controle das fronteiras externas é uma constante também nos documentos do Conselho de Justiça e Assuntos Internos. O controle das fronteiras está tradicionalmente associado à segurança e à soberania de uma nação, e esse conceito é transportado para as fronteiras supranacionais do Espaço Schengen. O Conselho de junho de 1996 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 04.06.1996) menciona a elaboração de uma Convenção sobre cruzamento das fronteiras externas dos Estados-membros da União Européia, enfatizando a importância da convenção com relação à segurança e integração. A “fortaleza européia” tem de ser fortalecida, portanto, pois o perigo vem de fora, sendo essa uma das essências da securitização da imigração na UE. O mesmo Conselho, ao tratar do livre movimento de pessoas, toma nota de propostas de algumas delegações que se referem às questões de imigração e segurança pertinentes ao assunto. A retórica é clara, portanto.

Outro exemplo da emergência com que é tratado o problema da imigração nos anos 1990 pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos são as medidas especiais de atenção ao assunto. O Conselho de dezembro de 1998 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 03.12.1998), por exemplo, expõe proposta de instituição de uma força-tarefa em asilo e imigração e publica um *paper* estratégico sobre o mesmo tema. O objetivo da força-tarefa seria desenhar análises horizontais de um número limitado de países de origem de requerentes de asilo e imigrantes ilegais, fazendo a partir daí propostas para influenciar o fluxo migratório destes países selecionados. Já no *paper* estratégico, a Comissão contribuiria para a força-tarefa e para a preparação do Conselho de Justiça e Assuntos Internos de Tampere, desenvolvendo uma estratégia em nível europeu para estabelecimento dos elementos-chave para um efetivo gerenciamento de fluxos migratórios, potencializando a capacidade da UE nesse particular. A tendência é

aumentar a europeização da lida com a imigração, atuação nos anos 90 sem precedentes na política migratória europeia.

O Conselho de maio de 1999 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 27.05.1999) apresenta uma outra proposta de controle de fluxos, uma resolução para a criação de um sistema de aviso breve (*early warning*) sobre imigração ilegal. A proposta seria transmitir informação sobre imigração ilegal a redes de facilitação com o objetivo de facilitar a preparação, pelas autoridades competentes, de medidas de combate à imigração ilegal. A proposta continua, demonstrando o detalhamento com que é intencionada a formulação do sistema de aviso, como se vê a seguir :

The purpose of the early warning system is to provide immediate information on:

- first indications of illegal immigration and facilitator networks, particularly in the countries in which migration originates;
- events and incidents which herald new developments in this area and require immediate counter-measures such as concentrations of specific nationalities, perceptible changes in routes and methods, new types of large-scale travel document forgery etc.

Medidas de fortalecimento de controle de fronteiras são com frequência propostas pelo Conselho, que recomenda uso da força e patrulhas preventivas para fiscalização das entradas. O Conselho de julho de 2001 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 2001, PRESS: 281) detalha essas recomendações da seguinte forma:

[...]

3. Measures relating to the crossing of borders

In accordance with Community law, national law, and fundamental legal principles:

- (a) **implementation of expulsion measures taken in the context of the maintenance or restoration of law and order, and cooperation in the repatriation of demonstrators who have been expelled;**
- (b) use of all the legal possibilities available in the Member States for preventing individuals who have a record of law and order offences from going to the country hosting the event if there are serious reasons to believe that such persons are travelling with the intention of organising, provoking or participating in serious disturbances of public law and order;
- (c) application, by the countries concerned, of the provisions of the Convention implementing the Schengen Agreement – in particular, if it proves essential, Article 2(2) thereof;
- (d) **if necessary, the establishment of arrangements with neighbouring countries to make possible joint or coordinated preventive patrols in border areas or to carry out joint checks.** (grifo nosso)

Uma medida que se repete com constância nas resoluções e documentos do Conselho de Justiça e Assuntos Internos é a exigência de apresentação de uma lista de países cuja apresentação do visto na entrada é necessário. O objetivo é produzir uma lista comum entre os Estados-membros, harmonizando esse aspecto da política de vistos e definindo quem está apto a circular com ou sem visto num espaço sem fronteiras que é

a Área Schengen. A origem da medida está em reunião do Grupo de Trevi em 1989 (SECURITY..., 1989), que recomendou esta como uma das medidas para melhor coordenação e combate do terrorismo e tráfico de drogas e melhor eliminação dos controles de entrada e saída de indivíduos nas fronteiras da Comunidade.

Outra medida que é tópico freqüente nas reuniões do Conselho é a realização e conclusão urgente dos acordos de readmissão (*readmission agreements*) após o advento do Tratado de Amsterdã, que, com a comunitarização das políticas de asilo e imigração, conferiu à UE poderes no campo da readmissão. Em maio de 99 a presidência se referiu aos acordos de readmissão da seguinte forma:

Re-admission agreements - consequences of the entry into force of the Amsterdam Treaty

Following a debate on the effects of the entry into force of the Amsterdam Treaty on future re-admission agreements with third States concerning repatriation of persons illegally present in a Member State, the Presidency drew the following conclusions:

"The Community objectives in the field of immigration policy include the repatriation of persons residing unlawfully in a Member State (Article 63(3) of the EC Treaty). Readmission agreements constitute a valuable instrument of an active expulsion policy. The Council will in suitable cases authorise the Commission to conduct negotiations with third States on readmission agreements.

(...)

The Community's responsibility with regard to the conclusion of readmission agreements is therefore not exclusive. A Member State can continue to conclude readmission agreements with third States provided that the Community has not concluded an agreement with the third State concerned or has not concluded a mandate for negotiating such an agreement. In individual cases Member States may also conclude bilateral agreements after the conclusion of a Community agreement or after the opening of negotiations, for instance where the Community agreement or the negotiating mandate contains only general statements on readmission but one or more Member States require more detailed arrangements on the matter. The Member States may no longer conclude agreements if these might be detrimental to existing Community agreements" (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 27.05.1999, grifo nosso).

Esse é o tom com que os acordos de readmissão são recomendados nas reuniões do Conselho de Justiça e Assuntos Internos ao longo de 99 e 2000 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA; 1999- Press:288, 2000- Press: 183).

Um outro programa de combate à imigração ilegal é a demonstração do aumento da europeização da política migratória ao longo dos anos 90 na UE e comprovação da associação feita entre imigração clandestina e crime no território europeu. É a *Europol Drugs Unit* – EDU, criada em Haia em 1994 como um braço da Europol. Segundo o Conselho da União Européia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 10.03.1995) funcionava como uma equipe não-operacional, responsável por analisar e trocar informações e dados sobre certos temas, sendo um deles as redes de

imigração ilegal. Os demais temas consistiam em tráfico ilegal de drogas, de materiais nucleares e radioativos, de motores de veículos e organizações criminosas envolvidas no tráfico e em lavagem de dinheiro associada. Ou seja, inobstante dados que comprovem a proximidade da imigração ilegal com atividades criminosas, a relação entre os dois ilícitos é automaticamente presumida, e a instituição da EDU como unidade de combate também à imigração ilegal é mais uma comprovação do fato (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 04.06.1996).

No que tange a demais evidências da associação entre imigração e segurança nos documentos públicos da União Européia, importante a exposição dos discursos do Alto Representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana. Ocupante do cargo desde 1999, suas preleções sobre segurança européia já incluíram a imigração como parte dos problemas securitários do continente. Em discurso de outubro de 1999, por exemplo (THE EU-RUSSIA...,1999), a retórica de segurança é clara. Ao versar sobre parceria entre Rússia e Europa, Solana menciona os problemas de segurança não-militares enfrentados pela Europa após a Guerra Fria, referindo-se à migração de refugiados e à migração étnica como ameaças, e relacionando-as com o crescimento do crime organizado. O discurso se deu como segue:

[...]

Thirdly, we need to engage Russia in partnership for security reasons. Russia is a natural security partner for Europe – our security is indivisible. We cannot have a secure Europe without a secure Russia. 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.**

But non-military aspects of security are not a soft option. For these non-military security threats are not adequately dealt with by any of our international institutions. NATO cannot completely deal with them. **Although NATO is evolving and takes a wider range of functions, those will hardly cover organised crime, insecure borders, ecological security, ethnic migration and the score of other threats to people living peaceful lives.** (*grifo nosso*)

Em discursos de fevereiro (INTERVENTION..., 2001) e junho de 2001 (EUROPE..., 2001), percebe-se que ainda antes dos atentados terroristas do 11 de Setembro, Solana faz a associação entre imigração e segurança de forma menos incisiva mas não menos evidente. Na primeira, em preleção sobre segurança na Europa, ele novamente se refere às novas ameaças de segurança do pós-Guerra Fria, não mais

pautadas na guerra pura e simplesmente militar, mas na migração de refugiados para a Europa, oprimidos pelos conflitos em suas próprias regiões. Ele menciona também no mesmo trecho do discurso as ameaças da proliferação de armas e do terrorismo, mas a associação direta entre imigração e esses problemas não é feita. Já em junho de 2001 o discurso é sobre o relacionamento securitário da UE com os parceiros mediterrâneos, e é dada ênfase nas pressões da migração econômica e no desafio da integração das novas ondas de imigrantes vindos do mediterrâneo. Javier Solana finaliza seu discurso destacando que a segurança da Europa depende da forma como esses desafios serão enfrentados.

2.3.2. Visão da mídia Impressa: a securitização europeia da imigração em revistas e jornais periódicos na década de 1990

Já segundo revistas e jornais periódicos europeus e americanos ao longo da década de 1990⁹, a progressão da visão dos europeus da imigração se dá da seguinte forma: fim da Guerra Fria, aumento da imigração principalmente na figura do requerente de asilo, mas já com muita imigração econômica durante a década de 1980, mesmo com a persistência da política de imigração-zero iniciada no começo dos anos 1970. A partir de 1989 até meados da década de 1990 verifica-se o crescimento da xenofobia e dos atos de agressão contra estrangeiros na Europa. A percepção do medo de invasão de residentes do ex-império soviético mencionada por teóricos se reflete nas notícias. Publicação do *Management Today*, de novembro de 1991 (WILSHER, 1991), prevê a entrada de um número cada vez maior de imigrantes da União Soviética, e também do norte da África, informando que a Comunidade Européia planejava limitar a entrada dos imigrantes e desencorajar a imigração pelo aumento de ajuda financeira aos países necessitados. Pela notícia, o verdadeiro gerador das reações xenofóbicas e anti-imigratórias desse período era o medo da invasão da população do antigo império

⁹ Revistas e jornais periódicos pesquisados: período 1989-2001 - *The Economist* (US) – segmento do jornal nos Estados Unidos, responsável pela metade da circulação total do segmento britânico; *Time International* – revista de ampla circulação nos Estados Unidos e no mundo; *Canada and the World Background* – periódico canadense bimestral de disponibilização ampla no meio acadêmico; *Index on Censorship* – periódico de circulação em toda a Europa; *New Statesman & Society* – periódico britânico de circulação europeia; *CQ Researcher* - periódico semanal de circulação nos Estados Unidos; *Scholastic Update* – periódico pertencente ao New York Times, de circulação nos Estados Unidos; *Management Today* – periódico de circulação no Reino Unido; *Europe 2000* – circulação europeia; *UNESCO Courier* - periódico online. Período 2000-2001 - *The Observer UK*; *The Independent* – ambos do Reino Unido, de circulação interna.

soviético com o fim da Guerra Fria. O *Economist*, em 1992 (EUROPE'S IMMIGRANTS..., 1992), 1995 (NO ROOM..., 1995) e o *Scholastic Update* de 1992 (MANNING; STEVEN; WESTREICH, 1992) noticiam a “invasão” soviética de forma semelhante.

Inobstante a invasão ou não de soviéticos, as descrições de reações xenofóbicas contra a imigração são uma constante nos periódicos até meados da década de 90, inferindo a conclusão de que a securitização da imigração, até essa época, estava situada clara e principalmente no âmbito do setor societário. Editorial do *Economist* de 1989 (THE STRANGER..., 1989) oferece interessante *insight* sobre as raízes da xenofobia na Europa. Expõe primeiro a necessidade de integração dos imigrantes na sociedade, tanto por esforço dos europeus quanto dos imigrantes. O editorial faz um paralelo entre imigração nos Estados Unidos e Europa, argumentando que os primeiros, tradicionalmente uma nação de imigração, têm tolerância ao multiculturalismo, e buscam uma integração do imigrante sem abandono de suas raízes. Já a Europa, que mal se via à época como continente de imigração, é formada por nações constituídas de história, não de ideologia. O costume tem mais peso que a lei escrita, e isso pode se apresentar como um empecilho para a aceitação de imigrantes. É uma perspectiva interessante, pois delinea uma possível natureza da securitização da imigração por motivos societários, conforme o exposto pela Escola de Copenhagen. Fornece uma explicação da rejeição do imigrante pela dificuldade histórica em aceitar mudanças – e a mudança é a de um continente que construiu outros pela emigração e há poucas décadas atrás consolidou-se como continente imigratório.

No início dos anos 1990, a literatura reflete o aparecimento de uma consciência de que a imigração no continente europeu vinha se proliferando, acompanhada de xenofobia e racismo. Notícia de 1992 (MANNING; STEVEN; WESTREICH, 1992), com o título “trancando os portões”, mostra o crescimento da violência contra imigrantes na Alemanha, França e Itália, com o pretexto de que migrantes estariam roubando os empregos e as casas dos nativos – mesmo com evidências contrárias, diz o periódico. A mesma notícia cita o Ministro das Relações Exteriores da Itália à época, Gianni de Michelis, que declarou estar a Europa num impasse: tentar se tornar a “fortaleza européia” ou reconhecer seu destino como sociedade multicultural, a exemplo dos Estados Unidos.

A associação entre migração e o vocabulário de segurança usual, com palavras como “ameaça” e “medo” é utilizada em notícias dos anos 90. O *Economist*, em 1992

(EUROPE'S IMMIGRANTS, 1992) argumenta que uma sinalização do medo da imigração na Europa é o programa de 1992 da Comunidade Européia, que em Maastricht resolveu pela definição de uma lista comum de países que necessitam de visto para ingressar na Comunidade. É um indício da europeização da política de fronteiras como sinal do aumento da preocupação européia com relação à imigração. Em 1993 o *New Statesman & Society* (ANOTHER BRICK..., 1993) noticiou que os governos da França, Alemanha e Reino Unido colocaram a imigração como uma ameaça à identidade nacional e a causa do racismo. Além de apontar a imigração como ameaça à estabilidade social, defenderam uma lógica de que os imigrantes causam o racismo, e uma maneira de eliminá-lo seria eliminar a imigração. É a mesma lógica apresentada por pesquisa promovida pelo Conselho da União Européia (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 10.03.1995) no início da década de 90, que apurou que a sociedade européia aponta a imigração como causa do racismo. Ou seja, segundo as notícias e a pesquisa do Conselho, na concepção da Europa do início dos anos 1990 a solução para o racismo não era a busca pela integração do imigrante, mas sim a diminuição da imigração. A mesma notícia, além de utilizar a retórica securitária para se referir à imigração, aponta a associação feita entre imigrantes e o crescimento do crime.

Ao longo da década de 90 as razões de rejeição à imigração parecem se diversificar e se afirmar. Um periódico (NO ROOM..., 1995) noticia “medo” de migrantes econômicos pela perda de empregos e pelo terrorismo e crescimento do fundamentalismo islâmico. A violência contra imigrantes e a xenofobia persistem.

Uma tendência que parece se repetir em vários periódicos a partir dos anos 2000, ainda antes dos atentados do 11 de Setembro, é uma retórica de necessidade de estímulo à imigração em razão da crise demográfica européia que se vislumbrava já em início da década de 90. Segundo o *Economist*, em 2000 (GO FOR IT..., 2000), a União Européia teria de importar 1,6 milhões de migrantes por ano entre 2000 e 2050 para manter estável sua população em idade de trabalho. O periódico, a exemplo de outros (SEA OF PROMISE..., 2001; KNOCKING..., 2000; JAMES, 2000), argumenta que a força de trabalho do continente nunca necessitou tanto de renovação, e que imigrantes tendem a injetar vitalidade e disposição para trabalhos pouco desejados em países em envelhecimento como os europeus.

Mas mesmo num período em que os jornais não publicam somente más-notícias com relação à imigração, os sinais de rejeição ao fenômeno ainda são muitos. O *Observer*, por exemplo, em 2001 (CLOSING..., 2001), publicou pronunciamentos de

Tony Blair, na Inglaterra, e Giuliano Amato, na Itália, que anunciavam à época uma parceria entre os dois Estados contra a imigração ilegal e o tráfico de imigrantes. Os pronunciamentos enfatizavam o papel da Europa em prover proteção a refugiados. Mas defendiam o combate da imigração ilegal com a justificativa de dar um basta no sofrimento dos migrantes que, pela clandestinidade, só conseguem passar para o território europeu por meio da ação dos criminosos que fazem o transporte (os *carriers*). Assim, a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos são colocados como problemas da mesma espécie, e a série de medidas anunciadas pela Itália e Grã-Bretanha visavam atacar ambos. O periódico enfatiza que, mesmo assim, Itália e Grã-Bretanha acreditam que o controle eficiente das fronteiras e a ação firme contra imigração ilegal e tráfico de seres humanos devem ser balanceados com um debate sobre os benefícios da migração.

A mídia atua na securitização de problemas tanto como espelho ou condutor da agitação pública com relação a determinado assunto quanto como evidência do sucesso da aceitação popular de que determinado problema é um problema de segurança e deve ser repellido com urgência, seja quais forem as medidas tomadas. Ao longo da década de 1990 os periódicos poderiam tanto estimular como limitar-se a espelhar a insatisfação do público europeu em sua “nova” condição de continente imigratório. Fosse qual fosse a opção correta, algo era claro: o imaginário europeu da década de 1990 e início dos anos 2000 via a imigração, não só a ilegal, mas o aumento dos fluxos migratórios externos em si, como uma ameaça à identidade nacional, à tradicional homogeneidade e conservadorismo da população, e à estabilidade sócio-econômica e laboral. Como consequência da rejeição, imigrantes eram constantemente associados ao aumento do crime nacional e transnacional, inclusive quanto ao aspecto da disseminação do terrorismo.

2.3.3. A securitização da Imigração e o público europeu

Uma securitização se completa após a aceitação do público dos discursos e das medidas tomadas em combate ao problema securitizado. Discursos que buscam securitizar um problema completam seu objetivo de securitização com sua capacidade de provocar a anuência do público. Uma vez que o problema esteja inserido na praxe da vida política do Estado e no senso comum de que a ameaça é existencial, sua securitização foi completada com sucesso. A análise da opinião pública européia se

apresenta como uma evidência de como a imigração está consolidada como “ameaça” no cotidiano da Europa ocidental.

O *Eurobarometer* é uma série de pesquisas regulares feita para a Comissão Europeia desde 1973, e produz relatórios da opinião pública dos Estados-membros da UE com relação a assuntos determinados. Algumas das pesquisas do *Eurobarometer* feitas nos anos 90 e 2000 oferecem um prospecto da opinião do público europeu relativamente a assuntos relacionados com a migração, demonstrando como o tema é visto pela Europa. Pesquisa do *Eurobarometer* de 1996 entre autoridades da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 1996)¹⁰, questionou-os sobre em que escala, de 1 a 10, a forte imigração de países não-europeus se apresentava como uma ameaça para os interesses vitais da Europa nos dez anos seguintes à pesquisa. A média de índice ficou em 5.9. Não só a pesquisa elencou a imigração como ameaça, mostrando que essa já era uma das causas de medo entre europeus, como a resposta dos pesquisados confirmou a visão desse setor do público da imigração como problema ameaçador.

Já pesquisa do *Eurobarometer* em 1997, feita com o grande público sobre Racismo e Xenofobia na Europa é um grande indicador do índice de rejeição do imigrante não europeu no continente (COMISSÃO EUROPEIA, 1997). Segundo a pesquisa, quase 33% dos entrevistados definiram a si mesmos como muito racistas ou um tanto racistas. Insatisfação com suas circunstâncias de vida, medo de desemprego, insegurança sobre o futuro e baixa confiança nas autoridades públicas estavam entre as principais características daqueles que se colocaram na maior escala de racismo. A porcentagem de 48% dos entrevistados respondeu que seu país estaria melhor sem a presença de imigrantes. Já 20% concordou com as afirmações de que imigrantes legalmente estabelecidos de fora da União Europeia deveriam ser mandados de volta a seus países de origem, e de que todos os imigrantes, legais ou ilegais, de fora da União Europeia e suas crianças, inclusive aquelas nascidas na UE, deveriam ser mandados de volta a seus países de origem. Um número correspondente a 66% dos entrevistados concordou que todos os imigrantes ilegais deveriam ser mandados, sem exceção, a seus países de origem. Os resultados da pesquisa confirmam algumas das causas do medo que o imigrante provoca: a xenofobia alimenta ou é alimentada pelo medo da perda do emprego e da usurpação de benefícios sociais.

¹⁰ Membros dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, servidores civis dos Estados-membros, líderes de negócio e trabalho, líderes de mídia e figuras de destaque no cenário acadêmico, cultural ou religioso de seus países. Eurobarometer Survey. *The European Union: a View from the Top*. 1996, p. 55.

A pesquisa *Eurobarometer* padrão realizada em abril/maio de 2000 (COMISSÃO EUROPÉIA, Eurobarometer Survey, 2000) realizou questionamento menos específico sobre como os europeus percebem os não-europeus, obtendo uma percentagem menor sobre a incidência do racismo e xenofobia na Europa ocidental. Os resultados foram similares para as perguntas sobre se os entrevistados se sentiam perturbados pela presença de alguém de outra nacionalidade, raça ou religião. Em todas as três perguntas a pesquisa apresentou um resultado de aproximadamente 20% de declarantes que sim, se sentiam perturbados pela presença de alguém de outra nacionalidade, raça ou religião.

Outra referência à política de imigração da UE é feita na pesquisa *Eurobarometer* de 2001 realizada em novembro/dezembro de 2000 (COMISSÃO EUROPÉIA, Eurobarometer Survey, 2001). A pergunta foi quais seriam as três áreas prioritárias para o Parlamento Europeu nos Estados-membros. Segundo a pesquisa, a Alemanha foi o único país em que duas entre dez pessoas escolheram política imigratória, enquanto menos de 10% escolheram essa política na Grécia, Portugal, Finlândia, Luxemburgo e Espanha. Pode-se supor que a baixa incidência de escolha da política migratória como área de prioridade se deve à rejeição dos europeus à imigração.

Outra espécie de pesquisa de opinião realizada na Europa foram as “pesquisas contínuas” (*continuous tracks surveys*) da opinião europeia, realizadas entre setembro de 1996 e janeiro de 1997 para a Comissão Europeia, publicadas no periódico *Europinion* e de metodologia algo diversa das pesquisas Eurobarometer (EUROPINION, 1997). Foram os seguintes os resultados relacionados à imigração: 65% dos entrevistados acreditavam que pessoas do sul do mediterrâneo, desejando trabalhar na UE, deveriam ser aceitas, mas com restrições. Uma percentagem de 16% foi totalmente contra a aceitação desses migrantes, e a mesma quantidade, totalmente a favor. Os resultados foram quase os mesmos, com a diferença de um ponto percentual, na mesma pergunta, mas relativa a migrantes do leste europeu. Questionados sobre como se sentiam a respeito do número de pessoas de fora da UE vivendo em seus países, 57% alegaram que há estrangeiros de fora da UE demais; 18% opinaram que não havia o suficiente, e 17%, que a quantidade era a certa. O nível de rejeição, mesmo que não completo, é significativo.

A securitização completa de um problema pode tanto ter a aceitação no público por refletir o senso geral de ameaça, como provocar uma mudança de senso-comum, a aquisição de uma nova percepção do problema, conduzindo através da influência e às

vezes da indução a necessária aceitação do público. A segunda opção não acontece raras vezes, pois a securitização do assunto é com frequência resultado de manobras políticas para que certas medidas sejam implementadas, medidas cuja rapidez de implementação é potencializada pela urgência que apresenta um problema posto como problema de segurança. Seja como for, a União Européia não só tem todo um aparato institucional e de cooperação que reafirma a imigração como problema de segurança, como tem um público que enxerga o fenômeno imigratório como uma ameaça. Tudo é causa ou justificativa da securitização.

2.4. TRATADOS DE INTEGRAÇÃO: DE MAASTRICHT A AMSTERDÃ, A COMUNITARIZAÇÃO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA EM 1997 E A CONVENÇÃO DE TAMPERE DE 1999

O quadro institucional único e peculiar que caracteriza a União Européia de hoje começou a ser consolidado com o Tratado de Fusão dos Executivos, de 1957, que unificou os Conselhos e as Comissões das três Comunidades criadas pelos Tratados de Roma. A década de 1970 foi marcada pela assinatura de Tratados de ampliação dos poderes e melhoramento das instituições supranacionais européias.

Nos anos 1980 a evolução das Comunidades européias, para continuar conforme o previsto, necessitava de uma revitalização. O projeto de integração descrito no Tratado de Roma envolvia a realização de três fases: primeiramente, a liberalização das trocas entre os membros da Comunidade Européia, gradualmente ao longo de doze anos de adaptação; como segunda etapa, a Comunidade procederia com a concretização de quatro liberdades de circulação – mercadorias, pessoas, serviços e capitais; e em terceiro lugar, deveriam ser aplicadas, através de um necessário e árduo esforço normativo, políticas comuns destinadas à realização e ao bom funcionamento do mercado comum europeu, solidificando o processo de integração na medida em que evoluía da chamada integração negativa para a integração positiva.

Com o intuito de concretizar estes objetivos, foi assinado em Luxemburgo o Ato Único Europeu, em 17 de fevereiro de 1986, com entrada em vigor em 1º de julho de 1987. O nome se deu ao fato de que num único ato se procedeu à revisão dos três tratados que à época constituíam o que seria chamado de Comunidade Européia (CE), reformando as questões institucionais, o mercado interno e as políticas positivas comuns de integração. Somente aí a concretização de uma *União Européia* foi definida como

objetivo a ser realizado. A evolução do processo de integração deveria culminar numa união compreendida por um espaço econômica e socialmente integrado, homogêneo e coeso, regido por instituições em cujos quadros os Estados-membros procurariam definir e aplicar uma política externa comum (LOBO, 2004, p. 36).

Na esteira das inovações trazidas pelo Ato Único Europeu de 1986, a concretização real da união econômica e política hoje conhecida como União Européia começou a tornar-se oficial com a assinatura do Tratado de Maastrich, em 07 de fevereiro de 1992. O avanço no quadro fático e jurídico do processo de integração foi tamanho, que mesmo o procedimento de aprovação do tratado precisou passar por um período de adaptação e adequação de suas normas às legislações constitucionais e infraconstitucionais dos Estados-membros, que inclusive realizaram diversos referendos, para só então determinar a entrada em vigor do Tratado, em 1º de novembro de 1993. O Tratado de Maastrich assinalou uma nova fase na construção comunitária, definindo novos campos de atuação e reforçando os já existentes, “numa dinâmica marcante de que se destacam o estabelecimento do mercado único, a união econômica e monetária e a instituição formal da União Européia” (LOBO, 2004, p. 38). Assim, somente no Tratado de Maastrich foram definidas as bases que sustentam hoje o funcionamento da União Européia. As instituições e órgãos da União foram configurados de maneira aproximada à que se conhece modernamente.

Com o Tratado de Maastrich ficou formalizada uma União Européia baseada em pilares que integrariam o escopo da UE conforme uma estrutura consistente metaforicamente num “edifício”, cuja fundação se assentaria nas tradições comuns aos diferentes povos europeus, o telhado, nas instituições democráticas e a constituição de suporte do edifício, ou seja, os pilares, se tripartiriam da seguinte forma:

➤ Primeiro pilar: Comunidade Européia, CECA (Carvão e Aço) e CEEA (Energia Atômica), que juntas sintetizam a coesão econômica, social e política entre os povos dos diferentes países integrantes da UE;

➤ Segundo pilar: Política Externa e de Segurança Comum: Título V (arts. 11 a 28) do Tratado da União Européia (Amsterdã, 1998), de onde se descortina a natureza complexa da UE, eis que se define a existência de um corpo orientado a assegurar a unidade e harmonia no âmbito do relacionamento com os demais sujeitos integrantes do concerto das Nações. Impõem-se deveres de ação e de omissão aos Estados membros,

para assegurar a ‘salvaguarda dos valores comuns’, prevendo-se atuação uniforme no âmbito de organizações e conferências internacionais (JUSTEN FILHO, 2000);

➤ Terceiro Pilar: Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal: Título VI (arts. 29 a 42) do Tratado da UE, que consolida a idéia de combate conjunto à criminalidade, inclusive com cooperação estreita entre forças policiais, a desdobrar-se no âmbito de um Serviço Europeu de Polícia (Europol), ainda conforme Justen Filho (2000).

Mitsiliegas *et. al.* (MITSILIEGAS 2003, p. 01) coloca o Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Européia, como o início da cessão de soberanias pelos Estados membros quanto ao tratamento da segurança. Antes disso, argumenta, os governos nacionais monopolizavam a segurança interna e mantinham-na como assunto soberano.

Em 02 de outubro de 1997, com vigor a partir de 1º de maio de 1999, firmaram-se os Tratados de Amsterdã, que modificaram formal e materialmente o conteúdo do Tratado de Maastrich, reafirmando e fortalecendo os institutos e disposições previstos pelo tratado prévio. A unificação da Europa tornou-se ainda mais intensa, com a intenção de se criar um concreto Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça e o 1º Pilar foi reforçado pela inclusão de matérias relativas à liberdade de circulação de pessoas, ampliando-se, com essa comunitarização, a incidência do poder supranacional europeu. Ficava fortalecida a europeização da política européia de imigração, um ramo derivado da progressiva europeização da segurança na Europa.

A europeização da segurança é processo pelo qual riscos à segurança interna, antes tratados em nível nacional, são reconceitualizados e redimensionados, passando a ser tratados em nível europeu. Este é o contexto sobre o qual se desenvolveu a cooperação européia em matéria de assuntos domésticos. A cooperação surgiu primeiro como parte das medidas compensatórias à eliminação de fronteiras estabelecida pelos Acordos de Schengen, e deu origem a um pilar individualizado na estrutura da União Européia estabelecida pelo Tratado de Maastricht: o pilar da Justiça e Assuntos Internos. Mas a dialética predominante era de que a atuação de atores não-estatais e a diversificação de ameaças no âmbito do continente europeu foram favorecidas pela eliminação de fronteiras estabelecida pelos Acordos de Schengen e pelos Tratados de Integração. Nesse sentido, a reformatação de ameaças desenvolveu-se durante a década de 90 a ponto de situar a cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos numa

área *cross-pillar*: asilo, imigração e cooperação da justiça em matéria civil passaram a ser tratados em nível comunitário, no primeiro pilar, enquanto os demais elementos pertencentes a esta área de cooperação permaneceram no terceiro pilar, para que continuassem a ser tratados de maneira intergovernamental. O Tratado de Amsterdã estabeleceu o acima exposto e determinou a criação da já mencionada “área de liberdade, segurança e justiça”, eixo em torno do qual a União Europeia deveria a partir de então se fortalecer. Porém o reconhecimento de que a manutenção da segurança interna numa Europa integrada passava a estar diretamente ligada ao tratamento da segurança externa só foi oficialmente reconhecida pelos Chefes de Estado e Governo nas conclusões presidenciais do Conselho de Tampere, em 1999, oportunidade na qual foi mais severamente observada a necessidade de uma abordagem global e não mais somente nacional, da segurança de cada Estado-membro.

A definição de segurança internacional e dos mecanismos que a caracterizam é distinta da definição de segurança interna e da lógica do reforço da lei e da ordem para a manutenção do indivíduo seguro. O caso europeu mostra, entretanto, uma amalgamação da segurança externa e interna através da europeização da última, do trato coletivo em nível europeu de problemas outrora internos mas que se tornaram transnacionais, como o terrorismo, o crime organizado e a imigração ilegal. Essa externalização, embora só reconhecida oficialmente no Conselho de Tampere, esteve presente durante toda a década de 90, a formatar o novo espaço de segurança da União Europeia.

A europeização da política migratória na UE chega a seu ápice em 1999, com a comunitarização da política de “vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas ao livre movimento de pessoas”, que passou do terceiro pilar para o primeiro. O Título IV do Tratado de Amsterdã define um interregno de cinco anos da entrada em vigor do Tratado, durante o qual a Comissão dividiria o direito de iniciativa política com os Estados-membros. Depois desse período a Comissão teria direito de iniciativa exclusiva, mas precisaria examinar propostas feitas pelos Estados-membros. Somente por decisão unânime do Conselho, com maioria qualificada e co-decisão do Parlamento Europeu a política de asilo e imigração poderia tornar-se completamente supranacionalizada. Ou seja, os efeitos da comunitarização, mesmo passados sete anos da entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, são ainda mais simbólicos que concretos. Boa parte das políticas migratórias ainda são tomadas pelos governos nacionais, cabendo ressaltar aqui que a comunitarização não tira a prerrogativa dos Estados-membros de elaborarem políticas nacionais com relação ao assunto comunitarizado.

Mas a decisão comunitária, se em choque com a política nacional, tem, em tese, prevalência.

O que é essencial analisar é a iniciativa em si de supranacionalizar o que era antes intergovernamental, numa evolução do tratamento em nível europeu da imigração. Um dos principais efeitos da comunitarização no fortalecimento de medidas imigratórias é que, passada à esfera supranacional a política pode gerar medidas de vinculação jurídica, saindo do âmbito da mera sugestão, que só se concretizaria mediante o acerto intergovernamental. Em nível comunitário, passa-se da sugestão de implementação de políticas, tão comum nas reuniões dos Conselhos ao longo da década de 90, para a ação real. A comunitarização, portanto tem o condão de ressaltar a espécie de política que esteja sendo tentada em nível europeu. Se a tendência é continuar a securitizar a imigração, a comunitarização fortalece a capacidade de regulação e perpetua as políticas restritivas, que situam a imigração como um problema de segurança.

Importante registrar o destaque feito por Monar *et. al.* (MITSILIEGAS 2003, p. 87) quanto à direta conexão feita entre o controle imigratório e medidas anti-criminais no art. 61 do Tratado de Amsterdã, pertencente ao Título IV do Tratado, que versa sobre vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas ao livre movimento de pessoas:

art. 61 (a) calls for the adoption of measures aimed at ensuring the free movement of persons in conjunction with directly flanking measures with respect to external border controls, asylum and immigration [...] and measures to prevent and combat crime in accordance with the provisions of Article 31 (e) of the Treaty of European Union.

O autor conclui, a partir daí, que o contínuo de segurança, segundo ele introduzido pelo Tratado de Maastricht relacionando diretamente a imigração com o crime, foi apenas reforçado pelo Tratado de Amsterdã, com a comunitarização das políticas migratórias e a inclusão do Schengen *acquis* no Tratado das Comunidades Européias.

A manutenção e o desenvolvimento da UE em torno de uma Área de Liberdade, Segurança e Justiça, estabelecida pelo Tratado de Amsterdã e reforçada pelo Conselho de Tampere, demonstra uma das facetas da securitização do livre movimento de pessoas estabelecido em Schengen. Essa Área se constituiria num novo objetivo de integração onde estes três preceitos seriam desenvolvidos em interligação. A Comissão reconheceu posteriormente, entretanto, que a definição desta Área pelo Tratado não

estava suficientemente clara. Dois diplomas posteriores vieram então esclarecer a natureza da Área de Liberdade, Segurança e Justiça: uma comunicação da Comissão intitulada “Plano de Ação em como implementar melhor as provisões do Tratado de Amsterdã na Área de Liberdade, Segurança e Justiça”, de dezembro de 1998, e as já mencionadas Conclusões Presidenciais do Conselho Europeu de Tampere. Por esses dois instrumentos a definição de cada preceito ficou melhor delineada. A “liberdade”, conforme definida pela conclusões de Tampere, estaria além do livre movimento de pessoas entre fronteiras internas: constituiria a liberdade de mover-se, com segurança, num ambiente regido pelo primado da lei. Ou seja, a liberdade de movimento e de exercício dos direitos civis teria de estar acompanhada de condições de segurança interna e de uma justiça acessível e eficaz. Daí a inter-relação entre os três termos.

Da definição importa analisar a problemática da contradição que vem sendo flagrada na adoção das políticas europeias no campo da Justiça e Assuntos Internos: garantir a liberdade civil concomitantemente à manutenção da segurança. Estas duas ações parecem estar mutuamente excludentes, e uma enfática lógica de segurança acaba por invadir o domínio das liberdades fundamentais.

Para a Comissão Europeia, “o direito que assiste a qualquer cidadão da UE de se deslocar livremente na União Europeia e de se estabelecer em qualquer ponto do seu território constitui um dos sinais mais evidentes de uma Europa unida com uma dimensão humana” (COMISSÃO EUROPEIA, VIVER..., 2001). Em sua definição de *liberdade* a Comissão desassocia o direito de livre circulação do ponto de vista puramente econômico, e amplia o conceito, incluindo na livre circulação a faculdade do gozo dos direitos fundamentais garantidos pelos diplomas europeus por todos os cidadãos que vivem na União Europeia, inclusive cidadãos de países terceiros. Já ao definir a *segurança* a Comissão enfatiza o aspecto da importância da cooperação policial e aduaneira no compartilhamento de dados de criminosos suspeitos e imigrantes ilegais. Já aí a primeira contradição é posta: a imigração ilegal é explicitamente associada ao crime organizado e transfronteiriço, o mesmo acontecendo com os requerentes de asilo, que por vezes permanecem ilegalmente no país até que o pedido seja concedido. A demonstração é que a lógica da segurança já invadiu a esfera das políticas sociais e da concessão de direitos a nacionais de países-terceiros. Além disso, a instituição da AFSJ decreta uma separação entre “nós” e “eles”; aqueles dentro do espaço de segurança devem ser resguardados das ameaças vindas de fora.

2.5. CONCLUSÕES PARCIAIS

A construção do Espaço Schengen na União Européia, impulsionada por razões econômicas, gerou um spillover do projeto sócio-econômico europeu para um projeto de segurança interna (HUYSMANS, 2000, p. 760). O processo tem resultado num “contínuo” de segurança: um modo institucionalizado de política que permite a transferência das conotações securitárias de terrorismo, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro à área da migração. Ou seja, os discursos de retórica securitária e a institucionalização da polícia e da cooperação de fronteiras produziram um contínuo de segurança conectando o controle de fronteiras ao terrorismo, crime internacional e migração. (HUYSMANS, 2000, p. 760). A conexão entre terrorismo, crimes transnacionais e a imigração ilegal vem, *a priori*, da diminuição da fronteira enquanto limite para o crime. A percepção européia crescia conforme uma lógica em que a imigração clandestina tornava-se um facilitador do crime transfronteiriço, ao manter o criminoso no anonimato, pela condição de ilegalidade. A associação entre imigração ilegal e crime foi crescendo de tal forma a hoje parecer indissociável, a despeito de todas as outras raízes sócio-econômicas originárias da imigração ilegal. O resultado é a securitização no setor político de um problema disruptor da ordem pública. Já a securitização da imigração no setor societário é a rejeição do imigrante pela ameaça à identidade nacional. Na falta de uma identidade supranacional, de nível europeu, a rejeição é de cada nação, em união para formar uma Europa generalizada que motiva a securitização em nível supranacional. Existiriam duas razões para a securitização, portanto, que repousam em dois setores diferentes segundo a teoria de Buzan: a securitização por motivos políticos, de ordem pública, cujas razões são mais visíveis e têm origem numa associação feita entre a transnacionalidade do crime e o cruzamento ilegal das fronteiras; e a securitização por motivos societários, com caracteres xenofóbos, e que sem razão empírica aparente rejeita o imigrante por não fazer parte da identidade nacional e por roubar seus empregos e sua fatia no Estado de bem estar social.

Cabe ainda ressaltar que o controle de fronteiras estatais é tradicionalmente elemento chave tanto para a afirmação da soberania de um país como para a sua política de segurança. Nos tempos mais belicosos, de ocorrência de invasões interestatais, estas se davam pelas fronteiras, daí a associação com a política securitária e soberana do Estado, segundo Monar *et. al.* (MITSILIEGAS 2003, p. 16). Dos assuntos tratados pelo

pilar da Justiça e Assuntos Internos os mesmos autores se referem ao controle de fronteiras como o menos afeito à cessão de soberania por parte dos Estados, visto que desde o século XIX total e independente controle de fronteiras é visto como um importante elemento de soberania, tal qual controle das forças armadas nacionais e da moeda nacional. Razão pela qual a Grã-Bretanha, por exemplo, não integra os Acordos de Schengen (MITSILIEGAS 2003, p. 9).

A integração europeia ao longo dos anos, segundo a sucessiva evolução imposta pelos Tratados de integração, passou por um processo de abdicação de parte das soberanias pelos Estados membros, transferindo certos assuntos da esfera intergovernamental para a esfera supranacional. Integração originariamente econômica, os assuntos dessa natureza foram mais facilmente supranacionalizados. A matéria regida pelo pilar da Justiça e Assuntos Internos, entretanto, é mais delicada, e é composta por quatro principais objetos de exceção na lida supranacional (MITSILIEGAS, 2003, p. 9); controle de fronteiras, assuntos relativos à ordem pública, lei criminal e regras acerca da entrada e admissão de nacionais de terceiros países. É possível dizer que o pilar de Justiça e Assuntos Domésticos encerra o núcleo das soberanias, e concentra as matérias que impedem que a União Europeia se torne um super-Estado e seja o que é hoje: um conglomerado de nações que cedem suas soberanias à lida de apenas alguns assuntos, conservando sua condição de Estado. Por esse aspecto é mais fácil compreender a importância da comunitarização da política de asilo e imigração. Se maximizadora da política securitária restritiva da imigração no continente europeu é uma evidência do alcance a que chegou a securitização da imigração na UE.

CAPÍTULO 3

1. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EM CONFLITO E CONJUNÇÃO: A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EURO-MEDITERRÂNEA x A POLÍTICA MIGRATÓRIA NACIONAL DA ESPANHA PARA O MARROCOS

3.1. COOPERAÇÃO EURO-MEDITERRÂNEA: O MEDITERRÂNEO DO SUL E A SEGURANÇA DA EUROPA. O PROCESSO DE BARCELONA E A ASSINATURA DOS ACORDOS EUROMEDITERRÂNEOS. INTEGRAÇÃO DA COOPERAÇÃO EUROMED NO CAMPO DA JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS. A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EUROPÉIA PARA O MEDITERRÂNEO

A partir do momento em que a imigração para Europa Ocidental passou a ser restringida e os esforços imigratórios vindos de países do terceiro mundo aumentaram – recrudescendo inclusive a imigração ilegal – as preocupações europeias são dirigidas a dois vetores de migração: os países pobres do Leste europeu, que pertenciam à zona de influência do ex-Império Soviético, e os subdesenvolvidos do Mediterrâneo, ambos chegados à Europa à procura de asilo ou de melhores condições econômicas. A problemática da imigração vinda dos países mediterrâneos, nos quais é incluído o Marrocos, está inserida num contexto maior de problemas de segurança representados, de maneira geral, pelo grupo dos países ao Norte da África e na África Subsaariana. Esses problemas passaram a merecer maior atenção com o fim da Guerra Fria, e a década de 1990 conheceu o nascimento de um conjunto de iniciativas de cooperação

com o Mediterrâneo baseado nessas preocupações. A principal delas, e que abarca vários tipos de ações, é a Cooperação Euromediterrânea, hoje, o principal veículo multilateral nas relações da Europa com o Mediterrâneo do Sul.

Tsardanidis e Guerra (2000, pp. 322 a 328) elencam quatro problemas que constituem as maiores fontes de preocupações dos países europeus em relação aos localizados no Mediterrâneo do Sul. O primeiro é a instabilidade política. Os autores alegam que, apesar das diferenças culturais, enquanto os países do sul do mediterrâneo não instituírem governos democráticos, em que o povo tenha alguma voz e os governos negarem o pluralismo e a integração da oposição, a estabilidade política estará por um fio, podendo ser desfeita mediante qualquer ataque mais violento. Neste ponto, Enamorado (2003, p. 10) descreve o sistema político do Marrocos especificamente como um dos mais estáveis e moderados da região, inclusive do mundo árabe. Possui, entretanto, os problemas gerais apontados aos países do Mediterrâneo do Sul, mas a existência de um sistema parlamentar permite aferir certo grau de democracia ao país. Mas qualquer aparência de democracia no país parece pouco significativa, pois, segundo o mesmo autor, o sistema político é escassamente representativo, o poder e a supremacia das decisões estão concentrados na figura do monarca, que não pode ser contrariado pelo sistema judiciário. Além disso, os partidos políticos existem por uma questão de repartição de carteiras ministeriais, contestando poucos fatos da supremacia do rei (ENAMORADO, 2003, p. 11). Dentro da instabilidade política do Marrocos há também o receio, mencionado por Tsardanis e Guerra, da ascensão do extremismo islâmico, que não pode ser detido pelos governos ineficazes e pouco ou nada legitimados. E, de fato, Enamorado menciona a existência de células radicais no Marrocos que por vezes ameaçam o governo vigente (ENAMORADO, 2003, pp. 5 e 6). Cabe lembrar que antes dos atentados do 11 de Setembro o extremismo islâmico em sua faceta terrorista realizou ataques contra a França, em 1995, na pele de argelinos.

Os segundo e terceiro problemas elencados por Tsardanis e Guerra como parte das maiores preocupações securitárias da Europa com relação ao Mediterrâneo do Sul são a proliferação de armas e os conflitos regionais. Sobre estes, os autores atribuem a possibilidade de segurança e estabilidade da região à habilidade dos países europeus ao Sul do continente de promoverem um novo balanço de poder aceitável para todas ou a maioria das nações periféricas do sul (2000, pp. 326 e 327). O que mostra que a profundidade dos problemas desses países exigia, e ainda exige, uma iniciativa européia

ampla, que abrangesse a lida com uma série diversa de problemas. O mais grave desses problemas parece ser o econômico, tido mesmo assim pelos europeus como problema de segurança. E, de fato, graves problemas econômicos, como desemprego, corrupção e analfabetismo (ENAMORADO, 2003, pp. 5 e 6) afetam as condições de vida dos moradores da região.

O sul do Mediterrâneo apresenta grande dependência econômica com relação à Europa, sendo essa a principal compradora de seus produtos. Mas a Europa, segundo Tsardanis, pode sentir-se tentada a investir, ao invés, em regiões como o Leste europeu, situação na qual os problemas do Sul do Mediterrâneo, região certamente mais dependente, se agravariam, aumentando a instabilidade política. Toda essa sorte de problemas advindos de uma região vizinha à próspera Europa só pode causar imigração. Segundo a visão dos europeus, a imigração é em massa e ameaçadora. Tanto, que outro problema econômico que atrai os norte-africanos à Europa é o crescimento demográfico, complementar, em termos migratórios, ao decréscimo demográfico que assola os países europeus como um todo. Segundo Tsardanis e Guerra (2000, p. 328) a expectativa de crescimento da população do Maghreb no período 1990-2010 é de 55%, que representa um crescimento populacional de 58 milhões para 90 milhões. Isso gera demanda para empregos, numa sociedade que, já pobre, os buscariam na Europa, aumentando a expansão e gerando descontrolo da migração.

Assim, parece correto dizer que uma motivação inicial para a Cooperação Euromediterrânea seriam as preocupações de natureza securitária que os europeus cultivam com relação aos Mediterrâneos não-membros, o que inclui os países do Norte da África: países com altos fatores de riscos a ameaçar sua estabilidade política. E um dos efeitos cascata dessa possível desintegração política é a imigração em massa para a Europa.

A Cooperação Euromediterrânea (ou Parceria Euromediterrânea) nasceu em 1995, com o Processo de Barcelona, que desembocou nos posteriores Acordos Euromediterrâneos. O objetivo primeiro era promover a democracia no Mediterrâneo do Sul, para conversão da região em “uma zona de paz e estabilidade regional¹¹”. Os diplomas iniciais não tinham referência explícita às questões migratórias, mas as declarações de políticas deixavam claras as intenções de promover alguma estabilidade

¹¹ Declaração de Barcelona, adotada na Conferência Euro-Mediterrânea de 27-28/11/1995 e disponível em http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/bd.htm.

política e econômica à região, não só pela promoção da democracia através de parcerias políticas e securitárias, mas também por iniciativas para diminuição do desemprego, que é a principal causa da imigração do norte da África para a Europa. A Cooperação Euromediterrânea recebe financiamento de dois programas sucessivos: o MEDA I e o MEDA II. Segundo publicação da União Européia (COMISSÃO EUROPEIA, 03.05.2001), o programa investiu mais de 3.400 milhões de euros no período de 1995 a 1999. Em 2000 o regulamento do MEDA foi emendado, e é hoje chamado de MEDA II, para o qual foi anunciado um comprometimento de 5.350 milhões de euros em recursos para o período de 2000-2006. O Banco de Investimento Europeu também é grande financiador do programa de Cooperação Euromediterrânea, provendo 7.400 milhões de euros em empréstimos para a região euromediterrânea, segundo a mesma publicação.

O que se percebe nas origens da Cooperação Euromediterrânea é a grande influência dos países do Sul da Europa, Espanha, Itália e Grécia, no envolvimento da União Européia na realização de políticas dirigidas ao Mediterrâneo (TSARDANIDIS; GUERRA, 2000, p. 336). Dentre o que se buscou ser implementado, houve proposição da Espanha e Itália na criação da *Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean*, importante por balizar a afirmação de que de fato houve esforços específicos do sul europeu para que a política para a região não fosse somente local, mas européia. A Conferência, entretanto, não vingou (TSARDANIDIS; GUERRA, 2000, p. 337). Também com grande atuação dos sul-europeus foram criados o *Forum of Ten – 5+5*, para discussão dos problemas políticos e econômicos ao sul do mediterrâneo, e o *Mediterranean Forum*, com acréscimo do Egito e com maior foco na discussão dos problemas de segurança. É importante sublinhar que, segundo ainda Tsardanis e Guerra (2000, p. 340), os países sul-europeus reconhecem um interesse comum em estimular a presença da UE no Mediterrâneo e no sul da área da OTAN, tanto no sentido econômico quanto no político. Tentam, a partir daí, envolver a solidariedade sul-européia para tentar direcionar as políticas da UE para uma aliança mais forte com os países do sul do Mediterrâneo.

As preocupações com relação à imigração vinda do Mediterrâneo integraram sem dúvida as iniciativas que originaram a Cooperação Euromediterrânea. Mas não havia menção expressa à migração até o ano de 2000, com a *Common Strategy of the European Council on the Mediterranean*, ocasião em que o campo da Justiça e Assuntos Internos passou a integrar diretamente o escopo da Cooperação Euromediterrânea (CASSARINO, 2005, p. 3) e a migração passou a receber atenção

mais específica. Dentre as medidas recomendadas pelo diploma, está o estabelecimento de acordos de readmissão com países-terceiros na cooperação na luta contra a imigração ilegal. A questão da imigração está diretamente relacionada com a realidade social, cultural e econômica dos países do Mediterrâneo, e sua abordagem requer, segundo a estratégia, o combate à pobreza, o melhoramento das condições de vida e oportunidades de emprego, a prevenção de conflitos e a consolidação da democracia (CONSELHO EUROPEU, 22.07.2000). Segundo Gillespie a Espanha fez grande lobby para a consecução da *Common Strategy for the Mediterranean*, ainda que o documento represente apenas um posicionamento geral da Europa sobre o Mediterrâneo. Os objetivos da Espanha eram manter o interesse geral da Europa no Sul, prevenir o desvio dos fundos para a Europa do Leste, integrar os diversos elementos da política da UE relativa ao Mediterrâneo, colocar mais ênfase nos assuntos de justiça e assuntos internos no âmbito da política Euromediterrânea, encorajar a priorização e facilitar a votação pela maioria (GILLESPIE, 2001. pp. 18 e 19).

Além da Cooperação Euromediterrânea segundo o descrito no Processo de Barcelona e nos acordos subseqüentes, algumas iniciativas da UE na segunda metade da década de 90, não diretamente relacionadas a esse programa Euromed, foram específicas na ação contra a imigração vinda dos não-membros do Mediterrâneo. Um exemplo importante é a criação do *High Level Working Group on Asylum and Migration* em dezembro de 1998, publicizado pelas conclusões do Conselho Europeu de Viena. O grupo de trabalho esboçou planos de ação cross-pillar, que foram considerados a primeira tentativa da UE de definir uma abordagem coerente e sistemática para a situação de importantes países de origem de aplicantes de asilo e migrantes (CASSARINO, 2005, p. 6). Os planos do HLWG foram elaborados para o Afeganistão e sua região vizinha, Albânia, Iraque, Marrocos, Sri Lanka e Somália (CASSARINO, 2005, p. 6).

Outro diploma importante que surgiu pela necessidade de intensificação da política de imigração européia para o mediterrâneo foi o Tratado de Amsterdã, de 1997, com entrada em vigor em 1999. Segundo Cassarino (2005, pp. 4 e 5), as mudanças no campo da Justiça e Assuntos Internos feitas pelo Tratado de Amsterdã vieram das críticas crescentes à ineficácia das instituições das Comunidades Européias em achar soluções concretas para a redução da imigração ilegal no Mediterrâneo e em prevenir a entrada maciça de refugiados na Itália e na Grécia.

Segundo o *Migration News*, em notícia de 2001, o governo marroquino se ressentia da política europeia de bloqueio à imigração, e argumenta que precisa de mais que acordos de comércio para que o país se torne um vizinho estável e seguro (MIGRATION NEWS, jul. 2001). Desde a década de 90, a União Europeia demonstra preocupação com a estabilidade econômica do Marrocos por meio da concessão de fundos ao país. Em 1995, integrantes do governo da França, Espanha e Itália persuadiram a UE a se comprometer a assistir os países norte-africanos com \$6.1 bilhões durante cinco anos, argumentando que a instabilidade econômica do Norte da África era tão ameaçadora para a UE quanto o crime e a imigração ilegal da Europa Oriental o eram para a Europa do norte (MIGRATION NEWS, ago. 1995). E de fato o mesmo jornal noticia que em 1996 a UE prometeu ao Marrocos fundos de \$6 bilhões em ajuda entre 1995 e 1999 na troca da ajuda marroquina na restrição de traficantes de drogas e imigrantes. Além disso, o Marrocos posicionou, à época, 25.000 tropas nas suas costas (MIGRATION NEWS, out. 1996).

Importante ressaltar como todas essas políticas, ou intenções políticas dirigidas à situação econômica e política, e mais especificamente à imigração do Mediterrâneo ainda estão em fase embrionária, por vezes repletas de teoria e carentes de prática efetiva. Mas como para a teoria da securitização o discurso de intenções e a sinalização da prática é parte essencial do processo securitizatório, fica mais claro como o “problema” imigratório gera as mais diversas sortes e profundidades de mobilização política na Europa, e a Cooperação Euromed é o exemplo mais específico dessa mobilização. Pode-se dizer, daí, que a constante evolução da busca pela harmonização da política migratória da UE é um aspecto da securitização, pois seu objetivo é aumentar a eficácia da luta contra a imigração ilegal, do fortalecimento do controle das fronteiras externas e da definição de uma política comum de concessão de vistos. Essa afirmação aponta a europeização¹² do controle da imigração, destacada na iniciativa para o mediterrâneo, como indício de securitização.

3.2. A ESPANHA COMO NOVO PAÍS DE IMIGRAÇÃO. A ENTRADA NA ESPANHA NAS COMUNIDADES EUROPEIAS. SCHENGEN E AS MEDIDAS ESPANHOLAS COMPENSATÓRIAS DE FRONTEIRA. ESBOÇO DE POLÍTICA MIGRATÓRIA NOS ANOS 80.

¹² Conforme definição no Capítulo 2 desta dissertação.

Segundo pesquisa do Colectivo Ioé, antes de 1950 a maioria da população ativa espanhola estava ocupada em tarefas agrícolas, e a Espanha era um país de emigração. Entre 1850-1950 emigraram para a América por volta de 3,5 milhões de residentes espanhóis. A partir da I Guerra Mundial aproximadamente 500.000 pessoas se espalharam por outros países europeus. No protetorado espanhol do norte do Marrocos havia cerca de 250.000 espanhóis. Na metade do século passado o número de estrangeiros na Espanha somava 56.000, e a relação entre emigrantes e imigrantes era maior que 100 para 1 (2001, p. 01). Ainda segundo a mesma pesquisa, durante o período 1950-1975 se produziu um importante processo de desenvolvimento econômico na Espanha, com crescimento do setor industrial e de serviços e população agrária minoritária. Em 1975, ano da morte do General Franco, mais da metade da população residia em zonas urbanas, recebia um salário com direito a prestações sociais e sanitárias e começava a ter acesso ao ensino público e a uma variada oferta de bens de consumo. A taxa de natalidade ainda era alta, e a população aumentou de 28 para 36 milhões entre 1950 e 1975. Produziu-se mobilização interna da população, com aproximadamente 5 milhões de pessoas emigrando de zonas agrárias para pólos industriais. Paralelamente a emigração ao exterior persistiu, com 826.000 saídas à América no período, mas que se reduziram nos anos 1960 e desapareceram nos anos 1970. Já as saídas à Europa cresceram desde 1956. Esses emigrantes foram responsáveis por 3% do PIB e 15% da formação bruta do capital espanhol na primeira metade dos anos 1970. Enquanto isso, a presença de estrangeiros cresceu de 0,2% da população total em 1960 para 0,4% em 1970. Em 1975 mais da metade dos estrangeiros procedia de países da atual UE. A partir de 1975 se inicia um novo ciclo na Espanha caracterizado pela reconversão da estrutura produtiva e penetração massiva de empresas transnacionais.

Politicamente, ocorreu a democratização, com o retorno da monarquia parlamentar. Em 1986, o país obtém acesso às Comunidades Europeias. Nos anos 1970 e 1980 aumentaram os gastos estatais de proteção social, concomitantemente ao desemprego e à precariedade laboral. Demograficamente, a Espanha começa a mudar: a taxa de natalidade diminuiu até se tornar uma das mais baixas do mundo, acompanhada ao envelhecimento da população. As migrações interiores massivas desapareceram e uma parte importante dos emigrantes retornou ao país - por volta de 650.000 entre 1975 e 1980. Os fluxos de emigração maciços cessaram desde então, mas a Espanha ainda

conta com 1,6 milhões de emigrantes no mundo, responsáveis por 0,4% do PIB espanhol através de suas remessas econômicas (COLECTIVO IOÉ, 2001, pp. 01 e 02).

A trajetória da Espanha enquanto país de emigração e posteriormente de imigração coincide com a trajetória dos outros países do sul da Europa, principalmente a Itália, na transformação econômica e política que mudou a configuração geopolítica europeia. Segundo King, uma conjunção de fatores contribuiu para o recrudescimento da imigração no Sul da Europa. Nos países de origem, a causa se origina de fatores estruturais de estímulo à emigração – pobreza, baixos salários, desemprego, crescimento rápido da população e as novas condições do mercado global de migração (KING, 2000, p. 15). Mas, para que Espanha, Itália e Grécia se tornassem destino final de imigrantes, ao invés de simplesmente locais de passagem, diversos elementos pertinentes ao sul da Europa passaram a fazer parte do cenário migratório, oferecendo maiores oportunidades para imigrantes pela natureza e evolução específicas do mercado sul-europeu – informalidade, dualidade, flexibilidade, terciarização e o dinamismo da empreitada de menor escala (KING, 2003, p. 15).

Como primeiro fator pertinente à Espanha e seus vizinhos, pode-se elencar o que se chama de *diversion effect*: na década de 1980 os países do Sul da Europa, até então tradicionais países de emigração, ainda não haviam desenvolvido mecanismos de restrição imigratória, ao contrário de seus colegas do Norte, que já haviam iniciado uma política de restrição desde a década de 1970. Com menos empecilhos à imigração, o sul da Europa passou a se tornar destino final, enquanto rota alternativa aos países do norte da Europa. A facilidade de imigração se dava também pelo fator geográfico: o sul da Europa é naturalmente repleto de longas costas, muitas ilhas e regiões montanhosas de fronteiras, o que torna as fronteiras porosas e de mais fácil acesso, portanto (KING, 2003, pp. 8 e 9).

Região economicamente mais fraca, o Sul da Europa tem como tradição o estímulo ao turismo: turistas que entram legalmente podem permanecer, de forma legal ou ilegal. Esse tipo de imigração, portanto, feita pelos chamados *residential tourists* é mais facilitada nessa região da Europa (KING, 2003, op. cit. p. 9). Outro fator que contribuiu para o aumento da imigração é a própria história de colonialismo da Espanha e da Itália, principalmente, que hoje recebem, como uma grande fatia de imigrantes, ex-residentes de antigas colônias (KING, 2003, p. 9). Mas talvez o principal elemento de estímulo à imigração e que veio modificar permanentemente a geopolítica europeia é a

transformação econômica dos sul-europeus. Crescimento da industrialização e qualificação da força de trabalho gera lacunas no mercado trabalhista, e logo o mediterrâneo do norte precisou substituir o trabalho antes realizado por nativos ou por migrantes intra-sul da Europa, de mão-de-obra barata e que não mais era feito pelos europeus. Isso gerou um mercado de trabalho paralelo ao industrial, formado por empregos terciários, relacionados principalmente a turismo e prestação de serviços. A lacuna dessa área passou a ser preenchida pelos imigrantes vindos principalmente do mediterrâneo do sul, legais ou ilegais (KING, 2003, p. 10). Assim, em todo o sul da Europa, os imigrantes passaram a ser empregados em seis principais segmentos do mercado de trabalho, com empregos de natureza precária, mal-pagos, dependentes, marginais e direcionados à exploração múltipla e à exclusão social: agricultura, construção, setor industrial, turismo e *bufetts*, venda informal e serviços domésticos (KING, 2003, pp. 16 e 17). Além disso, é importante repetir como as demografias do sul da Europa e do norte do Mediterrâneo passaram a se complementar para levar à imigração sul-norte: aquele, ao demonstrar índices de fertilidade muito baixos - 1.2 filho por mulher na Itália e na Espanha – se tornou o perfeito receptor de imigrantes vindos de países com índices de fertilidade de moderados a altos.

Com todos esses fatores em conluio, a Espanha passou a experimentar início da imigração significativa somente a partir de meados dos anos 1980. Completou a primeira fase do ciclo somente no final do século passado, portanto. Segundo Arango (2003, p. 254), havia fluxos imigratórios anteriores a esse período, em fins dos anos 1970 até início dos 1980; mas eram predominantemente os fluxos de retorno daqueles que haviam emigrado para as regiões mais prósperas da Europa. Havia também, nos anos 1970, alguma imigração de trabalhadores vindos do Marrocos e da América Latina, esses fugindo das ditaduras nacionais (ARANGO, 2003, p. 255). Segundo o Colectivo Ioé, de 1974 a 1985, os fluxos de imigração eram os seguintes: os originados da repressão política na América Latina (Chile, Uruguai e Argentina); os advindos das restrições à imigração impostas por outros países europeus, marroquinos, senegaleses e gambianos, que permaneciam na Espanha para posteriormente atravessar a fronteiras francesa; fluxo pequeno de aposentados do centro e norte da Europa. A importância estrutural do turismo para a economia espanhola a partir dos anos 60 e o escasso volume de imigração estrangeira permitiram a existência de apenas uma parca regulação dos requisitos de entrada no país (COLECTIVO IOÉ, 2001, p. 04).

Ainda que sem efetivamente uma política migratória, segundo Gillespie, o envolvimento econômico e atividade diplomática da Espanha no Mediterrâneo Ocidental cresceram consideravelmente, como parte da reintegração internacional pós-Franco. A partir daí o Mediterrâneo passou à agenda política espanhola (2001, p. 02). Assim, o desenvolvimento que seguiu à chegada da democracia no país está ligado à adoção de uma estratégia mais concreta para o Mediterrâneo, algo que não aconteceu nos séculos anteriores, e que representou mais um aspecto da europeização da política espanhola a partir da década de 1970 (GILLESPIE, 2001, p. 04).

De maneira atípica, a primeira legislação espanhola correlata à migração surgiu antes do próprio advento da imigração enquanto elemento significativo para a Espanha. É de 1984 a Lei de Asilo e Refugiados e de 1985 a Lei de *Extranjería* – Lei Orgânica sobre os Direitos e Liberdades dos Estrangeiros, que não trata de imigração por essa ser ainda praticamente inexistente na Espanha. Apesar disso, menciona Arango (2003, p. 265) que a lei integra o contexto de restrição da imigração no resto da Europa Ocidental desde meados dos anos 1970, sendo resultado de pressões externas associadas à entrada da Espanha nas Comunidades Europeias em 1986, que exigia implemento de legislação que restringisse imigração de países terceiros. O que se pode concluir é que a Espanha, apesar de ainda não ser integrante do conjunto de países europeus de imigração e portanto não fazer parte do contexto de restrição seguida de securitização da imigração na Europa, foi obrigada a seguir esse modelo restritivo imediatamente após sua entrada nas Comunidades Europeias e posteriormente no escopo de Schengen.

E de fato Apap (2000, pp. 14 e 15) explica que a *Lei de Extranjería* espanhola foi baseada na legislação para imigrantes da Alemanha, em um sinal de que a adoção da lei refletia o compromisso espanhol com os Acordos de Schengen, para os quais a Alemanha era a força motora. A lei foi baseada na *Gastarbeiter Policy* alemã, refletindo a percepção espanhola, predominante até alguns anos atrás, de que o imigrante era um morador temporário, provavelmente um trabalhador sazonal, e não iria assentar-se por muito tempo no país (APAP, 2000, pp. 21 e 22).

A Lei de *Extranjería* tem escopo limitado, sendo focada em assuntos administrativos, como entrada, residência, permissões de trabalho e repatriações, não tratando de integração, participação política, nacionalidade, reunião familiar e direitos sociais (ARANGO, 2003, p. 265; COLECTIVO IOÉ, 2001, p. 05). Além da definição restrita de direitos de migrantes, a provisão que mais se destaca na lei é a regulação restritiva que impõe à presença de trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho,

como forma de proteger os espanhóis de um desemprego em ascensão. A preferência para nativos na concessão de trabalho era expressa, o que levou ao aumento da contratação irregular de imigrantes (ARANGO, 2000, p. 266).³

Imediatamente após as Leis de Asilo e Refugiados e de *Extranjería*, a Espanha deu início a seu primeiro processo de regularização, com o intuito de apurar a irregularidade migratória existente no país para que se pudesse proceder ao controle posterior da imigração. O processo, entretanto, foi recebido com desconfiança: apenas 44 mil migrantes foram beneficiados e seus efeitos não duraram muito tempo (ARANGO, 2003, p. 266, CARELLA; PACE, 2001, p. 66). Estimou-se que após dois anos a maioria entrou na ilegalidade (ARANGO, 2003, p. 266).

Assim, a existência de uma política de imigração na Espanha pode ser dada como iniciada quando as estatísticas de imigração começaram a se insinuar significativas: segunda metade dos anos 1980, até sua consolidação nos anos 1990, quando a Espanha reconheceu sua condição de país de imigração. A partir daí, tendências variadas e por vezes contraditórias começaram a permear a recém nascida política de imigração espanhola.

3.3. A POLÍTICA MIGRATÓRIA ESPANHOLA NOS ANOS 90-2000: A RETÓRICA DO GOVERNO E DO PARLAMENTO, AS CAMPANHAS DE REGULARIZAÇÃO, AS POLÍTICAS DE COTAS LABORAIS E A PRESENÇA DO CONTROLE IMIGRATÓRIO.

A partir da percepção, por parte da Espanha, de que havia se tornado um país de imigração, houve o início de uma politicização da imigração marcada por uma dicotomia que hora sinalizava certa liberalização, ou pelo menos uma regulação não restritiva, hora, a exemplo da Europa do norte, uma restrição que chegava às raias da securitização. Em suma, a política espanhola migratória foi marcada por regularizações periódicas desde meados dos anos 1980, instituição de cotas para entrada de estrangeiros, exigência de vistos para cidadãos do Maghreb em 1991 e depois extensivos aos países da América Latina e fortalecimento do controle de fronteiras em 1995, num esforço de satisfação das exigências dos Acordos de Schengen. Na análise de King (2003, p. 23) a Espanha teve sucesso em conciliar as exigências da UE segundo o que determinam os Acordos de Schengen e a opinião pública espanhola que, apesar de alguma reação xenofóbica, tende a refletir a ideologia pós-Franco de abertura migratória.

Dados do censo espanhol de 1991, segundo Huntoon (1998, p. 6), mostram que a população imigrante da Espanha cresceu de 147.700 mil pessoas em 1970 para 283.210 mil em 1991. Porcentagem ainda baixa, mas grande aumento em termos absolutos. Sobretudo quando se ressalta que as cifras anteriores à década de 80 se referiam principalmente a cidadãos europeus (HUNTOON, 1998, p. 7). Segundo dados de dezembro de 1999, por Carella e Pace coletados do *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nesse ano a Espanha continha 801.329 mil estrangeiros com vistos de residência. Entre 1975 e 1999 o número de estrangeiros cresceu 385%, com um crescimento anual de 10.1% durante toda a década de 1990 (ver Anexo – tab. 2). Conforme a mesma fonte, a cifra de entrada de estrangeiros dobrou durante a década, passando de 17.205 mil em 1984 para 35.104 mil em 1995 (CARELLA; PACE, 2001, p. 65). Segundo dados atuais da página na internet do *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN, 2006), a atual população estrangeira da Espanha é de 3.85% da população total, o que demonstra um grande crescimento mesmo em termos relativos, ainda que não se aproxime das cifras da Europa do norte: segundo a mesma fonte, a Alemanha tem 9% de população estrangeira residente, seguida de 8% na França. O Reino Unido tem 3.5% de estrangeiros de países não membros da UE na população total, mas o terceiro maior número em termos absolutos de imigrantes, seguido da Itália, o quarto maior número em termos absolutos, mas 2.5% do total da população. A comparação com essas cifras demonstra porque, estatisticamente, a imigração tem recebido cada vez mais atenção política da Espanha e da UE ao longo da década de 1990 e 2000. Conforme dados do *Observatório Permanente de la Inmigración* do *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* espanhol, datados de 30.06.2006 (OBSERVATÓRIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, ²⁰⁰⁶), dos estrangeiros residentes na Espanha, 23,57% são da África, e desses, 76,23%, do Marrocos. Pouco mais de um terço do total vem das Américas, e o restante dos demais continentes, em especial a Europa. Os africanos são o grupo de imigrantes que mais crescem na Espanha, e os que mais demonstram instabilidade laboral e desemprego (ARANGO, 2003, p. 258). Segundo Carella e Pace, os residentes marroquinos passaram a dominar as estatísticas oficiais após os processos de regularização de 1985/1986 e 1991. Segundo dados do *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* transcritos pelas autoras, o número de residentes marroquinos cresceu de 5.817 mil em 1985 para 11.596 mil em 1988, e de 49.513 mil em 1991 para 61.603 mil em 1993. No fim de dezembro de 1999 havia 16.870 mil residentes regulares do Marrocos,

representando de fato a maior comunidade estrangeira da Espanha. O crescimento da imigração marroquina, segundo as autoras, foi de 26% por ano entre 1985 e 1999 (CARELLA; PACE, 2001 pp. 69 e 70). A concentração de imigrantes vindos do Mediterrâneo é maior na Catalunha, Comunidade Valenciana e Andaluzia. Ao contrário da Itália, que tem residência de imigrantes espalhadas pelo país, na Espanha o padrão é de concentração em regiões específicas (CARELLA; PACE, 2001, p. 68). E de fato, segundo a *Secretaria de Estado de Inmigración e Emigración* espanhola (2006), 23,30% dos estrangeiros residentes na Espanha vivem na Catalunha, e 12,65% na Andaluzia. Dos trabalhadores os africanos somam grande cifra. Pelo *Anuário Estadístico de Extranjería 2005*, do *Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales*, dos contratos registrados correspondentes a trabalhadores estrangeiros, 29,04% são da África, sendo 19,12% do Marrocos. E do total de demandantes de emprego estrangeiros, 35,52% provinham da África, sendo 23,61% do Marrocos (OBSERVATÓRIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, 2005).

Com um número tão elevado de imigrantes africanos, infere-se que as causas de imigração para a Espanha são predominantemente econômicas. A requisição de asilo não representa uma fonte significativa de imigração para o país. Como em outros países europeus, o número de requisições anuais cresceu rapidamente na segunda metade dos anos 1980 e início dos 1990, passando de 2.300 mil em 1985 a 8.600 mil em 1990 e atingindo o auge em 1993 com 12.600 mil. A partir daí o número começou a decair, de forma que em 1995 era menos que metade do número de 1993 (ARANGO, 2003, p. 261).

Quanto aos clandestinos, Huntoon estima que, em 1998, representavam 1% do total da população espanhola e 1.2% do total da população laboral da Espanha (1998, p. 07). Para a autora, inclusive, a baixa taxa de imigração regular e irregular na Espanha não tem impacto significativo no desemprego entre espanhóis (HUNTOON, 1998, p. 15). Estimativas de 2001, segundo Carella e Pace, sugerem um número por volta de 250.000 mil irregulares, levando em consideração as 240.000 aplicações na regularização de 2000, mais à frente mencionada (2001, p. 68). Segundo a *Dirección General de la Policía* na *Estadística de Extranjería* do governo espanhol, pelos dados coletados por Carella e Pace antes de 2001, os imigrantes ilegais se subdividem nas categorias dos *stowaways* e *border stops*, que são imigrantes ilegais assim identificados já na sua chegada às fronteiras, e os repatriados, expulsos e detidos, imigrantes que são identificados como ilegais já residindo na Espanha. Segundo essa classificação, em

1996 140.251 mil marroquinos que tentavam a entrada ilegal foram impedidos nas fronteiras, num total de 97% do número que tentou a entrada nesse ano. No mesmo ano 25.523 mil foram repatriados, 1.276 mil expulsos e 3.778 mil presos, por razões como trabalho ilegal e falta de permissões (CARELLA; PACE, 2001, p. 73). O *Migration News* (jul. 2001) estima a existência de 200.000 mil estrangeiros não-autorizados na Espanha em 2001.

Apesar de todos esses números, vale a pena ressaltar que o alto número de asiáticos e africanos constatados pelas estatísticas oficiais na Espanha desde 1991 poderia ser atribuído mais aos processos de regularização oficial que ao real crescimento dos números (CARELLA; PACE, 2001, p. 66). E, de fato, as estatísticas mostram que o crescimento da imigração, embora impressione em termos absolutos, ainda não é demograficamente significativo. O que lança ainda mais atenção para o fenômeno da securitização da imigração na fronteira espanhola.

Carella e Pace identificam três êxodos de marroquinos à Espanha após o fim do Protetorado Espanhol no Marrocos, que durou de 1912 a 1956: o assentamento de famílias judias marroquinas em Madri e Barcelona entre 1956 e 1964, e após, em 1967; a permanência de imigrantes marroquinos vindos de áreas rurais pobres do país a partir de 1970, após o fechamento de fronteiras dos países norte-europeus que antes eram receptivas; e a fase crescente de imigração iniciada em 1980, marcada pelo crescimento da imigração ilegal e pelo êxodo de populações urbanas do Marrocos (CARELLA; PACE, 2001, pp. 68 e 69). O pano de fundo econômico que origina a imigração Marrocos-Espanha complementa o país de origem com o país receptor: o Marrocos possui crescimento demográfico demasiado e mão de obra barata abundante e desempregada; a Espanha, a exemplo do resto da Europa, vem aumentando seu déficit populacional, e a industrialização e aumento da prosperidade econômica prejudicaram setores da economia que trabalham com mão de obra pouco qualificada. Esse mercado informal espanhol que parece precisar da imigração marroquina está na origem da política espanhola imigratória dupla, que mescla liberalização com restrição. Uma das tendências predominantes, ao longo dos anos 90, é a de coibir a imigração ilegal pela regularização e medidas que não parecem representar securitização. Por outro lado, a Espanha vem procurando cumprir de acordo as medidas exigidas por seu ingresso no Espaço Schengen, e esse cumprimento, por si só, é securitização.

A primeira manifestação oficial sobre imigração deu-se, segundo Arango (2003, p. 265) pelo delineamento de uma política mais direcionada à integração e menos

à restrição, embora ainda restritiva. O autor argumenta que até 1994 a política foi de regulação não restritiva – como o melhoramento dos procedimentos para contratação de trabalhadores – mas ainda assim combinada com aumento do controle e restrição. A Lei de *Asilo y Refugio*, de 1984, foi emendada para obedecer aos requisitos do ingresso da Espanha no Espaço Schengen (ARANGO, 2003, p. 268).

Uma segunda faceta da política migratória espanhola foram as tentativas de diminuir a irregularidade de trabalhadores através das políticas de regularização. Em 1991 se deu o segundo processo de regularização da história da imigração espanhola, desta vez dirigida somente a trabalhadores. Segundo Arango, atraiu até trabalhadores que ainda não haviam imigrado, principalmente do Marrocos. Consideradas todas as variáveis, a aposta do autor é de que dois terços dos trabalhadores irregulares presentes na Espanha foram regularizados em 1991 (ARANGO, 2003, p. 268). As cifras segundo Carella e Pace (2001, p. 66) são de uma regularização de 108.321 mil imigrantes, de um total de 130.406 mil aplicações. Uma terceira regularização aconteceu em 1992/1993, dirigida aos familiares dos trabalhadores, mas foi emperrada por restrições administrativas, tendo tido pouco comparecimento (2001, p. 269). Mas segundo dados do *Anuário Estadístico de Extranjería* transcritos por Pascual de Sans *et. al.* (2003, p. 109) a regularização de 1992 denunciou o grande número de imigrantes africanos, em especial do Marrocos, presentes da Espanha. Segundo a mesma tabela, a porcentagem de imigrantes africanos em 1995 era de 34% da população imigrante, número que persistia em 2000.

Um indício de liberalização imigratória, que sinalizava uma certa tendência de recepção do imigrante pela Espanha foi o estabelecimento de cotas para entrada de trabalhadores, *el contingente*, destinadas a suprir a demanda de setores insatisfeitos da economia e “programar os fluxos” (ARANGO, 2003, p. 269). Ou seja, já que de qualquer forma haveria demanda por entrada irregular de imigrantes, a intenção era controlar essa entrada, regulando-a por meio da instituição de cotas laborais. Segundo Apap (2000, p. 16) o resultado da instituição da política de cotas foi a entrada de 20.600 mil trabalhadores migrantes que obtiveram vistos em 1993; 25.604 mil em 1994; 29.349 mil em 1995; 24.600 mil em 1997; 28 mil em 1998 e 30 mil em 1999. Segundo Carella e Pace os marroquinos obtiveram 18.629 mil permissões de trabalho entre 1993 e 1995. De uma cota de 24.585 mil permissões em 1997, 9.271 mil foram concedidas a marroquinos. Nos anos de 1998 e 1999 imigrantes do Marrocos obtiveram mais de 25 mil permissões de trabalho de 68 mil concedidas no total. Como resultado, em 1999

havia 65.241 mil marroquinos na Espanha com permissões de trabalho válidas até o fim do ano, totalizando 40% de todas as permissões válidas à época (2001, p. 70). Mas conforme Arango (2003, pp. 269 e 270), o objetivo inicial da política de cotas não foi cumprido, pelo fato de as contratações terem se restringido a um número limitado de setores e direcionadas a poucas nacionalidades.

Um outro eixo da política migratória espanhola era, segundo Declaração do Parlamento espanhol de 1991 sobre estrangeiros na Espanha, (ARANGO, 2003, p. 267), a integração dos imigrantes. As normas instituídas pela declaração e postas em vigor em 1994, entretanto, eram pouco práticas e quase exclusivamente principiológicas (ARANGO, 2003, p. 270). Sua utilidade era mostrar a aparente inclinação integracionista da nascente política migratória espanhola. Arango destaca seu preâmbulo, que reconhecia que até então a atenção oficial se concentrava na luta contra irregularidade e controle de fluxos. Chegara a hora de desenvolver uma política positiva, em contraste à preocupação predominante (ARANGO, 2003, p. 270).

Em 1996 aconteceu nova regularização, na ocasião em que as regras sobre permissão de trabalho foram modificadas para aumento da duração e facilitação do acesso às permissões de duração indefinida, o que deveria resultar em melhor inserção laboral e aumentar as chances para integração social (ARANGO, 2003, p. 271). O objetivo dessa regularização era, segundo o mesmo autor à mesma página, estender a irregulares que portavam permissões de trabalho expiradas e a seus familiares os benefícios do novo regime de imigração laboral, o que é mais um indício de aceitação do imigrante pelas necessidades do mercado de trabalho espanhol. Segundo Carella e Pace (2001, p. 66), 14.653 mil imigrantes foram regularizados, de um total de 17.676 mil pedidos. A maioria era composta de africanos, e destes, a maior parte era marroquinos, que totalizavam por volta de 6 mil imigrantes. Outra legislação regularizadora foi a Lei Orgânica 4, de 2000, que buscou legalizar imigrantes que demonstrassem que viviam na Espanha antes de 01/06/1999 e já haviam solicitado permanência. Pelo *Anuário Estadístico de Extranjería 2000*, do *Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales* espanhol, 138.490 mil permissões foram concedidas, entre somente de residência e residência e trabalho, das 246.329 mil solicitadas. Metade das solicitações provieram do Marrocos.

Arango aponta mais indícios de uma orientação mais positiva por parte da Espanha com relação aos imigrantes, principalmente se comparada com a Europa do Norte. Na segunda metade da década de 1990 ocorreu a transferência de

responsabilidades quanto à política migratória do Ministério do Trabalho para o Instituto Nacional de Serviços Sociais (2003, p. 271). O Parlamento Europeu também teve uma atuação importante no estímulo à integração de imigrantes. Em 1997 e 1998 aprovou moções para transferência de recursos para promoção de uma política de imigração baseada na integração de novos cidadãos; promoveu debates para reforma da Lei de *Extranjería* de 1985, que mesmo sem política migratória, obedecia a requisitos de Schengen com restrições à presença de estrangeiros no país; endossou as recomendações de um comitê parlamentar, em 1996, para estudar a situação de imigrantes e refugiados na Espanha, elaborar uma lei nacional de integração de imigrantes, apontar um Ministro Junior para coordenar responsabilidades oficiais em imigração e supervisionar o desenvolvimento de políticas, legalizar migrantes irregulares, aumentar a eficiência das cotas laborais e das medidas para lutar contra o tráfico de migrantes, promover medidas para a aumentar a proteção a refugiados e corrigir tendências preconceituosas nas avaliações para concessão de asilo. Sobre o relatório do comitê, Arango argumenta que constitui o mais completo e em geral favorável a imigrantes compêndio de medidas já propostas na Espanha (2003, p. 272). Mas a extensão pela qual se concretizará em política efetiva e mudará práticas burocráticas já intrínsecas ainda permanece por ser visto.

Assim, às pp. 273 e 274, ainda Joaquín Arango explica que de fato, segundo a tendência européia, a orientação inicial da política migratória espanhola era dirigida e praticamente restrita ao controle dos fluxos, da entrada, saída e permanência, como meio de restringir o fenômeno. Era a consequência do compromisso espanhol com sua entrada nas Comunidades Europeias, na década de 1980, e posterior ingresso aos Acordos de Schengen, em 1993. Mas, à medida em que a Espanha ia se consolidando enquanto país de imigração, uma outra tendência política começou a se manifestar: uma tendência mais dirigida à favorabilidade e à regulação da imigração já existente, ao invés da continuação da pura e simples restrição imigratória.

Os fatores que pareceram influenciar esse tipo de política foram, além do próprio passado da Espanha como país de emigração, a quantidade limitada de tensão representada pela imigração na Espanha, em razão de: (a) ser um país ainda de imigração limitada, em razão mais da limitada demanda laboral que do controle em fronteiras tão porosas como as espanholas, o que contribui para aliviar os “medos” gerados por essas características geográficas; e (b) a maioria dos imigrantes não compete, laboralmente falando, com os nativos, pois os trabalhos desempenhados pelos

imigrantes são aqueles não procurados pela força de trabalho local. Como resultado, há pouca tensão laboral na Espanha em razão dos imigrantes. Uma pesquisa entre empregados e graduados em escolas de economia e negócios em Madri e Barcelona descobriu que 90.5% viam os imigrantes como necessários: 57.7% disseram ser porque imigrantes aceitam empregos que espanhóis não querem, 17,8% acusaram a necessidade pela baixa taxa de natalidade da Espanha e apenas 9.5% disseram ser os imigrantes desnecessários, pela alta taxa de desemprego da Espanha (*El País*, 2001, *apud* GILLESPIE, 2001, p. 10). Vale ressaltar, entretanto, que, segundo Arango (2003), apesar da dimensão europeia influenciar fortemente a presença da restrição à imigração na política espanhola, a ênfase inicial no controle nunca foi uma imposição da CE, mas uma política vista como parte do interesse nacional.

Com todas essas evidências, o que se percebe nesse período é a tendência da Espanha, relativa, mas ainda distinta de boa parte da Europa Ocidental, de aceitar imigrantes, ao invés de securitizar sua presença; ou seja, ao invés de reagir com “medo” e rejeição, buscar suprir a demanda de trabalho pela regulação de contratação de trabalhadores estrangeiros e regularização de clandestinos, além da tendência em buscar uma política de integração dos presentes. Huntoon (1998, p. 10) fala de relutância do corpo governista espanhol em fortalecer a regulação imigratória, pela alta demanda doméstica de trabalhadores estrangeiros.

A Espanha, ao contrário da Europa Ocidental mais ao norte, conheceu um pós-guerra em que era país de emigração, em que tinha de buscar aceitação e integração pelos europeus do norte. Essa trajetória diferenciada pode representar um indício da política de imigração mais liberal da Espanha ao início. Repita-se entretanto, que essa liberalidade era relativa: também na Espanha havia restrição por motivos societários, havia percepção de uma invasão externa, havia xenofobia e racismo. Numa análise comparativa, entretanto, era ainda liberalidade. Mas o ingresso da Espanha aos Acordos de Schengen, formalizado em 1993, que faziam da Espanha fronteira externa de toda a Europa de fronteiras liberalizadas, exigiu o fortalecimento da restrição, para fazer jus às exigências da Fortaleza europeia, para cumprir as medidas compensatórias presentes nos Acordos. As evidências apontam, portanto, que nasce por essa razão uma política de restrição e posterior securitização da imigração na Espanha. Assim, a política migratória espanhola a partir de 1985 é marcada por uma dualidade que abarca ênfase à integração, à legalização e à regulação, e à restrição e controle de imigrantes.

A dualidade da política de migração espanhola é perceptível na análise do olhar da população para o imigrante e ao cenário da imigração no país pintado pela imprensa. A tendência não era a liberalização buscada por vezes pelo governo, mas a rejeição que acompanhava o restante da Europa e que situa a securitização da imigração no setor societário de segurança, segundo a teoria da Escola de Copenhague (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998). Segundo Tsardanidis e Guerra, de acordo com pesquisas dos anos 1990, os espanhóis vêem uma grande relação entre imigração e crime, principalmente crime de rua e tráfico de drogas, não obstante o fato de que o impacto de estrangeiros nas taxas de crime seja baixo e se resumam a roubos menores e outros “crimes de sobrevivência econômica” (2003, p. 331).

Outra afirmação que sustenta a existência de reação negativa à imigração por parte da população espanhola, apesar da certa favorabilidade da política, é quando os autores argumentam, à p. 332, que os altos níveis de tolerância à imigração na Espanha não devem esconder um aumento da hostilidade dirigida a imigrantes, particularmente os norte-africanos, com recrudescimento dos atos de violência contra imigrantes em Madrid e Barcelona, indicando uma tendência emergente de intolerância entre alguns segmentos da população espanhola. Segundo Gillespie, várias pesquisas confirmam um alto grau de hostilidade entre espanhóis com relação aos norte-africanos, construído por noções históricas de uma “ameaça do sul”, em referência a conflitos do período colonial, incluindo o uso por Franco de tropas mouras na guerra civil de 1936-39 (2001, p. 09).

Apap credita à imprensa um grande papel na disseminação do pânico popular com relação a imigrantes. Ela argumenta (2000, p. 10) que, especialmente no período de 1988 a 1992, a imprensa e o governo encorajaram a crença de que a imigração é um dos mais sérios problemas sócio-políticos da Espanha, exagerando os números e apontando os efeitos negativos no mercado de trabalho e suas implicações para o crime, terrorismo e tráfico de drogas especificamente. Ainda assim, apesar dessa crença, a população imigrante da Espanha contava à época do texto, segundo ela, menos de 2% da população, cifra que aumentou, mas ainda permanece baixa.

Os indícios de que a Espanha, apesar de seu mercado informal com espaço para a demanda laboral imigrante, buscava cumprir as exigências da UE, estão presentes na política espanhola dos anos 1990. Em 1991 a Espanha passou a solicitar visto para a entrada de cidadãos do Maghrebi; em 1994, tomou medidas de repatriamento de requerentes de asilo rejeitados; e em 1995 fortaleceu o controle de fronteiras em

implementação das provisões dos Acordos de Schengen (TSARDANIDIS; GUERRA, 2000, p. 259).

Mas enquanto a Espanha busca controlar a seu modo seu mercado de trabalho interno composto por imigrantes, o cumprimento das exigências de restrição imigratória pertinentes à sua participação na União Européia parecem vir da intensificação do controle de fronteiras. Tsardanidis e Guerra, à p. 333, mencionam que nos últimos anos a Itália, Espanha e Grécia aumentaram as patrulhas costeiras e mobilizaram seus exércitos com o objetivo de restaurar o controle efetivo em suas fronteiras contra o fluxo de imigrantes clandestinos transportados por traficantes de humanos. Segundo a *Revista Española de Defensa* (out. 2005) as forças armadas colaboraram com a Guarda Civil espanhola no enclave de Ceuta em várias ocasiões, tais quais em 1995, na proteção do perímetro de Ceuta; em 1996, quando mais de 2000 imigrantes se instalaram em tendas nas proximidades das cercas; em 1999, quando se produziu uma “avalanche” (*sic*) de imigrantes em Ceuta; e em 2000, quando 500 subsaarianos pretendiam assaltar a vala. O envolvimento do exército é um clássico sinal de securitização da política do controle de fronteiras. Além disso, o grande investimento financeiro e o envolvimento cada vez maior da Guarda Civil espanhola na patrulha das fronteiras estão cada vez mais acentuados. Notícia do *Migration News* (ago. 2000) informa o desenvolvimento, em 2001, pela polícia espanhola com ajuda financeira da UE, de um muro eletrônico de \$150 milhões para abranger 350 milhas da costa espanhola de Huelva, no sudoeste, a Almeria, no sudeste, composto por radares, sensores com infravermelho e sinalizadores noturnos e capaz de detectar barcos, particularmente da África do Norte, contendo imigrantes a 7 milhas longe da costa, e então despachar policiais para detê-los e forçá-los a retornar. O sistema foi apelidado na Espanha de SIVE – Sistema de Vigilancia Exterior, e mencionado pela *Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración* no balanço 2001 de suas atividades (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2001).

Notícias de 1998 relatam ainda que, sob pressão da UE, a Espanha construiu cercas em volta dos enclaves de Ceuta e Melilla e estabeleceu patrulhas marítimas adicionais para usar o radar na procura de barcos com traficantes (MIGRATION NEWS, nov. 1998). E de fato, em 2000 a UE pagou \$25 milhões para construir cercas paralelas de aço ao longo de 5 milhas em Ceuta, com 33 câmeras em circuito fechado e sensores para ajudar a identificar os recém-chegados (MIGRATION NEWS, ago. 2000). Segundo notícias de 2001, a Espanha consome \$100 milhões por ano em

controle de fronteiras (MIGRATION NEWS, mai. 2001). Pelo *Balance de Seguridad 2000*, da *Dirección General de la Guardia Civil* (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2000), o maior número de serviços realizados por todas as unidades de serviços aéreos da Guarda Civil espanhola em 2000 até fim de outubro foi dirigido para a vigilância de costas e fronteiras. É um número 69,48% maior que a quantidade de serviços aéreos realizados para a segurança do cidadão, segunda maior cifra, e também maior que os serviços realizados em prol da ordem pública e da proteção do meio ambiente. Toda a parafernália tecnológica instalada no início da década parece trazer retorno: nos primeiros quatro meses de 2000, autoridades espanholas, no uso de radares e câmeras sensíveis a calor e detectores com infravermelho, prenderam e detiveram 2.600 norte-africanos tentando entrar ilegalmente na Espanha, mais que em todo o ano de 1999 (MIGRATION NEWS, ago. 2000). Autoridades espanholas relataram em 2001 que desde janeiro de 2000 a polícia havia prendido mais de 14.200 mil imigrantes ilegais na região sul da Andalusia. As autoridades da região solicitaram ao governo central o uso do exército para patrulhar as fronteiras (MIGRATION NEWS, jan. 2001).

Não há que se perder de vista que o tempo vigente de toda a política migratória espanhola é uma fração da política desenvolvida há mais anos pelos países europeus de imigração mais antigos. Baldwin-Edwards (1997, p. 513) fala de uma “desumanização” da política imigratória pelos países do sul europeu, por criarem uma política desse tipo sem o correspondente desenvolvimento dos direitos dos imigrantes, num desenvolvimento político assimétrico em comparação com os países do norte, pela entrada tardia no “clube” dos países de imigração. Os dados de 2000 e 2001 mostram que essa restrição à imigração, parte da política dual da Espanha, teve efeitos concretos: mais de 50 mil marroquinos retornaram ao seu país de origem nos primeiros sete meses de 2001, em contraste com os 11 mil que retornaram durante todo o ano 2000 (*Migration News*, apud GEDDES, 2003, p. 165). Em 2001 a Espanha negociou acordos bilaterais com países da África do Norte para retorno de migrantes irregulares e um acordo com o Marrocos determinando uma cota anual de 10 a 20 mil imigrantes, provendo que os irregulares poderiam ser devolvidos em 72 horas (MIGRATION NEWS, ago. 2001).

De toda essa aparente dualidade, o que se conclui é que um dos impulsos para a existência de uma política imigratória na Espanha é a sua participação na UE e em Schengen; não obstante as tendências xenófobas e de rejeição ao imigrante, o cenário espanhol é positivo para a imigração: informalidade do mercado de trabalho e baixo

conflito laboral entre nativos e estrangeiros. O imigrante é figura importante para a economia do país, tanto que Baldwin-Edwards fala em compensação europeia para lacuna econômica deixada pela restrição de imigrantes na Espanha (1997, p. 514). De fato, sem UE e sem Schengen, poderia haver um início de processo securitizatório da imigração, inclusive ilegal, na Espanha, pois não há dúvida de que há algum interesse nacional na restrição da imigração. Mas provavelmente essa tendência securitizatória não seria concluída, pela falta da implementação de políticas restritivas emergenciais a exemplo do que acontece agora por causa das exigências da União Europeia.

3.4. CONCLUSÕES PARCIAIS: A SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO ILEGAL E O CONFRONTO ENTRE AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS EUROPEIA E ESPANHOLA.

A trajetória da política de imigração da União Europeia desde os anos 1980 tem sido a transformação do fenômeno da imigração em um problema de segurança. O tratamento da imigração proveniente do norte da África não foge a essa regra. À parte as medidas de restrição e controle que predominaram na política da UE durante toda a década de 1990, o problema de um Mediterrâneo pobre e populoso recebeu atenção especial, e o objetivo de reduzir e controlar os fluxos migratórios vindos dessa região esteve no cerne das iniciativas tomadas. No âmbito da imigração Marrocos-Espanha, as políticas de controle rigoroso das fronteiras espanholas tiveram de se coadunar com a política interna da Espanha no que tange a seus próprios interesses quanto à imigração de africanos. Mas o rigor do cerco espanhol nem por isso foi menos acentuado, e a influência da União Europeia nesse campo foi determinante. Forneceu a maior parte dos fundos no que se tornou uma fronteira muitas vezes fortalecida militarmente, e permanentemente policiada e equipada com tecnologia de sensores e radares avançada.

Já quanto à política espanhola, se nota um grande desenvolvimento interno de recepção do imigrante, principalmente pelas políticas de regularização e pelo estabelecimento de cotas laborais para entrada controlada de imigrantes. Geddes fala das regularizações presentes nos anos 90 na política migratória do sul da Europa como relacionadas a fatores domésticos, principalmente o mercado de trabalho informal que prevalece nos países sul-europeus. É aí que o autor situa a principal fonte da política migratória dos países sul-europeus: ao contrário dos países de imigração mais antigos, ainda têm em seu cenário uma grande escala de informalidade econômica e conseqüentemente de imigração irregular. Se encorajadoras de mais imigração, as

regularizações são diretamente contrárias à política de imigração da UE (GEDDES, 2003, pp. 150 e 152), como também o é a política de cotas. É uma política que se adequa à percepção geral da imigração pelos países do sul. Segundo Collinson (2003, pp. 306 e 307), a imigração, até mesmo a ilegal, não aparece como um problema especificamente econômico para os países do sul da Europa. Visto como um problema, o é social e político, mas não econômico.

Cabe ser observado o contraste entre a ameaça real e a ameaça suposta quando se fala em impacto econômico/laboral da imigração no sul da Europa. Os dados mostram que a porcentagem de estrangeiros na Espanha é de 3,85% da população e que, apesar de já ser considerado um país de imigração, a quantidade de fluxo ainda é limitada. O impacto da imigração na economia também é limitado, trazendo em geral mais benefícios que malefícios, pois a imigração supre a demanda de trabalho menos qualificado que não é absorvida por nativos, e provoca revitalização da economia. Os benefícios demográficos são incontestáveis para uma Europa cada vez mais envelhecida. É uma realidade que contrasta com a sua percepção. É a percepção da realidade que causa medo e apreensão no público e resulta na atual securitização da imigração regular e irregular nas políticas migratórias. Segundo Tsardanidis (2003, p. 322), uma das preocupações securitárias do sul da Europa para com o Mediterrâneo do Sul é que o lento crescimento econômico e alto desemprego que prevalecem nestes últimos, em contraste com os primeiros, encorajem a migração em massa sul-norte. Os fluxos migratórios que resultariam de um futuro colapso econômico e político teriam um efeito desestabilizador nas sociedades do sul da Europa, que já enfrentam dificuldades decorrentes da crise econômica. Mas esse temido efeito, segundo as evidências, ainda é falso.

Mas apesar desses efeitos positivos da imigração para economia da Espanha, além de manter seu compromisso com a União Européia na intensificação do controle de fronteiras, o país esteve no cerne da criação de iniciativas como a Cooperação Euromediterrânea juntamente com os demais sul-europeus. Segundo Gillespie, de modo geral, sob administração socialista a política espanhola para o Mediterrâneo foi compatível com as ambições nacionais de se tornar membro das Comunidades Européias. Após tornar-se membro, a Espanha se tornou o mais importante interlocutor entre seus parceiros mediterrâneos, após seu esforço diplomático e seu vigoroso crescimento econômico. O resultado, nos anos 1990, foi ter feito parte da liderança da política para o mediterrâneo das CE/UE (GILLESPIE, 2001, p. 04). E de fato a Espanha

ocupou lugar de destaque no lançamento da Cooperação Euro-Mediterrânea em 1995 (GILLESPIE, 2001, p. 05).

A principal preocupação que parece mobilizar os sul-europeus em prol da Cooperação Euromediterrânea e que tem relação direta com a imigração em massa, é a instabilidade político-econômica do Norte da África. Collinson fala da demanda, vinda do sul da Europa (França, Itália e Espanha), por ajuda econômica e iniciativa política, pela CE, ao Norte da África, para que, através do ataque às causas raízes a imigração diminuísse (2003, p. 312). Segundo Gillespie, na Espanha há uma sensação de que se os sérios problemas econômicos e sociais do norte da África não têm uma atenção mais efetiva e apoio da UE irão se agravar e seus efeitos transbordarão pelo Mediterrâneo, ameaçando a estabilidade e prosperidade da Espanha (2001, p. 07). Por isso, conforme o mesmo autor, com relação a problemas de segurança não militares, a principal atuação da política da Espanha na UE desde o fim da década de 90 tem sido promover a colaboração no campo da Justiça e Assuntos Internos, com o principal objetivo de obter corroboração multilateral dos seus esforços domésticos e bilaterais para lidar com terrorismo e migração (2001, p. 21). Por isso a União Européia é vista pela Espanha como uma fonte crucial de fortalecimento de sua capacidade de controlar fluxos migratórios – vide a ênfase central posta por Madri sobre migração no debate que levou à adoção da *Common Mediterranean Strategy* (GILLESPIE, 2001, p. 35).

Nesse cenário de políticas por vezes contraditórias, a convergência entre a política espanhola de aceitação de imigrantes pela necessidade de seu mercado de trabalho e a necessidade de restringi-los pelas exigências da política européia tem sido feita nos seguintes termos: a separação entre regulação interna e controle de fronteiras; e, principalmente após 2000, a diferenciação entre o imigrante regular e o irregular. A regulação interna dispõe, ainda que parcamente, sobre integração, aceita a vinda de imigrantes desde que no limite das cotas estabelecidas, e preocupa-se em regularizar os residentes ilegais em vários períodos das décadas de 80/90/2000. Esse último aspecto da política é reputado contrário à filosofia de restrição européia, pois segundo alguns autores, estimularia a continuidade da imigração ilegal. De qualquer forma, as exigências de Schengen e da UE quanto ao controle de fronteiras vêm sendo cumpridas com todas as nuances de securitização que caracterizam a política européia de imigração.

Já quanto à diferenciação entre regular e irregular, esse último tem sido objeto do endurecimento da política de imigração da Espanha. Na nova legislação de 2000,

migrantes com status legal têm direito a mais benefícios e a estabilidade, enquanto os irregulares são submetidos a expulsões mais severas e expedientes que no passado (GILLESPIE, 2001, p. 14).

Mas há que se ressaltar que a mentalidade de “fortaleza européia” que predomina na Europa do Espaço Schengen desde a abolição de fronteiras internas não parece ser intrínseca à Espanha. Segundo Gillespie, a posição oficial da Espanha é de crítica a essa mentalidade (2001, p. 14), e a relação espanhola com a imigração e o papel dessa na sua economia é um aspecto da explicação. Mas a Espanha não deixa de representar uma fronteira externa da “fortaleza européia”, e para se integrar propriamente à UE, precisa cumprir as exigências do que acordou. Para o mesmo autor, a resposta de Madrid é a tentativa de balancear o controle de fronteiras e a cooperação com os parceiros do sul. Ainda assim, a mentalidade de “fortaleza” toma corpo nos discursos oficiais quando das referências à Cooperação Euromediterrânea e seu papel como “vacina” contra os problemas do sul (2001, p. 14).

Assim, não obstante os impulsos internos à imigração, a Espanha só se tornou cada vez mais européia no controle da imigração. Em notícia do *El Pais* de 17 de maio de 2000, transcrita por Gillespie (2001, p. 25), em maio de 2000 o então Ministro do Interior, Jaime Mayor Oreja, colocou a imigração como o principal problema de coexistência para a Espanha durante a década que viria, substituindo o terrorismo do ETA. E de fato, agora segundo o autor, lideranças da Espanha gostariam de ver a Cooperação Euromediterrânea eventualmente adotando convenções tanto relativas a migração como a terrorismo.

Com tudo isso, percebe-se como a UE é responsável pelo estabelecimento de um plano político para o fortalecimento das fronteiras externas que influenciou fortemente os elementos repressivos da política migratória do sul da Europa. Ajustando suas políticas às exigências da UE, aumentaram a ênfase e a capacidade de controle de suas fronteiras externas e a intenção de expulsar imigrantes ilegais, estabelecendo inclusive acordos com países terceiros para facilitar essas expulsões (GEDDES, 2003, p. 166).

CAPÍTULO 4

1. OS GRANDES ATENTADOS TERRORISTAS INICIADOS EM 11 DE SETEMBRO DE 2001: A RESPOSTA COMUNITÁRIA PARA O PROBLEMA DA IMIGRAÇÃO ILEGAL NA FRONTEIRA MARROCOS-ESPANHA

4.1. A POLÍTICA MIGRATÓRIA PÓS 11/09 E A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPÉIA

4.1.1. A União Européia e a reação aos atentados terroristas iniciados em 11 de Setembro de 2001

No começo dos anos 2000, a política migratória européia seguia sua cadência de fiscalização severa das fronteiras externas da UE; mas a partir do Tratado de Amsterdã e do Conselho de Tampere, em 1999 – o primeiro a tratar exclusivamente de imigração – esta passava a receber uma maior atenção européia, principalmente quanto à necessidade de se construir uma política migratória comum no continente em sua parte ocidental. Os atentados do 11 de Setembro vieram para acelerar algumas tendências que se anunciavam na política migratória e diminuir o compasso de outras.

O discurso que introduziu a fase da securitização da imigração ilegal que se seguiu aos atentados terroristas de 11/09 de 2001 está presente nas reuniões dos conselhos europeus pós atentados e nos comunicados da Comissão Européia. A Comissão, em documento de trabalho de 05/12/2001 classifica imigrantes e refugiados como potenciais terroristas e propõe medidas severas e emendas às legislações européias “para que não haja meios para que aqueles que apoiem ou cometam atos

terroristas de adentrar ao território da União Européia.” Para isso o documento propõe rastreamentos mais severos dos que forem ultrapassar as fronteiras, incluindo uma política de vistos mais estrita e o possível uso de dados biométricos, assim como medidas para aumentar a cooperação entre os guardas de fronteiras, serviços de inteligência e autoridades de imigração e asilo. Uma estreita relação entre requerentes de asilo e terroristas é também feita pela *Council Common Position* de 27/12/2001 on *Combating Terrorism*, que solicita que os Estados Membros investiguem refugiados e requerentes de asilo “com o propósito de assegurar-se que o requerente não planejou, facilitou ou participou a consecução de atos terroristas”.

Dentre os Conselhos da Europa, formados pelos chefes de Estado e de Governo dos Estados Membros e o Presidente da Comissão, o que mais ostensivamente relaciona imigração ilegal e terrorismo é o que imediatamente se seguiu aos atentados do 11 de Setembro: o Conselho Europeu de Laeken, de 14 e 15 de dezembro de 2001. Segundo as Conclusões da Presidência, “o melhor gerenciamento das fronteiras externas da União ajudará na luta contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos”. Seguindo esse posicionamento do Conselho, a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Européia relaciona os dois fenômenos da seguinte forma:

Fronteiras vulneráveis, a necessidade de desenvolver infra-estruturas nos países candidatos e nos países terceiros para tratar a questão da imigração clandestina, bem como os riscos de criminalidade organizada e de terrorismo, têm repercussões em todos os Estados-Membros, quer apliquem ou não a totalidade do acervo de Schengen.

O que se percebe é que o Conselho Europeu de Laeken foi provavelmente a expressão mais clara no discurso europeu de associação direta entre imigração ilegal e terrorismo. Os documentos que se seguiram às conclusões de Laeken se aproximaram da expressividade desse, como é o caso de trechos desse Comunicado da Comissão Européia. Esse discurso mais exposto de associação entre imigração ilegal e terrorismo parece predominar como consequência imediata de atentados terroristas. A correlação deixa de ser visível nos documentos de ocorrência temporal mais distante dos atentados. O Conselho de Justiça e Assuntos Internos que se seguiu aos atentados de Londres, por exemplo, vem mais uma vez relacionar uma mesma estratégia para combate da “ameaça do terrorismo e crime organizado e o desafio do gerenciamento de fluxos migratórios (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 01 e 02.12.2005)”.

Segundo Apap e Carrera (2003, p. 42), as mudanças imediatas que se seguiram aos atentados de 11/09 e que são justificadas por essa lógica de segurança, foram a utilização de dados biométricos, fiscalização intrusiva, troca de dados com terceiros países (inclusive com riscos de infringir a Diretiva 95/46/EC sobre proteção de dados) e a visão do imigrante com certa suspeita. A evolução da fiscalização de quem entra em território da UE através da incorporação de dados biométricos nos documentos de viagem e estada é visível como consequência dos atentados terroristas em solo europeu ao longo desta década, em Madri e Londres. Como consequência dos atentados do 11 de Setembro, essa incorporação é apenas sugerida pelo Conselho Europeu de Sevilha (24.10.2002), que solicita relatório da Comissão sobre a possibilidade da adoção de novas possibilidades para identificação de indivíduos. Em Tessalônica, em Conselho de 2003 (19-20.06.2003), o termo “biométrico” já é utilizado, e o uso desse tipo de dado é dito como necessário para o estabelecimento dos sistemas de informações que começaram a se aperfeiçoar neste século. Após o 11 de Março de 2004, o Conselho de Justiça e Assuntos Internos expressa o amplo entendimento de que os passaportes dos cidadãos europeus deverão conter a imagem facial como identificador biométrico obrigatório e impressões digitais como identificador opcional (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 08.06.2004). Em outubro o entendimento se torna mais severo, quando o Conselho concorda em incluir as impressões digitais também como identificador biométrico obrigatório (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 25-26.10.2004). Em novembro, o Conselho já expede regulação instruindo a adoção da proposta da Comissão para a incorporação de atributos biométricos em passaportes e vistos (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPÉIA, 20.11.2004). Após os atentados de Londres, em 2005, a Comissão europeia destaca como o Conselho Europeu e o Conselho da União Europeia repetem a importância da utilização de dados biométricos em documentos de viagem e bancos de dados para aumentar o nível de segurança da União Europeia (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 24.11.2005). Daí se conclui que a importância do aperfeiçoamento dos bancos de dados e da inclusão da tecnologia de dados biométricos para a segurança europeia é concepção comum e que fez parte do pacote de medidas que se seguiu a cada atentado terrorista. Sua contribuição eficaz para evitá-los, entretanto, nos casos de Madri e Londres, não está clara. Ainda assim, o incremento das bases de dados individuais, que incorporam as tecnologias possíveis, como o uso de dados biométricos, é um aspecto do regime de segurança em torno da imigração na UE que não dá sinais de enfraquecimento.

Outra importante reação da União Européia ao 11 de Setembro e que se relaciona com a lógica de segurança dos discurso pós atentados foi o re-exame das regras de asilo, solicitado pelo Conselho Europeu de 20/09/2001, que pediu que a Comissão “analisasse urgentemente a relação entre a salvaguarda da segurança interna e o respeito às obrigações e instrumentos de proteção internacional”. Karyotis (2007, pp. 21 e 22) interpreta esse trecho como uma tentativa de achar meios legais de excluir requerentes de asilo das provisões da Convenção de Refugiados de 1951, em particular aqueles suspeitos de ataques terroristas. A Comissão, em resposta, publica documento de trabalho de 05/12/2001 em que

“analisa os mecanismos jurídicos que permitem actualmente excluir da protecção internacional as pessoas que a não merecem, incidindo especialmente sobre as pessoas suspeitas de actividades terroristas”.

A partir daí encoraja os Estados a “rigorosamente e escrupulosamente” aplicar as cláusulas de exclusão previstas no Artigo 1 (F) da Convenção de Refugiados, “na medida em que esse instrumento nunca teve por objectivo conceder refúgio aos delinquentes, nem protegê-los contra eventuais procedimentos penais”. O ponto F do artigo 1º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados estabelece que o estatuto de refugiado não será aplicável às pessoas acerca das quais

“existam razões ponderosas para pensar:

- (a) Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;
- (b) Que cometerem um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;

Aqui, a reação imediata pareceu ser a atribuição ao instituto do asilo a característica de uma potencial via de entrada de terroristas no país de albergue, e esse é o principal aspecto do discurso securitizatório. A Comissão cita então as já existentes cláusulas de exclusão do benefício do asilo, cuja possibilidade de aplicação parece ser menos objetiva e precisa que arbitrária. Não é aplicado a pessoas que tenham cometido alguma das infrações, e sim àqueles acerca dos quais existam razões “convincentes” para pensar que as tenham cometido. Ao relacionar essas exceções na série de documentos que surgiram como resposta aos atentados terroristas de 11 de Setembro, fica evidente um estado de emergência que poderia dar lugar à restrição da proteção de refugiados.

Segundo o mesmo Documento de Trabalho,

“no domínio da imigração legal, as três propostas da Comissão de directivas do Conselho apresentadas até ao momento relativas ao direito de reagrupamento familiar, ao estatuto dos nacionais de países terceiros que são residentes de longa duração e às condições de entrada e de residência de

nacionais de países terceiros para efeitos de emprego assalariado e de exercício de uma actividade económica independente, já contemplam cláusulas de “ordem pública”. Estas permitem que os Estados-Membros recusem a admissão de nacionais de países terceiros por razões de ordem pública ou de segurança nacional. Uma aplicação rigorosa destas cláusulas é certamente a melhor forma de reforçar a segurança em vez de introduzir alterações substanciais às diferentes propostas em questão”.

É mais um exemplo da emergência com que a imigração ilegal passou a ser imediatamente tratada nos discursos logo após o 11 de Setembro. É também uma demonstração de que a securitização da imigração ilegal já de fato existia antes dos atentados, uma vez que a União Europeia já dispunha de boa parte dos instrumentos legais relativos à imigração ilegal que foram reforçados após 2001.

Um aperfeiçoamento dessa tentativa de restrição à cessão do *status* de refugiado é citado por Monar (2005, pp. 132 e 133), que menciona como realização da UE no campo da Justiça e Assuntos Internos a Diretiva 2004/83/EC, sobre padrões mínimos para a qualificação e o status de nacionais de terceiros países ou pessoas sem Estado como refugiados. Nela, o artigo 14 permite que Estados Membros neguem ou revoguem o *status* de refugiado com base em alegações sobre segurança nacional, uma alternativa de exclusão de refugiados não prevista pela Convenção de Genebra e claramente inspirada nas percepções securitárias pós atentados terroristas de 11 de Setembro, segundo o próprio autor.

Um dos fatores de mudança impulsionados pelos atentados de 11/09 é a aceleração da tomada de decisões em nível europeu – processo tradicionalmente difícil, mas que foi notavelmente desenvolvido após 2001 na área de Justiça e Assuntos Internos. Sobre isso, Apap e Carrera (2003, p. 41) confirmam que, apesar da ineficiência do processo de decisões nessa área, a UE demonstrou, depois do 11 de Setembro, que pode tomar decisões rapidamente, particularmente no que diz respeito a medidas de segurança.

4.1.2. Crescimento da Europeanização da Política Migratória: a decisão por maioria qualificada, possíveis antecedentes de uma futura Patrulha Europeia de Fronteiras; rede de oficiais de ligação da imigração. Contradição Intergovernamental - Tratado de Prüm

Uma das principais mudanças na política migratória da União Europeia introduzida no século passado e implementada neste foi a efetiva comunitarização da maior parte do pilar de Justiça e Assuntos Internos. O Tratado de Amsterdã determinou

essa comunitarização, mas manteve a tomada de decisões por unanimidade pelo período transicional de cinco anos. Conforme lembra Monar (2005, p. 145), o Tratado de Nice, por sua vez, promoveu avanço nessa área, estabelecendo o uso da maioria qualificada na seara da política de asilo. Essa abertura gradual em direção à votação por maioria foi completada pela Decisão 2004/972/EC, adotada pelo Conselho em 22 de dezembro de 2004, para aplicar o procedimento de co-decisão para todas as áreas comunitarizadas no âmbito da Justiça e Assuntos Internos, com exceção de medidas relacionadas à imigração regular e lei familiar. Ou seja, ainda segundo o autor, o Conselho passou a decidir por maioria qualificada nas questões de asilo, imigração ilegal, controle externo de fronteiras e cooperação civil, tudo com base no direito exclusivo de iniciativa da Comissão em co-decisão com o Parlamento. Um fortalecimento significativo, portanto, das atuações da Comissão e do controle parlamentar nessas áreas. Esse avanço legislativo de cessão de soberania em uma área tão cativa da política nacional mostra a importância do controle, pela UE, das fronteiras e da imigração.

Os anos 2000 viram um crescimento sem precedentes das estruturas européias no controle de fronteiras, ainda que uma parte do processo esteja no discurso e outra parte encontre ocasionais dificuldades de funcionamento eficaz. Ainda assim, o plano de controle de fronteiras adotado pelo Conselho Europeu de Sevilha em junho de 2002 foi de grande envergadura e evidenciou a grande importância do tema para a UE. O plano consistia principalmente na formação de uma força conjunta de patrulha de costas, portos e fronteiras contra imigrantes ilegais. O pacote de medidas ainda era consequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001. Um mês antes, em maio de 2002, a Comissão já defendia uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Européia, com pelo menos cinco componentes:

- a) Um acervo legislativo comum; b) Um mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional; c) Uma avaliação comum e integrada dos riscos; d) Pessoal formado em termos de dimensão europeia e equipamentos interoperacionais; e) **uma partilha dos encargos entre os Estados-Membros, na perspectiva de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras** (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 07.05.2002, grifo nosso).

O objetivo de conseguir um dia concertação que desse origem a um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras foi materializado na criação da FRONTEX, a Agência Européia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. Segundo o Regulamento do Conselho (CE) 2007/004, as principais tarefas da agência, além da gestão das fronteiras, são: prover assistência para os Estados Membros no treinamento da guarda de fronteira; análise de risco;

desenvolvimento de pesquisa relevante para o controle e a vigilância das fronteiras externas; e a provisão de assistência para os Estados Membros em circunstâncias que requeiram assistência técnica e operacional em fronteiras externas, assim como o suporte necessário na organização de operações conjuntas de retorno de requerentes de asilo rejeitados e imigrantes ilegais. Segundo Monar (2005, pp. 136 e 137), a agência é financiada principalmente por orçamento europeu, e foi investida de substanciais poderes de operação que ultrapassam o âmbito de agências como a Europol e a Eurojust. De acordo com o artigo 2 do Regulamento, ela não deverá apenas avaliar, mas aprovar e coordenar propostas de operações conjuntas de projetos-piloto iniciados por Estados Membros. Também poderá tomar a iniciativa das ações, se de acordo com os Estados Membros. A assistência para Estados Membros inclui a cessão de seus próprios especialistas e de seu equipamento técnico. A comissão de gerenciamento é composta de um representante de cada Estado Membro e dois representantes da Comissão. Cientes de que a tomada de decisões por unanimidade pode paralisar uma agência investida de tantos poderes operacionais, os Estados Membros concordaram em decidir na maior parte das vezes por maioria qualificada, ainda segundo Monar.

O mesmo autor opina que a agência claramente não constitui uma guarda europeia de fronteiras propriamente dita, mas cria uma espécie de comando estrutural de coordenação e tem alcance direto nas forças nacionais de guarda de fronteiras que poderiam, mais tarde, facilitar consideravelmente a construção das estruturas de uma guarda europeia de fronteiras (MONAR, 2005, p. 138). A FRONTEX entrou em vigor em 2005 e segundo Hobbing, (2005) ao contrário de agências intergovernamentais como a Europol, tem seu próprio *staff*, e portanto não precisa depender de oficiais de ligação destacados dos Estados Membros, que ainda permanecem responsáveis por eles mesmo com o destacamento.

A concretização de uma agência europeia de controle de fronteiras, hoje em pleno vigor, apesar de operar com dificuldades, mostra a real intenção da realização futura de um possível corpo comum europeu de guarda de fronteiras, ainda objeto de debate nas instituições europeias. A FRONTEX é, assim, um dos exemplos mais destacados da envergadura assumida pelo controle de fronteiras no âmbito da União Europeia. O fato dessa nova realidade supranacional buscar europeizar um tema tão caro à soberania nacional como o controle de fronteiras, mostra que a securitização da imigração rompe barreiras que há poucos anos atrás eram regras de desobediência improvável.

A ação de europeizar o controle de fronteiras deu ainda mais um passo em 2006, na adoção de um Regulamento, pelo Conselho, estabelecendo um código comunitário com normas de controle das fronteiras externas e condições para a ausência de controle de pessoas que cruzem as fronteiras internas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 21.02.2006). O Regulamento determinou quais devem ser as condições comuns para permissão e recusa de entrada de terceiros nas fronteiras externas, definiu os vários tipos de fronteiras externas, terra, ar e mar e regras para fiscalização de certas categorias de pessoas, como diplomatas, pilotos, trabalhadores etc. O código comunitário também adapta as provisões das Convenções de Schengen quanto à abolição do controle de fronteiras internas e aos vários procedimentos para reintrodução temporária de fiscalização de pessoas no caso de ameaça à política pública ou à segurança interna de um Estado Membro. A necessidade de adoção desse código quando já existiam as normas de Schengen quanto às medidas compensatórias de controle de fronteiras parece atender ao viés de segurança que não cessa de determinar o *modus operandi* do controle de fronteiras da UE.

Também o combate à imigração ilegal em nível europeu conheceu significativo avanço após 2001. Em 2004, ainda antes dos atentados de Madri, o Conselho adotou, em 19 de fevereiro de 2004 o Regulamento 377/2004, sobre a criação de uma rede de oficiais de ligação da imigração (Immigration Liaison Officers – ILO). Na definição do Regulamento, entende-se por agente de ligação da imigração o representante de um Estado Membro, destacado no estrangeiro pelos serviços de imigração ou por outra autoridade competente, para estabelecer ou manter contatos com as autoridades do país de acolhimento, no sentido de contribuir para a prevenção e combate da imigração ilegal, para o regresso dos imigrantes ilegais e para a gestão da imigração legal. Esses agentes têm ampla função de fiscalização da imigração ilegal na União Europeia, ficando incumbidos de recolher informações a respeito de: fluxos de imigrantes ilegais provenientes do país de acolhimento, ou que por ele transitem; itinerários seguidos por esses fluxos de imigrantes ilegais para atingirem os territórios dos Estados-Membros; o respectivo *modus operandi*, nomeadamente os meios de transporte utilizados, a participação de intermediários, etc.; existência e atividades de organizações criminosas implicadas no contrabando de imigrantes; formas e meios de auxiliar as autoridades dos países de acolhimento na prevenção dos fluxos de imigração ilegal provenientes dos seus territórios, ou que por eles transitem; e, entre outros tipos, formas e meios de facilitar o regresso e o repatriamento dos imigrantes ilegais para os seus países de

origem (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPÉIA, 02.03.2004). Segundo ainda o Regulamento, as informações fornecidas pelos agentes têm importância no desenvolvimento de um mecanismo de avaliação para monitorar as relações com os países terceiros que não cooperam com a União Europeia no combate à imigração ilegal. Segundo Monar (2005, p. 134), a criação da rede de oficiais de ligação da imigração pode ser considerada um pequeno passo em direção a um braço de serviço comum externo na política imigratória da UE, o que é mais um exemplo do cada vez mais persistente crescimento da europeização do trato com a imigração na União Europeia.

Apesar do desenvolvimento da integração europeia na área de Justiça e Assuntos Internos que se seguiu aos atentados terroristas do 11 de Setembro, o mesmo “terrorismo internacional” motivou um retrocesso nessa integração, na figura do Tratado de Prüm, apelidado de “Schengen III” e intergovernamental, como o próprio advento do Acordo de Schengen na década de 80. Segundo seu preâmbulo, o objetivo do tratado é avançar no desenvolvimento da cooperação europeia, desempenhar um papel pioneiro no estabelecimento do mais alto padrão possível de cooperação, especialmente através da troca de informações, particularmente no combate do terrorismo, crime trans-fronteiriço e migração ilegal, ao mesmo tempo em que deixa a participação nessa cooperação aberta para todos os Estados Membros da União Europeia (CONVENTION..., 2005)”. Balzacq *et.al* (2006) faz um estudo pormenorizado do que representa o Tratado de Prüm para o *acquis* europeu. Segundo os autores, o diploma legal cria um banco de dados restrito aos sete signatários, institucionalizando uma nova fronteira eletrônica entre os sete e os dezoito restantes. Afeta de tal maneira a europeização, que reduz o poder das instituições da UE e restringe o desenvolvimento da política de segurança de alguns Estados Membros (BALZACQ *et. al.*, 2006, p. 02). Ainda conforme os mesmos autores, a Convenção de Prüm endossa a visão de que o terrorismo, o crime transfronteiriço e a migração ilegal são as ameaças centrais para a segurança dos signatários (BALZACQ *et. al.*, 2006, p. 04), o que é essencial na visão de securitização de temas não originalmente securitários, como a imigração ilegal. Com efeito, a Convenção mais uma vez associa diretamente a luta contra o terrorismo com a imigração ilegal.

O tipo de cooperação intergovernamental representada pelo tratado, como é lembrado pelos autores, tende a ser utilizado para obter mais facilmente acordo em uma série de medidas políticas que dificilmente seriam aprovadas sob os auspícios da UE

(BALZACQ *et. al.*, 2006, p. 10). Resta claro aqui a configuração da teoria da securitização na tomada de decisões que se legitimam pela emergência da situação, pela gravidade do perigo, e burlam o *modus operandi* regular ou mesmo uma estrutura legal inteira: o processo em andamento da integração europeia e a atuação do Parlamento Europeu, por exemplo.

O Tratado ainda busca algum tipo de relação com a legislação comunitária, além da simples menção de uma possível integração à legislação da UE: no capítulo sobre imigração ilegal, faz alusão à Regulação 377/2004 do Conselho, sobre a criação da rede de oficiais de ligação da imigração. É como se o diploma procurasse revestir-se da legitimidade da estrutura comunitária ao mesmo tempo em que buscou a via intergovernamental para fugir das desvantagens do escopo supranacional.

Importante ressaltar que a Comissão não se referiu a Prüm como obstáculo. O Comunicado da Comissão para o Conselho e o Parlamento Europeu sobre melhor eficiência, interoperabilidade e sinergias entre bases de dados europeias na área de Justiça e Assuntos Internos vê Prüm como um mecanismo para reduzir as fraquezas da troca de dados entre Estados Membros. O Parlamento Europeu, por sua vez, não fez reclamações sobre o assunto, segundo Balzacq *et. al.* (2006, p. 17). Em 23/11/2006 o Tratado de Prüm entrou em vigor entre Áustria, Espanha e Alemanha. França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo precisam completar os processos de ratificação do diploma em seus ordenamentos jurídicos internos.

4.1.3. A sofisticação das redes europeias de informação e transmissão de dados: VIS e SIS II

Uma das principais realizações da União Europeia no campo da Justiça e Assuntos Internos que já se desenvolvia nos anos 1990 mas tornou-se plena nos anos 2000 foi o aperfeiçoamento das redes continentais de informação e transmissão de dados. O impulso para esse desenvolvimento foi dado pelos atentados de 11 de Setembro. Como reação imediata, os Conselhos de Laeken e Sevilha já destacavam a importância da criação de um sistema europeu comum de troca de dados sobre vistos. O Conselho de Justiça e Assuntos Internos de junho de 2003 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 05-06.06.2003) nomeou o novo sistema de VIS – Visa Information System.

A articulação de sistemas de informação foi um elemento que apareceu como reação também após os atentados de Madri. A Declaração de Combate ao Terrorismo de

Março de 2004 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 25.03.2004) destacava a importância de maximizar a efetividade de sistemas de informação. Além do VIS, que, recomenda o Conselho, deveria continuar a ser desenvolvido, também o SIS II, a segunda versão do Sistema de Informação de Schengen deveria ser operacionalizada para entrar em vigor ainda em 2004. Além dos sistemas em si, deveriam ser exploradas as sinergias entre o VIS, o SIS II e o já existente EURODAC, com o objetivo de luta contra o terrorismo.

Sobre o VIS, Monar destaca a decisão do Conselho de junho de 2004, que adotou o sistema e descreve sua arquitetura como sendo formada por um “sistema de informação sobre vistos” (CS-VIS), e uma interface nacional (NI-VIS) em cada Estado Membro, que provê uma conexão para autoridade nacional central relevante do respectivo Estado Membro, e a infraestrutura de comunicação entre o sistema central de informações sobre vistos e as interfaces nacionais. Os Estados Membros precisam desenvolver ou adaptar sua infraestrutura ao sistema de informações sobre vistos, mas a responsabilidade pelo desenvolvimento da arquitetura central é da Comissão (MONAR, 2005, p. 136). Segundo a Comissão (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 11.12.2003), o sistema teria capacidade de conectar pelo menos 27 Estados Membros, 12.000 usuários do sistema e 3.500 postos consulares ao redor do mundo, num estudo baseado na suposição de que 20 milhões de requisições de vistos seriam analisadas diariamente. É, portanto, um intrincado sistema europeu de troca de dados que integra o pacote de medidas custosas e tecnológicas que entraram em vigor após os atentados do 11 de Setembro, em mais um sinal da relevância do tema da entrada de terceiros em território europeu para a UE.

Ainda sobre o mesmo tema e ainda conforme o autor, o Conselho, num texto adotado mais cedo (Council Document 6535/04) definiu a funcionalidade básica do sistema de informações sobre vistos, que é incluir os vistos uniformes de Schengen e os vistos nacionais e englobar informações sobre status de vistos (solicitações, anulações, negativas, extensões, etc.), dados pessoais que permitam a identificação do portador do visto, fundamentações para recusa de vistos, cancelamentos e extensões (MONAR, 2005, p. 136). A idealização do sistema, portanto, corresponde a uma complexa base de dados que possibilite o objetivo primeiro da política migratória e fronteiriça da UE: o controle, ainda que, numa Área de Liberdade, Segurança e Justiça, o vértice securitário claramente se ponha em detrimento do vértice da liberdade. Segundo o autor, organizações de liberdade civil expressaram preocupação quanto ao VIS, alegando o

risco da erosão da privacidade com esse armazenamento de dados pessoais e a vigilância do movimento de pessoas na UE. Importante ressaltar ainda que, de acordo com estimativas da Comissão, a operacionalização do VIS tem um custo de 130 milhões de euros, significando mais um investimento substancial em um instrumento interno de segurança da UE (MONAR, 2005, p. 136). A previsão é de que o VIS se torne operacional ainda este ano.

Já o aperfeiçoamento do Sistema de Informações de Schengen, embora se relacione com o alargamento da União Européia, passou a ser sugerido e estudado logo após os atentados do 11 de Setembro nas conclusões presidenciais dos Conselhos seguintes. Atualmente o SIS é um sistema comum de busca que permite o acesso, pelas autoridades competentes dos Estados Membros, a alertas referentes a pessoas e propriedades com o principal fim de permitir ou negar a entrada no respectivo Estado Membro. Consiste em arquivos de dados localizados em cada uma das partes contratantes para acesso entre si. Segundo a Comissão (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 11.12.2003), o atual SIS só tem capacidade para lidar como um máximo de dezoito Estados participantes. Daí a necessidade de se estabelecer um novo sistema do qual possam participar os novos Estados Membros que se somaram à UE em 2004 e que ainda irão se somar. Ou seja, põe-se em prática um grande avanço tecnológico para que a patrulha da entrada e saída de pessoas da “fortaleza européia” seja compatível com uma UE ampliada. Comunicado de 2005 da Comissão (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 01.06.2005) informa que o SIS II, ao contrário do SIS, será financiado por fundos da UE, com uma previsão inicial de mais de 40 milhões de euros para o desenvolvimento do SIS II e do VIS. Comunicado de 2005 (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 24.11.2005) destaca que o acesso a certos dados biométricos do VIS e do SIS II teriam um significativo impacto na luta contra a imigração ilegal, em mais um exemplo da dimensão de segurança com que esse problema é tratado.

A entrada em vigor do SIS II estava inicialmente prevista para este ano, mas a grande complexidade do projeto adiou o início de sua operacionalização para meados a dezembro de 2008 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 15.02.2007).

4.1.4. Consolidação dos vetores da política migratória da UE: ênfase nos Acordos de Readmissão e ataque às causas raízes da imigração

Ao longo dos anos 2000, o conjunto de instrumentos legais adotados pelas instituições da União Europeia foram aos poucos formatando uma política de imigração comunitária bem mais madura que na década passada. Os principais vetores desenvolvidos ao longo dos últimos anos foram previstos por Romano Prodi, presidente da Comissão Europeia em 2002. Em discurso sobre uma constituição para o futuro da Europa (PRODI, 2002), Prodi primeiramente assumiu que a segurança era crescentemente ligada à imigração, declarando-se não convencido de que os dois temas deveriam ser ligados, mas que seria perigoso ignorar os medos da população. O problema então deveria ser tratado através: da coordenação do controle de fronteiras em nível europeu; de uma abordagem comum para asilo e controle de fluxos migratórios; da dimensão externa das políticas de migração, tais como as políticas de readmissão e cláusulas sobre imigração e acordos com países não-membros da UE. Basicamente sob esses vetores se construiu a política de imigração da União Europeia na década de 2000 até a presente data.

Nesse aspecto, grande ênfase é dada pela UE para os Acordos de Readmissão. Os Conselhos que se seguiram aos atentados do 11 de Setembro, de Sevilha, Tessalônica e Bruxelas, já destacaram a necessidade de acelerar as negociações dos acordos de readmissão com países terceiros os quais a Comissão tem competência de realizar. Como destacou a Comissão (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 03.12.2002), o Conselho Europeu de Sevilha de junho de 2002 instou a que:

"em todos os futuros acordos de cooperação, de associação ou acordos equivalentes que a União Europeia ou a Comunidade Europeia celebrar com quaisquer países, seja incluída uma cláusula relativa à gestão conjunta dos fluxos migratórios, bem como à readmissão obrigatória em caso de imigração ilegal".

Fica claro nos documentos seguintes ao 11 de Setembro que a principal preocupação da UE quanto à gestão dos fluxos migratórios irregulares é o eficaz retorno dos imigrantes a seus países de origem (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 14-15.10.2002; 06.11.2003; 08.06.2004; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 14.10.2002). O uso de fundos comunitários em detrimento dos fundos nacionais para o repatriamento de imigrantes e requerentes de asilo é outra comprovação da importância do assunto na agenda europeia.

Recursos financeiros comunitários foram também utilizados no lançamento de um programa de estímulo à conclusão dos Acordos de Readmissão, o AENEAS - *Programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of*

migration and asylum. O programa é introduzido pelo Regulamento 491/2004 como integrante das demais iniciativas da UE no sentido de estimular o desenvolvimento de países terceiros, contribuindo indiretamente para seus esforços na lida com a pressão emigratória. Mas o AENEAS tem a particularidade de ser principalmente dirigido aos terceiros países “ativamente engajados na preparação ou implementação de um acordo de readmissão iniciado, assinado ou concluído com a Comissão Europeia (JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 18.03.2004)”. Ou seja, o principal objetivo do programa não é simplesmente fornecer ajuda financeira para estimular seu desenvolvimento econômico e assim diminuir a necessidade de imigração dos nacionais; é estimular a conclusão da que parece ser a principal preocupação da União Europeia no que concerne aos imigrantes ilegais: os acordos de readmissão.

Uma iniciativa mais organizada de investimento financeiro da UE na readmissão de imigrantes foi o que o Conselho chamou de *Return Management in the Area of Migration* (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 08.06.2004), uma reunião de elementos formadores de um instrumento financeiro para gerenciamento de retorno na área da migração. As conclusões fazem referência ao *Return Action Programme*, aprovado ainda em 2002, e à concatenação de programas de financiamento de retorno já existentes, que devem ser complementarmente usados nas operações de retorno financiadas pela Comissão e que são: o *European Refugee Fund*, estabelecido em 2000; o programa ARGO, para cooperação administrativa no campo das fronteiras externas, vistos, asilo e imigração, instituído em junho de 2002, logo após os atentados de 2001, portanto; e o já citado programa AENEAS. O que é importante perceber é que essas medidas de ênfase na readmissão foram tomadas como consequência aos atentados terroristas tanto de 2001 como de 2004, em mais uma sinalização da relação entre imigração ilegal e terrorismo atribuída pela UE.

No ano de 2000, a Comissão expôs em Comunicado uma política de ataque aos problemas de imigração inclinada ao desenvolvimentismo que voltaria a se anunciar ao longo da década, mesmo após os grandes atentados terroristas. O reconhecimento do Comunicado, seguindo posicionamento do Conselho, foi de que uma abordagem geral da imigração também envolve a lida com questões políticas e direitos humanos. O principal objetivo dos programas desenvolvidos pela UE segundo a Comissão, era elaborar estratégias para reduzir a pressão migratória através do desenvolvimento econômico dos países de origem e trânsito e apoiar atividades como reforma legislativa,

reforço jurídico e sistemas modernos de gerenciamento de fronteiras (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 22.11.2000).

Após 11 de Setembro de 2001 o foco da política migratória da UE tornou-se ainda mais fixo e ampliado no controle de fronteiras e políticas de readmissão de imigrantes irregulares. Mesmo assim, o Conselho Europeu de Sevilha, de 2002, temporalmente bem próximo de 11 de Setembro de 2001 portanto, apoiou essa abordagem desenvolvimentista, afirmando que

"a União Europeia deve continuar a ter por objetivo constante a longo prazo uma abordagem integrada, global e equilibrada, que vise combater as causas profundas da imigração ilegal".

O Conselho afirmou ainda que

"a intensificação da cooperação econômica, o desenvolvimento das trocas comerciais, a ajuda ao desenvolvimento, bem como a prevenção dos conflitos são formas de favorecer a prosperidade econômica dos países em questão e, por conseguinte, de reduzir as razões que estão na origem dos movimentos migratórios".

Fora do âmbito específico da Cooperação Euro Mediterrânea, a UE apoiou esse tipo de abordagem ainda em outras reuniões do Conselho (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, 14.02.2004; 30.01.2006). E de fato, segundo Buzan e Waeber (2003, p. 360), a Europa tem uma tradição maior que a norte-americana na ênfase do discurso e atuação desenvolvimentista. Essa tendência continuou mesmo após os grandes atentados terroristas, tendo em vista que, segundo os autores, mesmo no ataque ao problema do terrorismo há uma percepção comum na Europa que as causas sócio-econômicas devem ser resolvidas. Assim, mesmo após os atentados, o maior foco da UE, ao contrário dos EUA, juntamente com o aumento e a tecnologia do controle de fronteiras, parece ser o ataque aos problemas estruturais. Esse ataque se materializa com ajuda financeira, busca por liberalização política e econômica e uma certa, embora vacilante e flutuante, defesa pela instalação da democracia nos países autocráticos, como é o caso do Marrocos.

4.1.5. O discurso da liberalização migratória

Embora muito se fale da associação entre imigração e segurança na União Europeia, é importante frisar que essa é uma concepção predominante mas não única. Em 2000, em comunicado que se seguiu ao Conselho de Tampere de 1999, a Comissão sinalizou uma abertura da política de migração, numa abordagem contrária à restrição da imigração que foi a regra desde a década de 1970. Segundo a Comissão,

“it is clear from an analysis of the economic and demographic context of the Union and of the countries of origin, that there is a growing recognition that the «zero» immigration policies of the past 30 years are no longer appropriate”.

Aqui a Comissão expressamente reconhece a política de imigração zero que vigora na Europa Ocidental desde o início das severas restrições à imigração nos anos 1970. Segundo a Comissão, como resultado da crescente falta de mão de obra qualificada e não qualificada, alguns Estados Membros começaram a recrutar nacionais de terceiros Estados residentes fora da UE. A mensagem que continua é clara: a Europa não pode mais resistir às pressões migratórias e deve aceitar que a imigração irá continuar e deve ser propriamente regulada. Nessa nova situação, a Comissão afirma que os canais para a imigração legal devem ser disponibilizados para migrantes laborais (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 22.11.2000). O discurso se mantém o mesmo ainda em julho de 2001 (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 1107.2001).

Mas ao contrário do que possa parecer, esse tipo de discurso mais liberalizatório em direção à migração regular continuou mesmo após o início dos grandes atentados terroristas. Em dezembro de 2002, pouco mais de um ano dos atentados terroristas em Nova Iorque, a Comissão se refere à migração como uma prioridade estratégica para a União Européia, que bem gerida pode constituir um fator positivo de crescimento e de sucesso. Nesse mesmo comunicado a Comissão reconhece que a migração é encarada como um problema, “mas também como um fenômeno essencialmente positivo, de que resultam simultaneamente oportunidades e desafios (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 03.12.2002)”. Aqui fica reconhecida a dualidade problema vs. necessidade do fenômeno imigratório para a UE.

A Comissão continuou o discurso liberalizador nos anos seguintes, reconhecendo que a UE necessita de migrantes em certos setores e regiões para lidar com suas necessidades demográficas e econômicas (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, *Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership*, 2005; *Immigration website*, 2006; 02.06.2004). Notícia reportada pelo Migration News de janeiro do ano passado registrou declaração do vice-presidente da Comissão Européia, Franco Frattini, afirmando que a Europa precisa de mais migração em virtude do envelhecimento da população européia (MIGRATION NEWS, jan. 2006). O Livro Verde sobre migração econômica, também da Comissão, publicado em 2005, é a consolidação do discurso liberalizador. Propõe um debate sobre a adoção de regras comuns entre os Estados-Membros para admitir migrantes econômicos na UE

entre nacionais de países terceiros (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 11.02.2005).

Também o Parlamento Europeu adota um discurso de liberalização da migração regular, sendo ainda mais incisivo. Segundo o *site* da União Européia, o Parlamento Europeu é favorável ao combate da imigração ilegal, denunciando, entretanto, a excessiva ênfase no *law enforcement* das ações do Conselho. O ideal, segundo o Parlamento, seria a implementação de uma política de equilíbrio entre o combate à imigração ilegal e o desenvolvimento de uma política efetiva de admissão (UNIÃO EUROPEIA, 2005).

O discurso do Conselho da União Européia, por sua vez, aponta para certa liberalização, mas é mais reticente. Sobre a proposta da Comissão de adotar regras comunitárias harmonizadas sobre as condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego remunerado e de atividade econômica de emprego por conta própria, o Conselho não foi favorável (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 02.06.2004). Como se percebe pela análise dos discursos do Conselho, há manifestação de apoio quanto aos benefícios da migração regular e a necessidade de melhor se organizar os requisitos para a migração legal (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 24.02.2005; 30.01.2006; 15.02.2007). Mas a abertura proposta pela Comissão ainda é um passo que as instituições européias hesitam em completar.

Assim, uma maior inclinação à abertura imigratória realmente se anuncia no discurso. Na prática, o que vemos após 2001 é um recrudescimento da securitização da imigração ilegal, com o estreitamento de sua já existente relação com o terrorismo, e um aumento da xenofobia. Ainda assim, uma política de maior tolerância e certa abertura para com a imigração legal parece se insinuar, ainda que os níveis de rejeição da população e a criminalização excessiva da imigração ilegal não diminuam.

4.2. A POLÍTICA MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA ESPECÍFICA PARA O SUL DO MEDITERRÂNEO

4.2.1. A Cooperação Euro-Mediterrânea nos anos 2000

O documento de estratégia regional (*Regional Strategy Paper*) 2002-2006 e programa regional indicativo (*Regional Indicative Programme*) 2002-2004 na Parceria

Euro-Mediterrânea publicado em dezembro de 2001 dá um bom resumo das prioridades de atuação da Parceria na área de Justiça e Assuntos Internos após os atentados de 11 de Setembro (EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP, 6.12.2001). A área de Justiça e Assuntos Internos é definida pelo documento como cooperação judicial, luta contra crime organizado e terrorismo, migrações e tráfico de seres humanos. A Parceria reconhece que esses não são mais assuntos puramente domésticos e só podem ser resolvidos mediante estreita cooperação regional e internacional. Isso é confirmado, segundo o documento, pelos eventos do 11 de Setembro. O programa indicativo do MEDA, publicado em junho de 2004, faz menção às mesmas prioridades do anterior, destacando a necessidade de promover cooperação em áreas como controle de fronteiras, gerenciamento de fluxos migratórios, luta contra o terrorismo, lavagem de dinheiro e promoção de um judiciário independente (EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP, 29.06.2004a). As medidas contra terrorismo e imigração são colocadas também aí num mesmo pacote de atuação.

Apesar da clara associação entre terrorismo e imigração dessa vez feita pela Cooperação Euro-Mediterrânea, e o potencial de interferência do 11 de Setembro na atuação da Parceria, o viés desenvolvimentista da União Européia continuou a ser bastante utilizado nas ações da UE pela Cooperação Euro-Mediterrânea nos anos 2000. Segundo Philipart, o investimento financeiro da Parceria Euro-Mediterrânea, através do MEDA, é maciço. Segundo o autor, o orçamento liberado durante o MEDA para a região mediterrânea foi de ECU (Unidade de Conta Européia) 3.424,5 milhões, para o período de 1995-1999, e de 5.350 milhões de euros para 2000-2006. O Banco de Investimento Europeu oferece empréstimos de mais de 1 bilhão de euros por ano. Teoricamente, o objetivo de todo esse investimento é apoiar os esforços dos parceiros mediterrâneos em reformar suas estruturas econômicas e sociais, melhorar as condições dos menos favorecidos e mitigar qualquer consequência sócio-ambiental que possa resultar desse desenvolvimento (PHILIPART, 2003, pp. 33-34). A busca da melhoria das condições sócio-econômicas da região está intimamente ligada a um dos interesses da UE, que é a diminuição do grande fluxo migratório que “ameaça” a Europa Ocidental. Daí a ênfase na cooperação para desenvolvimento social, incluindo políticas anti-pobreza e lembrada pelo autor à página 21: contribuição dentre os parceiros mediterrâneos para melhorar as condições de vida e trabalho da população, em particular de mulheres e do estrato mais necessitado da população, além da promoção de direitos sociais básicos. O progresso é veloz e é substancial nos níveis operacional e

financeiro. Seguindo o lançamento do Aparato para Investimento e Parceria Euro-Mediterrânea (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership – FEMIP*), em outubro de 2002, o Banco de Investimento Europeu abriu um escritório regional no Marrocos, para lida com o Maghreb, e no Egito, para o Mashreq (PHILIPART, 2003, p. 3). A atenção e investimentos dados particularmente ao Marrocos são visíveis em diversos momentos da atuação da Parceria Euro-Mediterrânea.

Mas a ênfase à simples ajuda financeira não é a principal engrenagem que tem atuado na Cooperação Euro-Mediterrânea. Segundo Philipart, para a Comissão Européia, o comércio é o mais eficiente meio de gerar recursos necessários para o desenvolvimento auto-sustentável. O aumento do crescimento econômico em áreas emergentes tem vindo mais do aumento das exportações e de fluxos de investimento privado que de ajuda financeira para desenvolvimento (PHILIPART, 2003, p. 6). O autor resume a Parceria Euro-Mediterrânea como sendo uma mistura política que consiste em liberalismo econômico e político combinado com uma agenda desenvolvimentista centrada na redução da pobreza (PHILIPART, 2003, p. 8). Essa definição é importante porque mostra os dois lados da parceria: interesses europeus, que fomentam uma agenda liberal de livre-comércio, mas não severamente neo-liberal, ou não atenderia ao segundo interesse europeu na parceria: a efetiva melhora das condições sócio-econômicas dos países mediterrâneos do sul. Já os interesses desses são atendidos à medida em que essas condições realmente melhorem. Ainda assim, segundo Aydin *et. al.*, os Estados membros da UE mais envolvidos nessa parceria, os sulistas, permanecem cautelosos quanto à ajuda financeira e os benefícios comerciais com relação a certas reformas no mediterrâneo. Mas debates recentes sobre a Política de Vizinhança Européia (ENP) revelaram ampla aceitação de sua parte no apoio ao princípio básico da recompensa à condicionalidade – ou seja, à adaptação do mediterrâneo a uma Europa preocupada com a segurança. A Espanha vê a provisão dessa “recompensa” como uma forma de assegurar que o reformista Marrocos – um crescente foco estratégico para Madri desde o 11 de Março de 2004 – receba fundos adicionais (AYDIN *et. al.*, 2005, p. 21).

Essa “adaptação” de um mediterrâneo do sul seguro e estável para a Europa – que inclua fluxos migratórios “controláveis” – inclui, além dos aspectos econômicos, aspectos políticos: principalmente a democratização dos países parceiros. Segundo Youngs, um dos mais preeminentes debates dos últimos anos está focado na relação entre democracia e conflito. Democracias são amplamente vistas como menos

propensas a envolvimento em conflitos internacionais. Democracias são também elogiadas pela capacidade de aliviar tensões em Estados em desenvolvimento, proporcionando canais de articulação pacífica para desentendimentos sociais e políticos (YOUNGS, 2002, p. 4). Segundo o autor, alguns argumentam que, longe de assegurar um balanço entre estabilidade e participação cívica, algumas formas parciais de democracia têm sido os sistemas políticos mais tendentes ao conflito, já que não possuem nem a capacidade de autoritarismo para reprimir a violência, nem oportunidades efetivas de representação política. Uma visão que tem prevalecido é a que sugere que reforma política que conduza à estabilidade requer processos e instituições imparciais e autônomas, mas não necessariamente um modelo totalmente ocidental (YOUNGS, 2002, p. 5). Isso se inclui no debate sobre a relação entre democracia e paz que levaria a busca pela democracia como uma das evidências da tendência européia em manter democracias no Norte da África para aumentar a segurança da região.

Porém, segundo Sánchez Mateos, em texto de 2003, se por um lado há a promoção dos valores políticos ocidentais, como a democracia e os direitos humanos – clara na Declaração de Barcelona já em 1995 – por outro há a prestação de apoio político às elites no poder, muitas vezes antidemocráticas, para manutenção do *status quo*. Mas o efeito do apoio ao status quo antidemocrático é o apoio indireto a uma política de comércio não livre, já que a liberalização poderia facilitar o acesso ao poder de grupos políticos de oposição e contrários aos interesses europeus (MATEOS, 2003). Assim, inicialmente e principalmente no contexto da década de 1990, são fracas as bases sobre as quais se apóia o suposto suporte europeu à democratização do sul do mediterrâneo. Segundo Youngs, de fato a faceta tida como ameaçadora do Islã político tem sido usada para justificar imobilidade política ao longo da região do Norte da África (YOUNGS, 2002, p. 01).

Youngs desenvolve alguns argumentos a respeito da busca pela democracia poder ser contrária ao interesses europeus, pela possibilidade de significar uma escalada dos islâmicos ao poder. Essa realidade tornou-se mais palpável e mais “ameaçadora” após o 11 de Setembro e demais atentados. Ela está bem presente no Marrocos, que tem um partido islâmico como maior força de oposição parlamentar (MINUESA, 2005). Segundo o autor, muitos ainda expressam preocupação sobre o que eles vêem como hostilidade instintiva islâmica quanto ao ocidente e aos valores ocidentais. De acordo com essa concepção, a democratização constituiria uma ameaça aos europeus e aos

demais Estados ocidentais, pois incitaria mais antagonismo contra o Ocidente e teria de qualquer forma pouca duração: fosse qual fosse a retórica, na prática os islâmicos provavelmente usariam as eleições como uma rota expressa ao poder e depois o consolidariam através de um governo autocrático. Céticos, por exemplo, detectaram um crescimento do radicalismo islâmico no Marrocos à medida em que seu espaço político aumentou no país. É dessa forma que uma democracia, principalmente se regida por islâmicos, é contrária aos interesses europeus: o pluralismo político poderia aumentar a emigração, com mais pessoas fugindo de um governo islâmico intolerante; novos governos democráticos seriam menos propensos que os atuais regimes a cooperar com segurança e controle de armas; e a liberalização política daria mais voz e influência aos ressentidos com o processo de paz de Oslo (MINUESA, 2005, p. 05).

Entretanto, segundo Youngs, esse pessimismo quanto à democracia no norte da África vem obtendo menos crédito, à medida que muitos passaram a focalizar mais nos benefícios de uma potencial democratização do mundo árabe. Cresce a concepção de que os ressentimentos árabes em relação à Europa resultaram em grande medida do apoio europeu aos regimes autoritários que reprimiram a pressão das populações do mediterrâneo na busca de maiores liberdades e direitos individuais. Assim, a democracia tem sido defendida como um meio de aliviar a migração e a instabilidade e promover o avanço da modernização econômica (MINUESA, 2005, p. 05). Dessa maneira, os ataques do 11 de Setembro levaram a uma reavaliação da forma como questões de reformas e alianças políticas são tratadas no mundo muçulmano. Para muitos, os ataques demonstraram que o apoio a regimes árabes autocráticos juntamente com um discurso limitado sobre direitos humanos não produziram um balanço estratégico estável (MINUESA, 2005, p. 06). Para Aydin *et. al.*, em parte como uma resposta aos ataques do 11 de Setembro, em 2003 a UE de fato estabeleceu novas linhas para aumentar o apoio à democracia e aos direitos humanos no sul do mediterrâneo (AYDIN *et. al.*, 2005, p. 21).

É importante ressaltar, entretanto, que o aumento da inclinação dos europeus para a busca da democratização dos regimes autocráticos do mediterrâneo não implica em tentativa de exportar o modelo europeu de democracia para os países islâmicos. Segundo Youngs, os esforços europeus no campo da democracia e direitos humanos têm sido modestos. A UE tem procurado aumentar a “capacidade democrática” e o apoio aos valores democráticos, sem exercer forte pressão coercitiva nos regimes anti-democráticos (YOUNGS, 2002, p. 09).

Consolidando essa tendência, Youngs explica que a declaração de Barcelona de 1995 consagrou formalmente o comprometimento de estimular o “pluralismo político”, concomitantemente ao apoio do princípio da não-intervenção e do direito de cada parceiro “escolher e desenvolver livremente seu próprio sistema político, sócio-cultural, econômico e judiciário”. A Cooperação Euro-Mediterrânea foi criada para aperfeiçoar a estabilidade estratégica através de uma estrutura inclusiva de cooperação de grande envergadura e profundamente imersa num regime de segurança coletiva. Foi reconhecido que as preocupações securitárias da UE não poderiam ser resolvidas de maneira sustentável através do apoio incondicional dos regimes autoritários da região manifestamente pró-ocidentais. Governos autoritários foram admitidos como fonte de conflitos regionais, nacionalismo e crescente radicalismo anti-ocidental (YOUNGS, 2002, p. 08).

Nesse contexto de apoio à democracia, Youngs alega que, enquanto freqüentemente aparenta ambivalência quanto ao assunto islâmico, a UE tem inequivocamente apoiado as modestas aberturas oferecidas a grupos islâmicos no Marrocos e na Jordânia. Assim como em outras áreas, as diferenças permanecem entre Estados membros. Estados do sul têm sido menos convencidos do comprometimento com a promoção da democracia; suas doutrinas de segurança evoluíram, mas ainda são cautelosas e orientadas por alianças (2002, p. 11). Mas alguns grupos islâmicos têm se tornado mais moderados, particularmente no Egito, onde o grupo islâmico anunciou um cessar-fogo em 1999 e a desradicalização se tornou evidente desde os ataques do 11 de Setembro. Apesar disso e da aparentemente suave – mesmo que limitada e cuidadosamente controlada – participação de partidos islamistas oficialmente sancionados nos governos do Marrocos, Jordânia e Líbano, os regimes não aumentaram significativamente o escopo da participação política islâmica (YOUNGS, 2002, pp. 05 e 06).

Com relação ao Marrocos, Youngs aponta que ele tem sido rotineiramente apresentado como o Estado mais reformista da região. Melhoramentos na área dos direitos humanos sob a administração do rei Hassan II culminaram no início de um parlamento bicameral diretamente eleito em 1996 e na chegada ao poder de uma coalisão governamental presidida pelo líder da oposição, Abderrahmane Yousoufi em 1998. Quando Mohammed VI passou ao trono em 1999, mais medidas na área dos direitos humanos foram implementadas. Gradualmente, entretanto, o ímpeto inicial de reforma de Mohammed VI foi estagnado, e em algumas áreas, revertido (YOUNGS,

2002, pp. 01 e 02). Ainda assim, Marrocos e Egito se tornaram dois dos maiores receptores da ajuda financeira da Comissão Européia. O Marrocos foi premiado com novos fundos após 1999, notavelmente se tornando o maior receptor de ajuda financeira da Espanha (YOUNGS, 2002, p. 10).

Não há que se perder de vista que um dos principais motores para a realização da Cooperação Euro-Mediterrânea em todos os seus aspectos é o aumento exponencial dos fluxos migratórios dos países pobres do Mediterrâneo para a Europa. Fernández e Young lembram que a imigração ilegal figura entre os “riscos transnacionais” descritos na tendência, a partir de 2000, de promover medidas favoráveis à imigração legal, acompanhadas de uma securitização mais severa da imigração ilegal.

Portanto, apesar do discurso mais favorável à imigração legal, Youngs aponta que um reflexo defensivo se tornou mais notável desde o 11 de Setembro. O principal desenvolvimento da quinta reunião ministerial da Cooperação Euro-Mediterrânea em Valência em abril de 2002 foi a adição de um novo pilar de justiça e assuntos internos à parceria, consagrando mais comprometerimentos para o combate à imigração ilegal. A cooperação contra-terrorista foi pela primeira vez formalmente parte da agenda (YOUNGS, 2002, p. 15). Nesse escopo, o autor aponta que a cooperação em imigração ilegal engloba comprometimento legal na readmissão de nacionais em situação ilegal e melhoramento da cooperação entre autoridades policiais, judiciais, aduaneiras e administrativas. Seu progresso é lento mas está no topo da agenda. Substanciais esforços operacionais e financeiros estão focados no Marrocos (YOUNGS, 2002, p. 20). A cooperação em política migratória em geral inclui cooperação para reduzir pressões migratórias dos parceiros mediterrâneos, entre outras coisas, através de programas de treinamento vocacional e de assistência para criação de empregos. O progresso também é lento mas está no topo da agenda e substanciais esforços operacionais e financeiros também aí estão focados no Marrocos (YOUNGS, 2002, p. 21).

Segundo Ammor, a lógica que se esconde por trás da política de controle de imigração da Cooperação Euro-Mediterrânea – assim como do tráfico de drogas, seres humanos e armas – é realmente a promoção do desenvolvimento dos países de origem. Alguns opinam que a pobreza e o desemprego no mundo árabe são causa direta do extremismo religioso. Na prática, para se defender do perigo que representam os grupos extremistas, a UE adotou uma política de imigração centrada na segurança e defesa para impedir que essas pessoas alcancem seu território e difundam suas idéias entre outros imigrantes. Para o Marrocos são especialmente relevantes os casos da França, e mais

recentemente, da Espanha, onde os vínculos entre marroquinos e os atentados terroristas do 11 de Março tiveram um impacto significativo em suas políticas (AMMOR, 2005, p. 174).

O Marrocos de fato recebe grande parte de toda essa atenção no escopo da Cooperação Euro-Mediterrânea. Segundo o programa indicativo nacional (National Indicative Programme) para o Marrocos no período 2005-2006 da Parceria Euro-Mediterrânea, o gerenciamento da migração nesse país, incluindo controle de fronteiras, teve um orçamento de 40 milhões de euros disponível; o apoio institucional de movimento de pessoas recebeu investimento de 5 milhões de euros, e o desenvolvimento das províncias do norte, 42 milhões (EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP, 29.06.2004b). Segundo o mesmo documento, o desenvolvimento das províncias do norte – região com alta taxa de emigração – é parcela da Declaração de Barcelona, como o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de drogas (FERNÁNDEZ; YOUNGS, 2005, p. 96). Segundo Youngs, em 2001 a UE elaborou um novo programa abrangendo a cooperação em termos de migração com os parceiros mediterrâneos. Isso pareceu ter toda uma faceta mais positiva, com novas iniciativas propostas em: aumentar os direitos dos migrantes do sul do mediterrâneo acima dos desfrutados por outros países; cooperação em estender vistos; e projetos para prevenir a clausura em guetos por parte de imigrantes. Um acordo formal na reunião de Valência para fortalecer os direitos de imigrantes legais foi o *quid pro quo* para a aceitação por parte dos parceiros do Mediterrâneo de medidas mais severas contra a imigração ilegal (YOUNGS, 2002, pp. 15 e 16). Isso confirma a política integrada da UE na abordagem da migração. Os aspectos securitários, que compreendem, segundo o documento, o gerenciamento do controle de fronteiras, e o apoio à migração legal, foram implementados em 2003. Segundo o *Migration Information Source*, o Marrocos recebeu 3.6 bilhões de dólares em ajuda financeira oficial, tendo sido o quarto receptor de ajuda financeira no mundo em desenvolvimento (MIGRATION INFORMATION SOURCE, out. 2005). A mesma fonte afirma que do total de fundos MEDA de 426 milhões de euros para 2000-2006, 115 milhões, 27% portanto, estavam sendo gastos, à época do texto, na quebra do ciclo de fraco crescimento, desemprego, pobreza e migração através do apoio ao controle da imigração ilegal e de programas de desenvolvimento rural.

Fora do âmbito da Cooperação Euro-Mediterrânea conforme institucionalizada pela UE, é importante destacar o diálogo 5+5, que se reuniu pela primeira vez em 2003, agrupando França, Espanha, Itália, Portugal e Malta com Argélia, Líbia, Marrocos,

Tunísia e Mauritânia. Seu lançamento, segundo Aydin *et. al.* indica uma determinação por parte dos Estados membros do sul em aprofundar a cooperação no controle da migração fora do escopo da União Européia e da Cooperação Euro-Mediterrânea. Estados membros do Norte podem ser parceiros engajados da Cooperação Euro-Mediterrânea agora, mas são França, Espanha e Itália que canalizam as parcelas significativas das suas ajudas financeiras bilaterais para o Maghreb (AYDIN *et. al.*, 2005, p. 23).

4.3. A MIGRAÇÃO E POLÍTICA NA ESPANHA E SUAS FRONTEIRAS NA DÉCADA DE 2000

4.3.1. Migração e política na Espanha

A dinâmica da política migratória da Espanha após os atentados do 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos seguiu a tendência européia de exacerbado controle de fronteiras e luta securitária contra a imigração ilegal, mas com uma ênfase ainda maior no discurso favorável e na liberalização da migração regular. O Balanço 2003 do *Ministerio del Interior* espanhol dá o posicionamento do país na área, afirmando que os três eixos do tratamento da imigração na Espanha são o favorecimento da imigração legal, a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de pessoas e a incorporação dos compromissos derivados ao pertencimento à União Européia. O documento menciona que, ao longo de 2003, o número de cidadãos estrangeiros com carta ou permissão de residência em vigor aumentou 24,4% de dezembro de 2002 para dezembro de 2003. Segundo continentes de origem, dos 1.647.011 milhão de imigrantes regulares na Espanha, 406.199 mil eram nacionais de países pertencentes ao Espaço Econômico Europeu, 154.001 mil eram europeus não comunitários, 432.662 mil eram africanos, 514.485 mil iberoamericanos, 16.183 mil norte-americanos, 121.455 mil asiáticos, e 1.018 mil nacionais de Oceanía. De todos esses, 20,28% vinham do Marrocos (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2003). O documento celebra o aumento de 20,18% do número de repatriamentos entre 2002 e 2003, afirmando que o segundo maior número de repatriados provinha do Marrocos.

O apoio à migração regular na Espanha se sustentou, nos anos 2000, na expressiva política de regularização que aconteceu sob o comando do novo governo socialista espanhol de Zapatero. O novo processo de regularização de imigrantes

ocorreu em 2005 e foi baseado na “Regulação de Direitos e Liberdades de Estrangeiros na Espanha e sua Integração Social”. Segundo o *Migration News*, o programa aprovou quase 700 mil requisições de vistos para estrangeiros há pelo menos seis meses na Espanha, sem registro criminal e com contrato de trabalho válido por outros seis meses. Seus 400 mil membros familiares também receberam vistos, somando mais de 1 milhão de estrangeiros beneficiados. Segundo o mesmo periódico, 21% dos aplicantes eram equatorianos, seguidos dos romenos, marroquinos e colombianos (MIGRATION NEWS, jul. 2005) Em agosto de 2005 a Espanha anunciou outro programa de regularização, dirigido a estrangeiros trabalhando na Espanha por pelo menos um ano, com direito a registro retroativo no seguro social (MIGRATION NEWS, out. 2005).

Os programas de regularização de 2005 provocaram severas críticas de países europeus. Segundo o *Business Week*, Grã-Bretanha, Dinamarca e Alemanha alertaram que a ação espanhola atrairia mais imigrantes ilegais buscando entrar na Europa com a esperança de ganhar anistia mais tarde (EUROPE’S..., 28 FEV. 2005). Mas como lembram Carrera e Apap, o direito de residência recebido pelos aprovados no programa só é válido dentro do território espanhol. Fica proibida a residência e mobilidade no território da UE que não seja o espanhol. Assim, apesar das críticas às conseqüências que uma regularização de imigrantes pode ter num território pertencente ao Espaço Schengen, é pouco provável que esse processo produza fluxos de migrantes para o norte da Europa. Além do fato de que, saindo da Espanha, eles se tornam irregulares, já que necessitam de um visto específico para circulação no Espaço Schengen. O preenchimento dos requisitos de residência e posse de contrato de trabalho leva a crer no desejo de permanência dos imigrantes no território espanhol (APAP; CARRERA, 2005, p. 02).

De qualquer forma, apesar das críticas às regularizações, a forma como é combatida a imigração irregular, através principalmente do controle de fronteiras, não parece se adequar totalmente à realidade da Espanha. Segundo o Real Instituto Elcano, as situações de irregularidade emanam de três tipos de comportamento. O mais freqüente é a entrada legal no país com uma permissão para estada temporária, geralmente inferior a noventa dias, seguida da permanência após a caducidade da permissão, sem haver obtido uma prorrogação ou algum outro tipo de permissão. O segundo consiste na entrada do imigrante no país por meios legais com a obtenção de uma permissão válida, mas sem posterior renovação. Um exemplo aqui são as permissões de um ano obtidas com as regularizações extraordinárias ou as permissões

de trabalho obtidas pelo contingente anual de trabalhadores estrangeiros. O terceiro, provavelmente o menos freqüente, é a entrada no país de forma irregular. Visto que a maior parte dos imigrantes irregulares que existem na Espanha entraram por meios legais, a imigração irregular se produz mais por deficiências nos controles internos que por controles fronteiriços inadequados. Ainda assim, tanto o governo espanhol como a União Européia, nas suas tentativas de controlar e frear a imigração irregular, têm prestado maior atenção no reforço dos controles fronteiriços e nos mecanismos para interceptar quem cruza a fronteira ilegalmente (REAL INSTITUTO ELCANO, 2004).

Os estudos indicam que no território espanhol a repressão não é uma boa estratégia para a diminuição de imigrantes ilegais. De acordo com o Real Instituto Elcano, a soma dos elementos necessários para se obter um contrato de trabalho de origem, os elevados custos relacionados com o retorno voluntário, o medo de não conseguir um contrato de trabalho quando do regresso ao país de origem, o risco relativamente baixo de expulsão para os que decidem permanecer de forma irregular na Espanha e a possibilidade de alcançar a condição regular após um período de permanência irregular de três a cinco anos ou mediante uma regularização extraordinária, contribui significativamente para explicar a persistência de uma elevada taxa de irregularidade entre imigrantes no país (REAL INSTITUTO ELCANO, 2004, p. 26).

É importante ressaltar a influência, na política euromediterrânea espanhola, da política externa do governo vigente. Villaverde defende que, vistos em conjunto, os vaivéns da política espanhola nessa área não estão tão marcados por assuntos externos, nem mesmo por um evento tão significativo como o 11 de Setembro, mas, sobretudo, pelas trocas sucessivas de governo: em 1996, primeiro, e em 2004 posteriormente. Assim, em uma primeira etapa, antes de 1996, que corresponde basicamente à dos governos socialistas, foi quando melhor se entendeu que era vantajoso para a Espanha a criação do chamado “colchão de interesses” com os vizinhos do sul (maghrebis, principalmente), formando uma ampla rede de inter-relações em todos os âmbitos a contribuir com seu desenvolvimento e servindo, em última instância, de elemento dissuasivo efetivo contra qualquer conflito. Também nessa mesma época, se buscou envolver nos assuntos mediterrâneos as instituições internacionais das quais a Espanha começava a fazer parte, como a UE e o impulso dado em 1995 para o lançamento da Cooperação Euro-Mediterrânea. O objetivo da estratégia era incrementar o prestígio da Espanha para impulsionar seu protagonismo e dar-lhe maior peso e margem de manobra

no âmbito dessas mesmas instituições (VILLAVERDE, 2005, p. 122). Com entrada do PP no poder em 1996 e seu governo de direita, as relações com o mediterrâneo passaram para um segundo plano, enquanto a Espanha procurava cumprir seus compromissos com Schengen de fortalecer suas fronteiras externas. Villaverde alega que nas novas iniciativas da Parceria Euro-Mediterrânea, como a Conferência de Valência em 2002, a Espanha não desempenhou um papel principal, como seria esperado (VILLAVERDE, 2005, p. 123). Já em 2004, com a troca para o governo socialista de Zapatero, os discursos sinalizaram uma volta à priorização das relações com o Mediterrâneo, dando-se grande ênfase também a iniciativas fora do escopo da Parceria Euro-Mediterrânea, como o Diálogo 5+5, que após aparição em 2003, ressurgiu em 2005, e relações bilaterais com países da região. Conflitos diplomáticos com o Marrocos ocorridos em 2002 foram solucionados, e a volta da parceria entre as duas nações logrou melhoras, na perspectiva do governo espanhol, no trato da imigração ilegal.

De qualquer forma, apesar das flutuações políticas quanto às relações hispano-mediterrâneas e a abertura ou fechamento do mercado laboral espanhol para estrangeiros em virtude do momento político nacional, o endurecimento do controle de fronteiras e a securitização da imigração ilegal sempre foram uma constante, determinada não pelo governo, mas pelo compromisso da Espanha com a União Européia. Foi assim com Aznar de 1996 a 2004, é assim com Zapatero atualmente. A imigração regular é algo reclamada e muito necessária para o mercado de trabalho espanhol, apesar da xenofobia e da tendência em rejeitar qualquer tipo de imigração vinda do terceiro mundo. De modo que, para a Espanha, como hoje para a União Européia, o inimigo “oficial” não é qualquer imigrante, e sim o imigrante ilegal.

4.3.2. Terrorismo, islamismo e Marrocos

Segundo pesquisas do Real Instituto Elcano realizadas em maio de 2004 e fevereiro de 2005, existe uma percepção social entre os espanhóis que relaciona as causas do terrorismo internacional antes a fatores ideológicos e culturais que a variáveis sócio-econômicas e políticas. Segundo Bermejo e Reinares, tanto na pesquisa de maio de 2004 como na de fevereiro de 2005, seis em cada dez entrevistados assinalaram o fanatismo religioso como causa principal do terrorismo internacional. Pobreza e exclusão social nos países árabes, rechaço aos Estados Unidos por sua política externa,

ódio ao Ocidente e seus valores ou ditadura e corrupção nos países árabes são lembradas, cada uma delas, por aproximadamente dois de cada dez entrevistados (BERMEJO; REINARES, 2007, p. 05 – ver Anexo Gráfico I). Assim, como soluções ao terrorismo internacional, a opção “ajuda para desenvolvimento e cooperação com os países árabes” aparece lado a lado com “controle de imigrantes e mesquitas”, com apenas alguns pontos percentuais à frente quanto à primeira opção (REAL INSTITUTO ELCANO, 2004 –ver Anexo Gráfico II). Importante ressaltar que ainda assim a opção “limitar a imigração islâmica” como solução ao terrorismo internacional foi a penúltima opção escolhida, com apenas 15% de pontos percentuais.

Assim, como reação ao atentado de 11 de Março de 2004, seria de se esperar um grande aumento de rejeição populacional aos muçulmanos marroquinos, o que não ocorreu. Segundo o Real Instituto Elcano, o aumento da rejeição populacional aconteceu, mas não abrange a maioria da população. Conforme a pesquisa, entre 1996 e 2004 triplicou a porcentagem de espanhóis que expulsariam os marroquinos de seu território, de 7% para 19%, e aumentou a porcentagem daqueles que não se casariam com um marroquino, de 39% a 52%. A pesquisa também alega que não houve deterioração da imagem do Marrocos na Espanha, o que mostra que o 11 de Março de fato não trouxe modificações significativas na opinião pública em comparação com os períodos anteriores.

Uma explicação possível é a grande associação feita pelos espanhóis do atentado com a participação da Espanha na Guerra do Iraque. Segundo o Real Instituto Elcano, na pesquisa de maio de 2004, 66,6% dos entrevistados associou muito ou bastante o massacre de 11 de Março em Madri com a política externa espanhola desenvolvida naquela época. Da mesma forma, seis em cada dez entrevistados na pesquisa de maio de 2004 e de fevereiro de 2005 se mostravam convencidos de que sem o alinhamento espanhol com os Estados Unidos na guerra do Iraque, não teria acontecido o massacre terrorista de Madri em Março de 2004 (BERMEJO; REINARES, 2007, p. 05). Assim, segundo os autores, a opinião pública espanhola atribui ao terrorismo internacional de forma geral, em abstrato, causa de fundo principalmente ideológico ou cultural, como o fanatismo religioso ou o ódio ao mundo ocidental, quando se trata de explicar uma das expressões completas dessa violência jihadista, como é o caso dos atentados do 11 de Março em Madri. Mas ao mesmo tempo, a percepção social dos cidadãos espanhóis se desvia para enfatizar causas de natureza política, como a ação externa do governo e em particular o alinhamento das autoridades

espanholas com os americanos na invasão e ocupação do Iraque (BERMEJO; REINARES, 2007, p. 07).

Esse tipo de pesquisa esclarece que a rejeição a marroquinos e islâmicos na Espanha não é fato recente ou desencadeado pelos atentados terroristas do século XXI: é fenômeno antigo e que obedece às próprias particularidades da história espanhola. Segundo o *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, se percebe entre a população da Espanha uma inegável desconfiança em relação àqueles cuja aparência a leva a crer se tratar de muçulmanos. As prisões de muçulmanos ligados à *Al Qaeda* aumentaram essa atmosfera de insegurança, que é detectada, por exemplo, nas dificuldades que migrantes do Maghreb encontram ao tentar alugar imóveis. Mas essa desconfiança já era regra mesmo antes do 11 de Setembro (EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA, 2001). Uma das conclusões do relatório do centro é de que o sentimento de islamofobia excede o de xenofobia em geral como resultado do crescimento do número de imigrantes vindos de diversos países, mas principalmente do Marrocos. Ações significativas de violência que pudessem ser atribuídas ao 11 de Setembro não foram registradas, embora exista uma maior desconfiança de indivíduos que pareçam muçulmanos. Essa desconfiança é basicamente denunciada por marroquinos, a maior população estrangeira na Espanha, e mostrada em relances ou diálogos, que associam o islã ao terrorismo e intolerância religiosa. Mas com o passar dos meses que se seguiram aos atentados, a rejeição social diminuiu, em grande parte devido ao menor destaque dado pela mídia ao assunto (EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA, 2001, pp. 09 e 10).

Assim, a xenofobia europeia era uma constante que motivou a restrição da imigração no continente desde seus primórdios. A aversão aos islâmicos, portanto, não se iniciou após os atentados terroristas do 11 de Setembro. A imigração dos muçulmanos marroquinos teve sempre um considerável grau de rejeição na Espanha, e o volume maior de ilegais dessa nacionalidade, bem como os nichos de trabalho oferecidos a esses migrantes são evidência dessa rejeição. Ocorrências como a de *El Ejido*, ainda em 2000, quando espanhóis dessa região na província de Almería vandalizaram vários estabelecimentos e propriedades pertencentes a imigrantes em razão de um assassinato cometido contra uma espanhola por um imigrante marroquino sob tratamento psiquiátrico, mostram que a desconfiança para com os vizinhos do sul na

Espanha independe do terrorismo. Assim, após os atentados do 11 de Setembro, uma constante já bem real e pouco nova foi apenas reforçada.

Outra pesquisa do Real Instituto Elcano, de novembro de 2005, mostra a consolidação da opinião espanhola pública favorável ao controle de fronteiras. Dos entrevistados, 69% está muito ou bastante de acordo com a idéia de que a luta contra a imigração ilegal implica no controle fronteiriço, contra 29% em desacordo. Um efeito visível dos atentados transparece na cifra seguinte: perguntados acerca de diferentes medidas antiterroristas, 80% dos entrevistados apóia o endurecimento dos controles migratórios (REAL INSTITUTO ELCANO, 2005).

4.3.3. A securitização da imigração irregular: Política europeia de fiscalização das fronteiras do Sul

A leva de imigrantes irregulares que gradativamente começou a assolar a Europa Ocidental após o fechamento de suas fronteiras para a migração regular a partir da década de 1970 se tornou motivo de preocupação e “ameaça” realmente a partir da década de 1990. Desde então, as fronteiras do Sul da Europa, tornadas fronteiras externas da União Europeia após a assinatura da Convenção de Schengen no começo da década, foram sendo guardadas de forma a construir uma “fortaleza” com fronteiras cada mais fiscalizadas. A partir da década de 2000, entretanto, a massa de imigrantes sem permissão de entrada na Europa começou a buscar as fronteiras do sul em números cada vez maiores e sem precedentes na década passada. As fronteiras da Espanha estavam sendo “invasadas” por *pateras* e *cayucos*, embarcações lotadas de imigrantes famintos da África, comandados por traficantes de pessoas, e que passavam por condições precárias de viagem com grave risco de morte na busca do “eldorado” espanhol. Termos como “invasão”, “horda de imigrantes”, excessiva “pressão migratória” começaram a se tornar rotina nas manchetes de periódicos europeus. Até essa data a situação permanece a mesma. Reportagem do *The Guardian* (IAN TRAVNOR..., 16 jan. 2007) do começo de 2007 manifesta a preocupação da Comissão Europeia com a nova leva de dezenas de milhares de imigrantes ilegais por chegar às praias do sul da Europa neste verão, o que a levou a publicar um apelo por ajuda na contenção da migração da África subsaariana. O vice-presidente da Comissão Europeia, Franco Fratinni, acusou os Estados Membros de falhar no estabelecimento de patrulhas marítimas permanentes para obstrução da horda de migrantes provenientes do

mediterrâneo e da costa oeste da África. Segundo a reportagem, o número de imigrantes que chegaram à fronteira espanhola das Ilhas Canárias aumentou para 31 mil em 2006, seis vezes a cifra de 2005. A Agência europeia de controle de fronteiras, a FRONTEX, manifestou a intenção de escrever aos Estados Membros num apelo por helicópteros, aeronaves, navios e outros equipamentos para operações marítimas. Só o aparato a ser disponibilizado para a fiscalização das fronteiras mostra o viés securitário com que o problema é tratado. O discurso continua a seguir a mesma linha. Segundo ainda o *The Guardian*, muitos europeus dizem que a imigração é uma “importante” ou “muito importante ameaça”. Segundo o secretário britânico John Reid, a imigração é atualmente o maior desafio enfrentado por todos os governos europeus.

Em 2002, num dos conselhos europeus que se seguiram aos atentados terroristas do 11 de Setembro, o Conselho da União Europeia em Sevilha colocou a questão da prevenção e combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos entre as prioridades da UE. A priorização do assunto foi também impulsionada pelas tragédias humanas na costa da Itália e na costa da Andalusia e das Ilhas Canárias na Espanha. O solicitado pelo Conselho foi a rápida implementação de medidas concretas de fortalecimento do controle em fronteiras terrestres, marítimas e aéreas (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 14-15.10.2002). A partir daí, um elevado número de ações em nível europeu para controle das fronteiras do sul da Europa foi iniciado.

Um exemplo foi o lançamento da chamada Operação Ulisses, lembrada por Jesús como inaugurada em Algeciras pelo Ministro do Interior espanhol à época, em 20 de janeiro de 2003 e que se estendeu em sua primeira fase até fevereiro. Segundo o autor, a operação pretendia realizar um ensaio de controle multinacional da imigração irregular, com a participação de cinco membros da UE com o maior número de imigrantes irregulares de origem africana: Espanha, França, Itália, Portugal e Reino Unido. No programa piloto, cada integrante participaria com embarcações para controle do mediterrâneo ocidental, entre Algeciras e Sicília. Na segunda fase, em abril, a fiscalização se deu nas Canárias. A idéia da operação seria constituir um embrião de uma futura polícia europeia de fronteiras (JESÚS, 2003), num sinal da grande importância da conjunção de esforços europeus para o freio da imigração ilegal e de que a mitigação da soberania da guarda de fronteiras é uma realidade cada vez mais presente.

Outros dois exemplos de operações similares lançadas em 2006 pela FRONTEX foram a operação HERA I e II e a Operação Nautilus. A operação HERA I

tinha o objetivo de identificar imigrantes ilegais que aportassem nas Ilhas Canárias ou partissem de seus países de origem com esse objetivo. Da operação participaram França, Portugal, Itália, Alemanha, Reino Unido, Holanda e Noruega. A Operação HERA II objetivava a fiscalização das fronteiras das Ilhas Canárias, e envolveu uma embarcação e uma aeronave da Itália, e embarcação de Portugal. A Operação Nautilus teve menor sucesso. Também contou com a participação de vários Estados Membros – Malta, Itália, Grécia, França e Alemanha – com o objetivo de fiscalizar as fronteiras marítimas da Itália e de Malta. Mas durou apenas 15 dias e não atingiu os objetivos esperados.

Segundo o Comunicado da Comissão Europeia sobre o reforço do gerenciamento das fronteiras marítimas do sul da UE, do fim do ano passado, a intenção é aumentar a europeização do controle das fronteiras do sul. A UE, na figura da FRONTEX, almeja criar uma Rede permanente de Patrulha Costeira para a região e um futuro Sistema de Fiscalização das Fronteiras Europeias (*European Surveillance System for Borders – EUROSUR*). O EUROSUR estaria, num primeiro estágio, focalizado na criação de conexões e interação entre os sistemas nacionais de fiscalização já existentes nas fronteiras marítimas do sul. Num segundo estágio, segundo a Comissão, procuraria gradualmente substituir os sistemas nacionais de fiscalização nas fronteiras terrestres e marítimas, combinando fiscalização por radar e satélite em nível europeu (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 30.11.2006).

Com a severidade do controle de fronteiras persistindo e aumentando em ações europeias que datam do ano passado e deste ano, se percebe que não houve diminuição da securitização do controle fronteiriço. Recomendações do Conselho da União Europeia de 2002, sobre melhores práticas para o controle de fronteiras externas, remoção e readmissão, já sinalizavam que o endurecimento do controle era o recomendado pela UE. As recomendações incentivam a prática consistente da repatriação, se não há direito de admissão ou impedimento baseados em “sérias razões humanitárias” ou direito internacional. No controle dos mares, o Conselho recomenda sistemas de cobertura de toda a área marítima e portos em avaliação, através dos chamados VTMISS – *Vessel Traffic Management and Information System*. O sistema detecta a embarcação e a mantém em observação. O apoio ao sistema é feito por aeronaves e embarcações que devem fazer a identificação do objeto e suprir as informações não fornecidas pelo VTMISS. Nos portos, os passageiros de barcos e balsas buscando cruzar as fronteiras externas devem ser separados por muros e cercas, segundo as recomendações do Conselho. Para a fiscalização dessas fronteiras, sistemas

centralizados de detecção e identificação com câmeras, radares e sensores e patrulhas para reação imediata são recomendados (CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA, fev. 2002). Daí se depreende que a tendência que se seguiu ao 11 de Setembro e que já existia em menor medida antes do ocorrido, é a alta tecnologia e grande ênfase na investigação minuciosa de quem entra. A separação do “outro” do lado de fora da “fortaleza”.

Medidas de menor apelo securitário e mais centradas no desenvolvimentismo foram também dirigidas à migração vinda do mediterrâneo e da costa oeste da África. A iniciativa de *Hampton Court*, dos chefes de Estado e governo dos Estados Membros da UE conforme reunião realizada em outubro de 2005 objetivava um enfoque global à imigração com especial atenção à África. A realização de uma reunião fora dos auspícios da Cooperação Euro-Mediterrânea ou outras iniciativas da área, como o Diálogo 5+5, e por chefes de Estado e governo, demonstra a cada vez maior emergência que o assunto migratório vem assumindo na UE. As recomendações de Hampton Court, além de solicitarem maior atuação da Cooperação Euromed e a realização de reunião ministerial da Parceria em 2006, advoga o combate às causas profundas da migração, como a pobreza e a insegurança. Prega também a necessidade de favorecer os vínculos entre migração e desenvolvimento (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 30.11.2005). Não há dúvidas de que a atuação financeira que existe atualmente e procura preencher essas necessidades fica por conta das relações bilaterais entre europeus e africanos e da Cooperação Euromed. Reuniões como a de Hampton Court se limitam ao discurso. Mas o discurso público aqui é peça chave para se entender a concepção de migração da União Européia e a recepção da população às medidas adotadas. Ainda assim, é importante destacar declarações como a seguinte, do Conselho da União Européia:

“(…)recognising that while the development of a sustainable political framework with the countries of origin and transit is more pressing than ever, such a development requires a long-term perspective, and must be coupled with an integrated approach including the launch of further operational measures to reinforce control and surveillance of the external maritime border”.

O ataque às causas raízes, portanto, não exclui a necessidade de constante aumento da vigilância das fronteiras.

Importante mencionar ainda o lançamento pelo Conselho Europeu, em 2005, da *Global Approach to Migration*, direcionada ao gerenciamento das fronteiras marítimas do sul da Europa (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS,

30.11.2006). Essa abordagem na verdade não acrescenta nada de novo à maneira como se tem buscado fiscalizar as fronteiras do sul do mediterrâneo ao longo desses anos. Definiu uma série de ações prioritárias focadas na África e no Mediterrâneo a serem realizadas pela Comissão e pela FRONTEX, na busca pelo gerenciamento integrado das fronteiras através do seu controle, de medidas realizadas nos terceiros países, cooperação entre agências e coordenação entre as atividades dos Estados Membros e das instituições da UE (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 5-6.10.2006). A importância de mencionar essa iniciativa é perceber o aumento da atuação em nível comunitário no gerenciamento da migração no mediterrâneo.

Ainda assim a Espanha não cessa de buscar ajuda comunitária para o problema do gerenciamento de suas fronteiras externas, que são as fronteiras externas da UE, alegando que esse é um problema comunitário, e não nacional. Notícia da BBC de 2006 reporta pedido de ajuda da Espanha na lida com o aumento da imigração ilegal para as Ilhas Canárias, durante a reunião do Conselho de Justiça e Assuntos Internos em setembro. A Espanha solicitou então melhor organização da FRONTEX. Em resposta, o Ministro alemão do Interior afirmou que a Espanha deve parar de pedir ajuda financeira, e o ministro da Justiça austríaco disse que a Espanha transmitiu o sinal errado, legalizando milhares de imigrantes em 2005, o que causou atração de novos imigrantes às fronteiras (EU NATIONS..., 22 set. 2006). O *International Herald Tribune* também reporta pressão espanhola para ajuda migratória, afirmando que a Espanha começou, em agosto de 2006, uma nova ronda diplomática dirigida à persuasão de líderes europeus na ajuda ao combate à imigração ilegal. O governo da Espanha alega que o número recorde de chegadas de imigrantes ilegais em agosto demonstra que é necessária mais ajuda da UE. A Comissão Europeia procedeu com o envio de embarcações e aeronaves para vigilância da costa da Espanha, mas o atraso e a insuficiência das operações acabaram por não fazer cessar os apelos espanhóis na busca da resolução de um assunto não somente espanhol, mas europeu (SPAIN..., 29 ago. 2006).

4.3.4. A fronteira espanhola: o sul do Mediterrâneo e as novas rotas subsaarianas

Uma das conseqüências trazidas pelos atentados do 11 de Setembro na imigração espanhola foi a diversificação das rotas migratórias África-Espanha. Como impacto inicial, o Estreito de Gibraltar, que separa Espanha do Marrocos, passou a ser evitado. Segundo notícia do *Migration News*, o governo marroquino temia ser tomado

por enviar potenciais radicais islâmicos, motivo pelo qual intensificou sua fiscalização policial na região. Somente a partir daí a nova rota de imigração passou a fazer parte das notícias e a demandar ampla iniciativa europeia e espanhola de controle fronteiriço. O porto de Fuerteventura, uma das Ilhas Canárias, recebeu 2 mil imigrantes em 2001 e 1.500 mil nos primeiros três meses de 2002, segundo o periódico. A manifestação inicial de autoridades das Ilhas Canárias foi a respeito do perigo da perda de identidade europeia pelo risco de africanização da região, o que mostra o impacto inicial de rejeição à imigração após o 11 de Setembro (MIGRATION NEWS, mai. 2002).

Em 2002, segundo periódico, a Espanha expulsou mais de 12.155 mil imigrantes ilegais, a maioria do Marrocos (MIGRATION NEWS, out. 2002). Mas segundo o *Migration Information Source*, todos os anos dezenas de milhares de africanos subsaarianos tentam fazer a travessia. Isso fez do Marrocos, desde meados da década de 1990, país de trânsito para esses migrantes, inicialmente requerentes de asilo mas cada vez mais migrantes econômicos. Desde 2000, segundo a mesma fonte, a origem dos migrantes se diversificou. Nacionais da Nigéria, Senegal, Gâmbia, Libéria, Mali, Ghana, Burkina Faso, Níger, Sudão, República Centro-Africana e Camarões rivalizam com marroquinos na busca da imigração para a Europa (MIGRATION INFORMATION SOURCE, 2005). Marroquinos e outros africanos que utilizam o Marrocos como país de trânsito sempre costumaram utilizar majoritariamente a rota marítima do estreito de Gibraltar e as fronteiras terrestres dos protetorados de Ceuta e Melilla. O aumento da fiscalização nessas fronteiras, entretanto, tem consolidado as Ilhas Canárias como rota mais visível de imigração clandestina. Jornadas que antes se cumpriam em 12 a 24 horas duram de uma semana a 10 dias se os imigrantes partem em direção às Canárias. Conforme o *International Herald Tribune*, em 2002 as embarcações que intentavam chegar às Canárias já eram maioria, totalizando 60% das interceptadas, enquanto 40% tentavam atravessar o Estreito de Gibraltar (SPAIN..., 29 ago. 2006). Segundo o *Migration Information Source*, autoridades marroquinas alegam ter impedido mais de 26 mil tentativas de emigração irregular em 2004. Dessas, 17 mil eram de imigrantes subsaarianos. Em 2004, 15.675 mil migrantes sem documentação foram interceptados por autoridades espanholas nas suas tentativas de cruzar a costa ibérica, em 46% dos casos, ou as Ilhas Canárias, em 54% dos casos. Dos que tentaram imigrar, estimou-se que 55% eram marroquinos e 43% da África Subsaariana, enquanto que em 1999 as cifras eram de 81% de marroquinos e 2% de subsaarianos (SPAIN..., 29 ago. 2006).

Assim, segundo a *Revista Miradas Al Exterior*, revista de política externa do governo espanhol, em 2006 pela primeira vez a imigração se tornou o principal problema para os espanhóis, desbancando, segundo pesquisa do Centro de Investigações Sociológicas, a tradicional primeira preocupação dos cidadãos da Espanha: o desemprego. Na pesquisa, a imigração foi citada como maior problema espanhol por 59,2% dos entrevistados, seguida do desemprego, com 42,1%, habitação, com 20,9%, e terrorismo, cujas cifras não são citadas (REVISTA MIRADAS AL EXTERIOR, 2006).

A atuação espanhola no controle das fronteiras externas da União Européia no seu território logrou algum sucesso em seu objetivo de frear a imigração irregular africana, segundo dados do governo. Conforme o Ministério do Interior, em 2003 o número de estrangeiros detidos aumentou 15,03% em relação a 2002. O número de detidos no Estreito de Gibraltar e nas Ilhas Canárias foi similar, ao contrário de 2002, em que se detiveram mais imigrantes nas Canárias que no Estreito (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2003). Segundo dados de janeiro de 2006 do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais, o número de imigrantes que tentou chegar às fronteiras espanholas em 2005 diminuiu 25% em relação a 2004. Isso significa, segundo o Ministério, uma cifra de menos 3.900 mil imigrantes. Particularmente nas Canárias a tentativa de imigração irregular caiu 44%, com 3.711 menos tentativas de entrada (MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, 2006). Em 2004, segundo o Ministério do Interior, a diminuição de tentativa de entrada foi de 18%. O ano de 2005 teve a menor incidência de chegada de pateras desde 1999 (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2006). Em 2006, entretanto, os números voltaram a aumentar. Segundo a Comissão Européia, o número de chegadas de embarcações com imigrantes ilegais contabilizado nas Ilhas Canárias passou dos 11.781 mil de 2005 para 17.058 mil de janeiro a julho de 2006 (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS, 30.11.2006), o que explica o aumento da preocupação quanto à imigração pela população espanhola.

Ainda que represente um amplo mercado de trabalho com potencial para a imigração representado pelas relativas liberalizações imigratórias ao longo das décadas de 1990 e 2000, a Espanha continua a seguir a linha securitizatória no que concerne ao controle de fronteiras e ao discurso oficial sobre a imigração ilegal. Discurso de Miguel Angel Moratinos, Ministro das Relações Exteriores Espanhol desde 2005, dá o tom do que representa oficialmente a imigração ilegal para a Espanha:

“En nuestro mundo globalizado, las amenazas y las oportunidades se acrecientan, y debemos estar atentos para reducir las primeras y aprovechar las segundas. **En la región mediterránea, los riesgos son evidentes, y van**

desde el terrorismo y los graves conflictos aún no resueltos hasta los peligros medioambientales, pasando por el crimen organizado, **la emigración ilegal** y el posible aumento de la desconfianza y el recelo entre nuestras riberas (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, 07.08.2005” (grifo nosso).

A obediência das recomendações do Conselho para um eficiente gerenciamento das fronteiras dos Acordos de Schengen são seguidas pela Espanha através do Sistema de Vigilancia Exterior, o SIVE. Efetivamente implantado desde 2002 (JESÚS, 2003), o programa se desenvolveu ao longo dos anos seguintes. Segundo o Ministério do Interior, em 2003 se destinou um orçamento de 29.574.081,21 milhões de euros ao sistema (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2003). O *website* do mesmo ministério reporta que o SIVE é um dos responsáveis pela diminuição da chegada de *pateras* na Espanha em 2005, fazendo com que o investimento do governo espanhol no programa em 2006 tenha sido de quase 30 milhões de euros novamente, contra 25 milhões em 2005 para aquisição de novas unidades sensoras (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2006). Segundo o site da *Guardia Civil* espanhola, o SIVE se encontra em funcionamento em Algeciras, onde funcionou o protótipo, em Málaga e Furteventura, Cádiz e Granada, Ceuta, e mais recentemente, Almería. Há previsão de instalação em Lanzarote, Gran Canaria e Huelva e ampliação em Cádiz. O governo estuda a instalação do sistema também em Tenerife e em outras zonas da costa mediterrânea (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2005).

Na mesma linha da fiscalização cada vez mais desenvolvida do SIVE, as valas de Ceuta e Melilla que servem como fronteiras com o Marrocos foram incrementadas em 2005, com um alto nível de segurança contra imigração. Segundo o *ELPais.com* o sistema instalado tem sensores de radar para detectar a aproximação de pessoas a 2 mil metros de distância, cercas de aço de 6, 8, 10 e 12 milímetros equipadas com sensores e detectores de invasão baseados em radares e câmeras de visão noturna e diurna (EL PAÍS, 2005).

Na região das Ilhas Canárias, o governo espanhol vem dedicando um considerável número de esforços em prol do controle da imigração ilegal. Segundo o *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* o governo espanhol firmou com o governo das Ilhas Canárias um plano de imigração com orçamento de 190 milhões de euros. Segundo o acordo, os objetivos do plano são: apoiar financeiramente os municípios que enfrentem gastos derivados do naufrágio de embarcações clandestinas; promover um maior compromisso por parte das autoridades marroquinas na luta contra a imigração irregular; ordenar a canalização dos fluxos migratórios para determinar as necessidades

de mão de obra existentes nas Ilhas, o número de imigrantes que necessitam participar do marco do contingente anual de trabalhadores e os mecanismos para seleção e formação nos países e origem; aperfeiçoar o SIVE, reforçar os controles fronteiriços canários, potencializar as unidades policiais, obter mais meios de repatriação e retorno e melhorar o Centro de Internamento de estrangeiros e controle de passageiros, para o que conta com uma parcela de 47, 6 milhões de euros; e favorecer a integração de imigrantes e refugiados, com parcela de 82 milhões de euros (MINISTERIO DEL TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, 2005). São medidas claramente securitizatórias, mas acompanhadas de preocupação com a integração dos imigrantes já instalados e com a mão de obra imigrante reconhecidamente necessária. É um resumo do perfil da Espanha, país que precisa seguir as medidas compensatórias de Schengen, que encontra rejeição dos imigrantes no seio da sociedade e do governo mas que precisa de mão-de-obra imigrante principalmente em nichos laborais não preenchidos pelos nacionais.

Nenhuma dessas medidas voltadas para o mercado de trabalho, entretanto, mitiga o fortalecimento do controle das fronteiras espanholas. A fiscalização das costas das Ilhas Canárias tem sido revestida de um viés de segurança que inclui a participação do Ministério da Defesa e/ou do exército espanhol na implementação de medidas. A Revista Espanhola de Defesa tem a imigração clandestina como tema recorrente. Segundo edição de 2005 uma das medidas de segurança de fronteira tomadas pela Espanha foi a Operação *Guanarteme*, em conjunção com Portugal e compreendendo uma patrulheira da armada espanhola, um avião da aeronáutica e uma fragata da marinha portuguesa. Entre 19 e 28 de janeiro de 2005, o perímetro de atuação abrangeu as costas das ilhas de Fuerteventura e Lanzarote, constantes portos de chegadas de imigrantes africanos (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, jan. 2005). Já a Operação *Noble Centinela* teve uma atuação maior do exército, envolvendo três embarcações da armada, três aviões do exército do ar, 150 militares e organizada pelo Estado Maior de Defesa da Espanha (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, jul. e ago. 2006; nov. 2006). Como lembra o periódico, as Forças Armadas também participaram da fiscalização fronteiriça em Setembro de 2005, quando quatro companhias do exército se deslocaram para conter a avalanche de subsaarianos que tentavam cruzar as valas de fronteira. Essa operação durou até o fim do ano de 2005 (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, mai. 2006). Segundo pesquisa do *El Mundo* divulgada pela Revista de Defesa Espanhola, 60% dos espanhóis se declararam favoráveis à presença do exército

nas fronteiras de Ceuta e Melilla, contra 23,4% de declarantes contrários (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, out. 2005).

Essa parceria entre Ministerio do Interior e Ministerio da Defesa foi fortalecida, em 2006, pela assinatura de um acordo interdepartamental entre os dois ministérios com a definição dos mecanismos de colaboração da *Fuerza de Acción Marítima de la Armada* e o *Servicio Marítimo de la Guardia Civil*. O objetivo é melhorar a eficácia no âmbito marítimo da vigilância, prevenção e luta contra o terrorismo internacional, o tráfico e a imigração ilegal (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, fev. 2006).

Nesse escopo de securitização do controle de fronteiras comprovada pela atuação do exército, é importante mencionar o Plano *Romeo Mike*, lançado pela Espanha como reação aos atentados terroristas de 11 de Março, e que empregou um grande contingente militar para fiscalização de aeroportos e linhas de trem no estado de emergência que se instalou na Espanha imediatamente após os atentados (REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA, jul. ago. 2005).

Importante destacar também um projeto espanhol de importante envergadura e menor apelo securitário, o Projeto *Seahorse*. Segundo o Ministério do Interior, a duração de 3 anos e o custo de 2 milhões de euros faz do projeto o mais importante e ambicioso em matéria de luta contra imigração ilegal aprovado pelo Programa comunitário AENEAS. Entre os objetivos gerais, destacam-se o estabelecimento de uma política eficaz de prevenção à migração ilegal que inclua esforços para deter o tráfico de seres humanos; o desenvolvimento de colaboração regional e o diálogo sobre a gestão de fluxos migratórios; desenvolvimento da capacitação dos encarregados de tratar as questões migratórias; e a avaliação e melhoramento da capacidade de pôr em prática controles fronteiriços por meio de cooperação operacional (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2006).

Uma das conclusões possíveis da análise do período de combate à imigração ilegal na Espanha nos anos 2000 é que a dedicação ao tratamento do problema, relativamente impulsionada pelos atentados do 11 de Setembro, prescindiu da ocorrência dos atentados do 11 de Março. Assim, a marcha da securitização da imigração ilegal e controle de fronteiras após o 11 de Setembro já estava num ritmo acelerado, que não aumentou significativamente ou de forma diferenciada após o 11 de Março. A Espanha, assim como boa parte da Europa, permaneceu num estado permanente de emergência a partir dos mega-atentados em solo que apenas foi renovado

e recebeu nova lufada de ar após os atentados em Madri e em Londres. A securitização da imigração é uma marcha que já caminhava com constância mesmo antes dos eventos do 11 de Setembro, e que permaneceu constante, estável e urgente durante toda a década de 2000.

CONCLUSÕES

A escassez de mão de obra que se seguiu à Segunda Grande Guerra tornou a Europa um continente de imigração e iniciou um histórico que culminaria com a rejeição da imigração pelas instituições nacionais e, posteriormente, européias. Data da década de 1970 a primeira grande mudança que motivou a restrição do que era antes convite à imigração. O crescimento da imigração fez com que a faixa da Europa Ocidental que recebeu o *boom* imigratório – no qual Espanha ainda não estava incluída – adquirisse aos poucos a percepção da “invasão” externa, da imigração como ameaça à coesão e à identidade social. A experiência européia com o terrorismo, que muitas vezes incluía estrangeiros de fora da Europa Ocidental, fomentou a associação entre imigração e ameaça. A restrição da década de 1970 deu lugar à securitização da imigração a partir da década de 1980.

A teoria da Escola de Copenhague que justifica a securitização da imigração ilegal pela União Européia ensina como se completa a materialização de um assunto de Estado em problema de segurança. O tema, ao invés de se manter meramente na esfera política, é tratado sob uma aura de urgência própria dos assuntos de segurança, sendo atacado por medidas que fogem do padrão das medidas políticas usuais. Analisar o tratamento da imigração ilegal pela Europa a partir dos anos 1980 é construir os passos que, na teoria, resultam na securitização de um tema. O discurso presente na redação dos Acordos de Schengen é um dos primeiros sinais da “gramática de segurança”,

seguindo a terminologia da própria Escola de Copenhagen, que permeará boa parte das manifestações européias acerca da imigração. Foi feita aí uma das primeiras ligações diretas entre imigração ilegal e crime, e ao longo dos anos 1990 o Conselho Europeu voltaria a abordar a questão da mesma forma. Se a imigração foi consolidada como ameaça, concretizada esteve a função do discurso político no processo de securitização: promover a aceitação do público de que se trata de um problema de segurança, e como tal deverá ser atacado. Feito o discurso e concretizada sua função, entra em cena o terceiro elemento do processo de securitização: a realização de medidas emergenciais que vão de encontro ao padrão de medidas políticas do Estado e até mesmo violam regras comumente respeitadas. Como exemplos, observa-se a inserção dos modernos sistemas de informação, que carregam o estigma e o perigo de invasão do direito individual à privacidade e ao resguardo de informações, tradicionalmente respeitados pela União Européia; a comunitarização da política de migração, assunto tão caro à soberania nacional mas que vem invadindo a seara supranacional, no caso da UE; a ocasional militarização do controle de fronteiras; o avanço sem precedentes do aparato tecnológico de fiscalização fronteiriça; a urgência posta pela UE quanto à concretização dos acordos de readmissão; a aceleração, após os atentados do 11 de Setembro e 11 de Março, da realização de medidas tomadas em nível comunitário, cuja velocidade é por natureza lenta; a participação de instituições da UE, como a FRONTEX, no controle das fronteiras espanholas – novamente a “invasão” da figura supranacional em assunto tradicionalmente nacional; a Convenção de Dublin e a percepção do asilo como assunto de segurança em um instrumento legal. Todas as medidas formam um pacote destinado a combater um problema de segurança e preenchem os requisitos teóricos da securitização, indo de encontro aos métodos usuais outrora empregados pela Europa Ocidental na lida com o assunto migratório e de controle de fronteiras.

A criação dos Grupos de Trevi, ainda no fim dos anos 1970, buscou alternativas intergovernamentais de cooperação e estudo dos fenômenos do terrorismo e da imigração. A coesão européia que se estruturava e crescia deu origem ao Ato Único Europeu e aos Acordos de Schengen. Segundo Hellström, o Ato Único Europeu, em 1986, acentuou a lacuna entre cidadãos, nacionais de terceiros Estados com residência e migrantes na distribuição injusta de direitos civis (2004, p. 8). Já a redação dos Acordos de Schengen agrega numa mesma sentença, como problemas de solução similar, a imigração ilegal e o terrorismo. Segundo Bigo,

muito freqüentemente a propaganda prévia do laboratório de Schengen quanto à natural evolução da UE, era considerada suficiente. Mas um olhar mais crítico mostra que a lógica de Schengen era claramente contra a liberdade do movimento de pessoas e conduzida não só por medo da criminalidade mas também por medo de migrantes, estrangeiros de países do terceiro mundo (2006, p. 15, trad. nossa).

Em 1990, a integração europeia deu mais um passo, com o advento do Tratado de Maastricht em 1992. Nascia a União Europeia e sua estrutura em pilares. Imigração, vistos e asilo integravam o Terceiro Pilar, da cooperação no campo de Justiça e Assuntos Internos, que incluía também cooperação policial. Os anos 1990 foram marcados pela consolidação da gramática de segurança, que evidencia o início do processo de securitização da imigração tanto regular como irregular. A concretização do processo, segundo a Escola de Copenhagen, se dá com a anuência do público, que legitima a realização de medidas emergenciais que vão de encontro ao usualmente praticado. Na década de 90, concretizando o avanço da integração da UE, a instituição assinou a Convenção de Dublin e criou o sistema EURODAC. Segundo discurso da própria Comissão Europeia,

o regulamento do Conselho relativo à criação do sistema "Eurodac" de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin, que foi formalmente adoptado, permite aos Estados-Membros recolher sem demora as impressões digitais de todos os dedos de cada requerente de asilo de, pelo menos, 14 anos de idade. Para efeitos da aplicação da Convenção de Dublin, é necessário estabelecer a identidade dos requerentes de asilo e das pessoas que foram detidas quando da passagem irregular das fronteiras externas da Comunidade. **Esta medida permitirá paralelamente aos Estados-Membros saber quem entra no seu território e, portanto, reforçará a sua segurança nacional** (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 05.12.2001, grifo nosso).

O discurso é imediatamente posterior aos atentados do 11 de Setembro, mas a motivação da criação do Eurodac e da Convenção de Dublin não foi alterada. O viés é securitário e a adoção das medidas tornou clara como a entrada de estrangeiros é vista com suspeita pela UE.

O desenvolvimento dos sistemas de informação iniciados com o Eurodac e perpetuados com o SIS, na década de 90 e o SIS II e o VIS nos anos 2000, multiplicaram a troca de informações pessoais, instigando a reação de associações de direitos civis e ONGs de defesa a direitos fundamentais. E essa mitigação de direitos individuais, que estão no cerne das defesas primárias da União Europeia, é um aspecto que confirma a securitização da lida com a imigração pela Europa.

No âmbito da política migratória europeizada, que se desenvolvia após os Acordos de Schengen, a Espanha se afirmava pela primeira vez como país de imigração. Entretanto, a realidade da imigração africana na Espanha ia, em muitos aspectos, de

encontro à tendência trazida pelos Acordos de Schengen de restringir o acesso a imigrantes através do fortalecimento do controle de fronteiras. Havia restrição e xenofobia provenientes da política nacional espanhola, mas o mercado informal de trabalho trazia a necessidade da mão-de-obra imigrante, disposta a desempenhar funções já não mais desempenhadas por espanhóis. Tornou-se próprio da Espanha, a partir da década de 1990, buscar suprir essa necessidade através da permissão de acesso a contingentes periódicos de trabalhadores, com direito de permanência por tempo limitado. Política similar à dos *guest workers*, própria dos europeus do Norte durante as décadas de 1950 e 1960, chegava com atraso na década de 1990 a uma Espanha desenvolvida e que só agora se tornava país de imigração.

Apesar da cada vez mais alta quantidade de imigrantes provenientes da África Subsaariana que tentam entrar irregularmente com sucesso na Espanha, majoritariamente através das fronteiras marítimas das Ilhas Canárias, é do Marrocos a origem da maior parte de imigrantes africanos, legais e ilegais, presentes na Espanha. O aumento do controle do Estreito de Gibraltar e dos protetorados de Ceuta e Melilla, entretanto, diminuiu a incidência desses locais como rota de imigração, aumentando a quantidade de imigrantes que tentam entrar no país através do arquipélago de Canárias. Não obstante, o Marrocos ainda é, embora com menos ênfase, país de trânsito de outros africanos que buscam chegar à União Européia, e origem da maioria dos imigrantes que o conseguem.

O crescimento da pressão imigratória nas fronteiras espanholas com a África trazia uma mão-de-obra que provavelmente poderia ser absorvida, pelo menos em maior parte, pelo mercado informal espanhol. Ainda assim, a Europa de Schengen, sem fronteiras internas, exigia o controle dos fluxos e combate à imigração ilegal. A Europa “fortaleza” se fortificou com o aumento dos recursos humanos e tecnológicos na fiscalização das fronteiras da Espanha com a África, em especial nos protetorados de Ceuta e Melilla, no Marrocos, e nas Ilhas Canárias. O fim da década de 1990 veio com a profusão de sensores, radares, cercas e valas, aumento da guarda civil e uso ocasional da força militar na fiscalização das citadas fronteiras. Essa fiscalização aumentou após os atentados do 11 de Setembro, quando o sistema SIVE foi instalado em mais localidades ao longo das Ilhas Canárias, quando a força militar espanhola foi mais utilizada e quando a força européia representada pela FRONTEX, embora ainda incipiente, passou a realizar um maior número de operações nas costas espanholas.

A lida com a imigração segundo a política nacional espanhola esteve afeita às grandes mudanças ideológicas de governo ao longo das décadas de 1990 e 2000. Maior liberalização, com instituição de processos regularizatórios, ou maior repressão e discursos anti-imigração determinavam o principal foco da política espanhola com base num governo de inclinação esquerdista ou direitista respectivamente. Entretanto, apesar da influência do governo espanhol na determinação das políticas de imigração, dois fatores opostos asseguraram uma relativa constância na política migratória da Espanha durante essas duas décadas: a necessidade espanhola da imigração para preenchimento do mercado de trabalho menos qualificado e o comprometimento da Espanha com o controle das fronteiras baseado numa lógica de segurança, segundo determina a Convenção de Schengen. É essa dualidade que controla a política espanhola e europeia para a imigração na fronteira da Espanha, e determina o crescimento da securitização da imigração ilegal.

Apesar do crescimento da securitização da imigração ilegal, a política de acesso legal ao continente europeu pareceu anunciar uma mudança nos anos 2000. O discurso da Comissão, com respaldo do Conselho e do Parlamento, reconhecia a necessidade europeia da mão de obra migrante, e intencionava iniciar uma liberalização migratória, através de uma política de imigração que definisse critérios comuns de acesso para preenchimento do mercado de trabalho em carência. Os atentados do 11 de Setembro de 2001 e do 11 de Março de 2004 provocaram o retorno ao foco securitário que parecia estar amenizado após o Conselho de Tampere em 1999. O discurso liberalizatório não sumiu, mas permaneceu somente discurso, endossado pela Comissão e reafirmado com maior cautela pelo Conselho. A prática se concentrou no controle das fronteiras, com a atuação da FRONTEX, o aperfeiçoamento dos sistemas de compartilhamento de informação (SIS, Eurodac e VIS), a atuação da Europol na luta contra o tráfico de seres humanos e a intensificação dos acordos de readmissão, que começaram a ser celebrados pela própria Comissão após a comunitarização do terceiro pilar em 1999. A associação entre imigração e terrorismo foi consagrada após os atentados, embora não afirmada nos discursos europeus com tanta frequência. Segundo Álvarez-Miranda, após o 11 de Setembro, a atenção aos muçulmanos na Europa nos debates públicos foi reforçada pela evidência de que alguns dos perpetradores dos atentados islamistas em Madri e Londres eram imigrantes e descendentes de imigrantes estabelecidos há tempos nos países (2007, p. 2).

Não obstante uma possível existência de correlação real entre imigração irregular e crime, as milhares de *pateras* e *cayucos* africanos que chegam às fronteiras espanholas todos os anos, repletos de pessoas famintas e que muitas vezes morrem pelo caminho, são a prova de que a principal causa da imigração africana para a Espanha é econômica. A causa não é o tráfico, por exemplo, muito embora seja através de traficantes de seres humanos que muitos africanos conseguem acesso às embarcações que lhes levarão às costas espanholas. Ainda assim, apesar do anúncio europeu e de alguns governos espanhóis de combate às causas raízes da imigração, o controle tecnológico, policial e muitas vezes militar das fronteiras se consagrou como a principal medida de combate ao fenômeno. O discurso não tem sido tão freqüente na associação entre imigração ilegal e terrorismo, mas é freqüente como sempre o foi na associação entre aquela e criminalidade. O que importa perceber é o freqüente descompasso entre causa da imigração, perfil dos imigrantes e discurso somado a medidas de ataque ao “problema”. Apap e Carrera lembram que a imigração internacional está entrelaçada com um vasto leque de outras áreas políticas, como emprego, educação, relações externas, cooperação em desenvolvimento, etc. Gerenciamento apropriado, portanto, requer que o processo de tomada de decisões busque abranger todas essas áreas políticas para que lide com os diferentes aspectos do tema (2003, p. 43). Ainda segundo os autores, o controle da imigração ilegal e do tráfico é altamente necessário e deve ser considerado uma prioridade para a UE. Ainda assim, políticas de segurança e *law enforcement* precisam ser desenvolvidas com a “liberdade” como ponto de partida (2003, p. 44). Nesse sentido, uma das possíveis ações cabíveis para combater a imigração ilegal é, ao invés de restringir ao extremo a imigração legal, controlá-la de acordo com as necessidades do mercado de trabalho (2003, p. 27). Geddes (2003) e Apap e Carrera (2003, p. 27) afirmam que um dos estímulos à imigração irregular é justamente o controle imigratório exacerbado que torna a Europa uma fortaleza. A pressão migratória não vai cessar simplesmente pela construção de cercas e pela perpetuação das restrições.

Assim, a análise do problema torna claro que, após os atentados do 11 de Setembro, os discursos imediatos relacionavam imigração ilegal com terrorismo, atribuindo à primeira, portanto, um caráter de segurança que justificaria a tomada de medidas urgentes. Porém essa já era uma associação feita desde os Acordos de Schengen nos anos 80, e que, após os atentados terroristas, foi enfatizada, ganhou *momentum*, se revestiu de maior emergência e aparentemente maior relevância. A

xenofobia e até islamofobia que servem de plano de fundo para a aceitação pública da securitização da imigração também já era constante antes dos atentados terroristas, mesmo em países que nunca haviam lidado com terrorismo islâmico em seu próprio solo, como é o caso da Espanha (que lidava apenas com o terrorismo interno do ETA). A rejeição a migrantes muçulmanos provenientes do Marrocos é largamente comprovada ao longo dos anos 90. Os grandes atentados de 2001 e 2004, portanto, não trouxeram a rejeição da imigração: apenas reforçaram uma realidade já bem presente. Já as medidas urgentes em relação à imigração que atropelam a forma usual de política foram se consolidando ao longo dos anos 1990, para encontrar, nos anos 2000, o estado de emergência trazido pelos atentados terroristas que as fez proliferar num espaço menor de tempo do que se teria previsto. Essa é provavelmente a principal modificação trazida pelo 11 de Setembro na securitização da imigração ilegal pela União Européia na fronteira Marrocos-Espanha: as medidas que indicaram securitização do problema provavelmente teriam sido realizadas sem a ocorrência dos atentados; o estado de emergência trazido pelo advento do terrorismo internacional, entretanto, acelerou a realização das medidas. A UE conseguiu criar, nesse período de 1999 a 2006 um impressionante conjunto de estruturas não nacionais, mas européias, e muito se avançou tecnologicamente no aumento da fiscalização de fronteiras externas. Um aumento da incidência da imigração ilegal (ou sua tentativa) em massa nas fronteiras do Sul europeu foi acompanhado pelo aumento do investimento do controle do problema, da articulação supranacional e intergovernamental para sua resolução, e no aumento do *law enforcement* destinado a diminuir a imigração ilegal. Ao lado dessas políticas majoritariamente securitárias, aconteceu um aumento na ênfase do discurso em nível europeu que busca atacar a imigração ilegal pelas causas raízes, e impulsionar a migração por vias legais. O que mostra que o impacto do 11 de Setembro e demais atentados terroristas na securitização da imigração ilegal na fronteira espanhola foi a aceleração das medidas contra um “problema de segurança” que já vinha afligindo a União Européia antes do advento do terrorismo internacional.

A progressão do envelhecimento da população européia e o subdesenvolvimento das nações africanas são uma combinação que estimulará mais ainda o crescimento da imigração na região. A influência do espectro dos atentados terroristas sobre a Europa, um continente já calejado em termos de lida com o terrorismo, é indício de que o viés da segurança dominará ainda por muito tempo a seara da imigração no continente. Essa ênfase, portanto, deve ser mais explorada daqui pra

frente nos estudos sobre a matéria, e a produção científica sobre o assunto ainda é esparsa e pouco completa. A continuidade e aprofundamento do estudo das políticas de imigração da União Europeia, em especial no seu anômalo caráter securitário, portanto, é essencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS, ARTIGOS E PAPERS

AMMOR, F. M. Las perspectivas de Marruecos ante la AEM, 2005. In: FERNÁNDEZ, H. A.; YOUNGS, R. (Ed.). **La Asociación Euromediterránea una década después**. Madri: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2005, 175p.

APAP, J. **Extending Citizenship Rights to Third Country Nationals in the EU: the Case of Labour Migrants in Italy and Spain**. Valdosta, fev. 2000. Disponível em: <eu-center.org/Research/Working%20Paper/papers/21.Joanna.Apap.doc>. Acesso em dez. 2006.

APAP, J.; CARRERA, S. **Spain's New Regularisation Procedure: Is this the way forward?** Bruxelas, 2005. Disponível em: <http://www.ceps.be/Article.php?article_id=408>. Acesso em jan. 2006.

APAP, J.; CARRERA, S. Maintaining security within borders: towards a permanent state of emergency in the EU? **CEPS policy brief** no. 41. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2003.

APAP, J.; ANDERSON, M. Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation. **CEPS Policy Briefs** nº 26. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2002.

APPLEYARD, R. International Migration Policies: 1950-2000. **International Migration**, Oxford, vol. 39, n. 6, p. 7-20, 2001.

ARANGO, J. Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the Case of Spain. In: KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (eds.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe**. Houndmills & NY, Nova Iorque: Macmillan Press e St. Martin's Press, 2003, pp. 253-276.

ARANGO, J.; SANDELL, R. (Coord.); CRIADO, M. J. (Coolab.). **Inmigración: Prioridades para una nueva política española**. Madri: Instituto Universitario Ortega y Gasset, Real Instituto Elcano, 2004. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/informe_inmigracion.pdf>. Acesso em dez. 2006.

AYDIN S. et. al. The Reluctant Debutante: the European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood. **CEPS Working Document**, Bruxelas, n. 223, jul. 2005.

BALDWIN-EDWARDS, M. The Emerging European Immigration Regime: Some Reflection on Implications for Southern Europe. Oxford, **Journal of Common Market Studies**, Oxford, vol. 35, n. 4, p. 497-519, 1997.

BALZACQ, T. et. al. Security and the Two-Level Game: the Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats. **CEPS Working Document**, Bruxelas, n. 234, jan. 2006.

BERMEJO, R.; REINARES, F. **Visiones del terrorismo internacional en la opinión pública española**. Madri: Real Instituto Elcano, mar. 2007. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Terrorismo+Internacional/ARI+32-2007. Acesso em abr. 2007

BIGO, D. Frontiers Control in Europe: Who's in Control? APUD BALZACQ, T. et. al. Security and the Two-Level Game: the Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats. **CEPS Working Document**, Bruxelas, n. 234, jan. 2006.

BUZAN, B. **People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, B. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**. Vol. 32, n.1, 1997, pp. 5-28.

BUZAN, B; WÆVER, O. **Regions and Powers – The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B; WÆVER, O.; WILDE, J. de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARELLA, M.; PACE, R. Some Migration Dynamics Specific to Southern Europe: South-North and East-West Axis. **International Migration**, Oxford, vol. 39 , n. 4, p. 68-99, 2001.

CASSARINO, J.P. **Web Site Guide on Europe's Migration Policy in the Mediterranean: an Overview**. European University Institute, 2005.

COLECTIVO IOÉ. **Política Migratoria Española en el Marco Europeu**. In: 4º ENCONTRO INTERNACIONAL DE LORETO. Europa: Dialogo tra le Culture, una Sfida. Loreto: 23-29 jul. 2001.

COLLINSON, S. Migration and Security in the Mediterranean: a Complex Relationship. In: KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (eds.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe**. Houndmills & NY, Nova Iorque: Macmillan Press e St. Martin's Press, 2003, pp. 299-320.

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF, R. L. **Relações Internacionais -As Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, 2001.

ENAMORADO, J. J. Inmigración y cultura de defensa. In.: CESEDEN. **Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español**. Madri: Ministerio de Defensa, 2003.

EMERSON, M.; GROSS, D. Issues for Europe Post-11 September. **CEPS policy brief** n.º 08. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2001.

FAIST, Thomas. "Extension du domaine de la lutte": International Migration and Security before and after 11 September 2001. **International Migration Review**, Nova Iorque, Vol. 36, n. 1, 2002.

FERNÁNDEZ, H. A.; YOUNGS, R. Introducción. In: FERNÁNDEZ, H. A.; YOUNGS, R. (Ed.). **La Asociación Euromediterránea una década después**. Madri: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos : Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2005, 175p.

GEDDES, A. **The Politics of Migration and Immigration in Europe**. Londres: Sage Publications Inc., 2003. 232 p.

GILLESPIE, R. **Spain and the Western Mediterranean**. Brighton: ERSC "One Europe or Several?" Programme, 2001. 43 p.

HAAS, H. de. **Morocco: From Emigration Country to Africa's Migration Passage to Europe**. Washington: Migration Information Source, out. 2005. Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=339>>. Acesso em jul. 2007.

HELLSTRÖM, A. Europe in Peril: boosting security in a culturalized European Union. **5ª Pan-European IR Conference**, Haia, 9-11 Set. 2004.

HOBGING, P. Integrated Border Management at the EU Level. **CEPS Working Document**, Bruxelas, n. 227, ago. 2005.

HUNTOON, L. Immigration to Spain: implications for a unified European Union immigration policy. **International Migration Review**, Nova Iorque, vol. 32, n. 02, verão 1998.

HUYSMANS, J. The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, vol. 5, n. 38, p. 751-777, 2000.

JESÚS, C. E. El Mediterráneo. In: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **Panorama Estratégico 2003/2004**. Madri: Ministerio de Defensa, mar. 2004.

JUSTEN FILHO, M. Algumas Perspectivas Acerca da União Européia. In: **Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2000. 2v, v.1.

KARYOTIS, G. The Securitization of European Immigration Policy in the aftermath of September 11. **Innovation**, Londres, vol. 20, n. 01, mar. 2007, p. 1-17.

KING, R. Introduction. In: KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (eds.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe**. Houndmills e Nova Iorque: Macmillan Press e St. Martin's Press, 2003, pp. 1-26.

KIRCHNER, E; SPERLING, J. The new security threats in Europe: theory and evidence. **European Foreign Affairs Review**, Leicester, vol. 07, n. 04, 2002, p. 423-452.

KOSTAKOPOULOU, D. The Protective Union: Change and Continuity in European Migration Law and Policy in post-Amsterdam Europe. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, vol. 38, n. 3, p. 497-518, 2000.

LESSA, A. C. **A Construção da Europa: A Última Utopia das Relações Internacionais**. Brasília: IBRI, 2003.

LOBO, M. T. de C. **Manual de Direito Comunitário: A Ordem Jurídica da União Européia**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2004.

LOHRMANN, R. Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace? **International Migration**, Oxford, Vol. 38, n. 4, p. 3-22, 2000.

MATEOS, E.S. Estados Unidos, Europa y el Mediterráneo. In: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **El Mediterráneo en el Nuevo Entorno Estratégico**. Cuadernos de Estrategia 125, Ministerio de Defensa, 2003.

MINUESA, C.F.A. Magreb. In: Ministerio de Defensa. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **Panorama Estratégico 2005/2006**. Ministerio de Defensa, abr. 2006.

MITSILEGAS, V.; MONAR, J.; REES, W. **The European Union and Internal Security : Guardian of the People?** Nova Iorque: Palgrave Macmillan Ltd., 2003. 224 p. Col. One Europe or Several?

MONAR, J. **Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion**. *ESRC 'One Europe or Several?' Programme Working Paper 07/00*. Leicester, 2000.

MONAR, J. Justice and Home Affairs. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, vol. 43, pp. 131-146, 2005.

PASCUAL DE SANS, A.; CARDELÚS, J.; SOLANA SOLANA, M. Recent immigration to Catalonia: character and responses. In: KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (eds.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe**. Houndmills e Nova Iorque: Macmillan Press e St. Martin's Press, 2003, pp. 104-124.

PFETSCH, F. R. **União Européia: História, Instituições, Processos**. Brasília: UNB, 2002.

PHILIPART, E. The Euro-Mediterranean Partnership: unique features, first results and future challenges. **CEPS Working Paper**, Bruxelas, n. 10, abr. 2003

PORTO, M. C. L. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 2001.

SAMERS, M. **An emerging geopolitics of illegal immigration in the European Union.** *Paper prepared for the European Journal of Migration and Law.* University of Nottingham, UK.

STALKER, P. Migration Trends and Migration Policy in Europe. **International Migration**, Oxford, vol. 40, n. 5, p. 151-179, 2002.

TAPINOS, G. Migration, Trade and Development: the European Union and the Maghreb Countries. In: KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (eds.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe.** Houndmills & NY, Nova Iorque: Macmillan Press e St. Martin's Press, 2003, pp. 277-297.

TSARDANIDIS, C.; GUERRA, S. The EU Mediterranean States, the Migration Issue and the 'Threat' from the South. In: KING, R.; LAZARIDIS, G.; TSARDANIDIS, C. (eds.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe.** Houndmills & NY, Nova Iorque: Macmillan Press e St. Martin's Press, 2003, pp. 321-344.

VILLAVERDE, J. A. N. La política española hacia la Asociación Euromediterránea, 2005. In: FERNÁNDEZ, H. A.; YOUNGS, R. (Ed.). **La Asociación Euromediterránea una década después.** Madri: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2005, 175p.

WALLACE, H. et al (eds.). **Policy-Making in the European Union.** Oxford: University Press, 2000.

YOUNGS, R. The European Union and Democracy in the Arab-Muslim World. **CEPS, Working Paper**, Bruxelas, n. 2, nov. 2002.

FONTES OFICIAIS EUROPÉIAS

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy.** COM(2000) 757f, Bruxelas, 22.11.2000.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States.** COM (2001) 181 final, Bruxelas, 03.04.2001.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community Immigration Policy.** COM (2001) 387f, Bruxelas, 11.07.2001.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Relação entre salvaguarda da segurança interna e o respeito das obrigações e dos instrumentos de protecção internacional.** Documento de Trabalho da Comissão. COM (2001) 743ff, Bruxelas, 05.12.2001.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Européia.** COM (2002) 233f, Bruxelas, 07.05.2002.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comunitária de regresso dos residentes em situação ilegal.** COM(2002) 564f, Bruxelas, 14.10.2002.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu; integrar as questões relativas à migração nas relações da União Européia com países terceiros.** COM (2002) 703f, Bruxelas, 3.12.2002.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Development of the Schengen Information System II and possible synergies with a future Visa Information System (VIS).** COM (2003) 771f, Bruxelas, 11.12.2003.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: balanço do programa de Tampere e futuras orientações.** COM (2004) 401f, Bruxelas, 02.06.2004.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: a work programme to meet the challenges of the next five years.** Bruxelas, 2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Livro Verde sobre uma Abordagem da União Europeia em Matéria de Gestão da Migração Económica.** COM (2004) 811f, Bruxelas, 11.01.2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Schengen: from SIS to SIS II.** MEMO/05/188. Bruxelas, 01.06.2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European Databases in the area of Justice and Home Affairs.** COM (2005) 597f, Bruxelas, 24.11.2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.** COM (2005) 621 final. Bruxelas, 30.11.2005.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Communication from the Commission to the Council reinforcing the management of the European Union's Southern Maritime Borders.** COM (2006) 733f, Bruxelas, 30.11.2006.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Eurobarometer Survey: The European Union: a View from the Top.** Luxemburgo, 1996.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Eurobarometer Survey.** Luxemburgo, 1997.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Eurobarometer Survey.** Luxemburgo, n. 53, out. 2000.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Viver num Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Justiça e Assuntos Internos na União Europeia.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2001.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Eurobarometer Survey.** Luxemburgo, n. 54, abr. 2001.

COMISSÃO EUROPÉIA. **European Social Statistics: Migration.** Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

COMISSÃO EUROPÉIA, Meda Team Information. **From MEDA I to MEDA II: What's new?** Euromed Special Feature, n. 21, 03.05.2001.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Immigration – website Justice and Home Affairs**. Dez. 2006. Disponível em: <http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm>. Acesso em out. 2005.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justiça e Assuntos Internos**. Press: 69, n. 5423/95, 10.03.1995.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justiça e Assuntos Internos**. Press:63 Nr: 5727/96. 19.03.1996

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos** Press:203 Nr: 9118/01. 28.05.1996

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos**. Press:157 Nr: 7813/96. 04.06.1996

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos** Press:346 Nr: 12104/96. 28.11.1996

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justiça e Assuntos Internos** Press:457 Nr: 13865/00. 01.12.1996

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justiça e Assuntos Internos**. Press:302 Nr: 11282/98. 24.09.1998

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justiça e Assuntos Internos**. Press:427 Nr: 13673/98. 03.12.1998

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos**. Press:1681 Nr: 8654/99. 27.05.1999

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos**. Press:288 Nr: 11281/99. 04.10.1999

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos**. Press:81 Nr: 7100/00. 27.03.2000

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos**. Press: 183 Nr: 8832/00. 29.05.2000

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA **Justiça e Assuntos Internos**. Press:281 Nr: 10608/01. 13.07.2001.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justiça e Assuntos Internos**. Bruxelas, 20.09.2001

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Council Common Position on combating terrorism**. 2001/930/CFSP. 27.12.2001

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice, Home Affairs and Civil Protection**. 2455th Council meeting, Luxemburgo, 14-15.10.2002;

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2514th Council meeting, Luxemburgo, 5-6.06.2003

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2538th Council meeting, Bruxelas, 6.11.2003;

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Declaration on Combating Terrorism**, Bruxelas, 25.03.2004

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2588th Council Meeting, Luxemburgo, 08.06.2004

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2613rd Council Meeting, Luxemburgo, 25-26.10.2004

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **EU Plan of Action on Combating Terrorism - Update**. Bruxelas, 14.12.2004;

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs** Press Release – 2642nd Council Meeting. Bruxelas, 24.02.2005

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2696th Council Meeting, Bruxelas, 1-2.12.2005

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Presidency Conclusions of Brussel European Council 15/16** December 2005. 15914/1/05. Bruxelas, 30.01.2006;

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2709th Council Meeting, Bruxelas, 21.02.2006

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Justice and Home Affairs**. 2781st Council Meeting, Bruxelas, 15.02.2007

CONSELHO EUROPEU **Presidency Conclusions**, DOC 373/1/93, Bruxelas, 11.12.1993.

CONSELHO EUROPEU, **DOC SN300/96**, 21.06.1996.

CONSELHO EUROPEU **Presidency Conclusions**, DOC 100/1/00, Lisboa 24.03.2000

CONSELHO EUROPEU **Presidency Conclusions**, DOC 200/1/00, Santa Maria da Feira 16.06.2000

CONSELHO EUROPEU. **Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean Region**. Official Journal of the European Communities, 22.07.2000.

CONSELHO EUROPEU. **Presidency Conclusions of European Council Meeting in Seville**. Bruxelas, 24.10.2000

CONSELHO EUROPEU **Presidency Conclusions**, DOC 400/1/00, Nice 08.12.2000

CONSELHO EUROPEU. **Presidency Conclusions of European Council Meeting in Laeken**. 14/15.12.2001

CONSELHO EUROPEU. **Presidency Conclusions of European Council Meeting in Seville**. Bruxelas, 21/22.06.2002

CONSELHO EUROPEU. **Presidency Conclusions of European Council Meeting in Thessaloniki**. Bruxelas, 19/20.16.2003

CONSELHO EUROPEU. **Presidency Conclusions of Brussel European Council** 15/16 December 2005. 15914/1/05. Bruxelas, 30.01.2006

EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP. **Regional Strategy Paper 2002-2006 & Regional Indicative Programme 2002-2004**. 6.12.2001

EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP. **MEDA: Regional Indicative Programme 2005-2006**. 29.06.2004

EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP. **Morocco: National Indicative Programme 2005-2006**. 29.06.2004

EUROPEAN MONITORING CENTRE ON RACISM AND XENOPHOBIA. **Anti-Islamic Reaction in the EU after the Terrorist Acts against the USA: a collection of country reports from RAXEN National Focal Points - Spain**. Vienna: 12 set.- 31 dec. 2001.

UNIÃO EUROPÉIA, website. **Illegal Immigration**. 14 jul. 2005. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/compar/libe/elsj/zoom_in/08_en.htm. Acesso em fev. 2006

FONTES OFICIAIS ESPANHOLAS

MINISTERIO DEL INTERIOR, **website**. Madrid, 05 fev 2006. Disponível em <<http://www.mir.es/>>. Acesso em abr. 2006.

MINISTÉRIO DEL INTERIOR. **Guardia Civil**. Madri, [2005?]. Disponível em <<http://www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/localizacion.jsp>> e <<http://www.guardiacivil.org/prensa/notas/noticia.jsp?idnoticia=1936>>. Acesso em abr. 2007.

MINISTERIO DEL INTERIOR. **Balance 2000**. Madri, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales: 2000

MINISTÉRIO DEL INTERIOR. **Balance 2001**. Madri, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales: 2001

MINISTERIO DEL INTERIOR. **Balance 2003**. Madri, Oficina de Relaciones Informativas y Sociales: 2003

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. **Nota de Prensa**. Madri, 27.06.2005.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. **Nota de Prensa**. Madri, 5.01.2006

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, Ministério de Trabajo y Asuntos Sociales. **Anuário Estadístico de Extranjería 2005**. Madri, 2005.

OBSERVATÓRIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. **Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración**, Madri, n. 10, dez. 2006.

SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. **Corrientes de Imigración a España y a la Unión Europea**. Madri, 2006. Disponible em <http://extranjeros.mtas.es/es/general/graficos_interactivos.html>. Acesso em fev. 2007

DOCUMENTOS E RELATÓRIOS

REAL INSTITUTO ELCANO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **Barometro del Real Instituto Elcano, 6ª Oleada: Resultados de Mayo de 2004**. Madri, jun. 2004

REAL INSTITUTO ELCANO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **Barometro del Real Instituto Elcano, 10ª Oleada: Resultados de Noviembre de 2005**. Madri, dez. 2005

DISCURSOS E DIPLOMAS LEGAIS

CONVENTION on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration. Prüm, 27 mai. 2005.

EUROPE: security in the twenty-first century. Speech by Dr. Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP): - the Olof Palme Memorial lecture . Estocolmo, 20 jun. 2001. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&lang=EN&docId=66960&insite=1>. Acesso em: fev. 2007.

INTERVENTION by Dr. Javier Solana, High Representative of the EU for the Common Foreign and Security Policy, at the EU-Russia Forum for Foreign and Security Policy. Moscou, 15 fev. 2001. Disponível em : <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&lang=EN&docId=65147&insite=1>. Acesso em: fev. 2007.

JORNAL OFICIAL DAS COMUNIDADES EUROPEIAS , 80/1. **Regulation (EC) no 491/2004 of the european parliament and of the council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS)**, 18 mar. 2007.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA 64/1. **Regulamento (CE) nº 377/2004 do Conselho de 19 de Fevereiro de 2004 relativo à criação de uma rede de agentes de ligação da imigração**, 02 mar. .2004

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 349/1. **Council regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union**, 20 nov. 2004.

PRODI, R. A constitution for the future of Europe. Milão : Fondazione Cariplo, 05 dez. 2002. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/617&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>. Acesso em jul. 2007.

THE EU-RUSSIA strategic partnership: Speech by the High Representative designate of the European Union for Common Foreign and Security Policy, Dr. Javier Solana. Estocolmo, 13 out. 1999. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&lang=EN&docId=59417&insite=1>. Acesso em fev. 2007.

NOTÍCIAS E ENSAIOS EM JORNAIS PERIÓDICOS E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

ANOTHER BRICK in the wall. (European anti-immigration policies). **New Statesman & Society** 6 n. 255, 04 jun. 1993

CLOSING Europe's back door. **The Observer**, 04.fev. 2001

GO FOR IT - Europe needs more immigrants." **The Economist (US)** 19, 06 mai. 2000.

GRAFF, J. The Wages of Hypocrisy: Europe's Immigration Non-Policy (Entry Denied/Immigrants In Europe). **Time International** 155.26, 03 jul. 2000

EL PAÍS. **Así será la nueva valla de Ceuta y Melilla**. 2005. Disponível em: <<http://www.elpais.com/fotogaleria//1551-1/>>. Acesso em mar. 2006.

EU NATIONS clash over immigration. **BBC**. 22.set. 2006

EUROPE'S immigrants: strangers inside the gates. **The Economist (US)**, 21 (3), 15 fev.1992

EUROPE'S New Rules On Immigration. **Business Week**, 28.fev. 2005

EUROPINION. **European Continuous Tracking Survey (CTS)**. nº 10, jan. 1997

IAN TRAYNOR in Brussels. **The Guardian**. 16 jan. 2007

KNOCKING On Europe's Door: Despite efforts to keep them out, an influx of immigrants is recasting the Continent's identity. European economies need more of them. **Time International** 155, 03 jul. 2000

MANNING; STEVEN; WESTREICH, J. Locking the gates. (immigrant population in Europe). **Scholastic Update** 124 n. 9, 24 jan. 1992.

MARTINIELLO, M. **Migration trends and policies in post-war Europe**, 2005. Disponível em <www.lisproject.org/immigration/papers/martiniello.pdf>. Acesso em dezembro de 2006).

MIGRATION NEWS. Vol. 2, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, ago. de 1995.

MIGRATION NEWS. Vol. 3, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, out. de 1996.

MIGRATION NEWS. Vol. 5, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, nov. 1998.

MIGRATION NEWS. Vol. 7, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, ago. 2000.

MIGRATION NEWS. Vol. 8, nº 1, Davis (CA): University of Califórnia, jan. 2001.

MIGRATION NEWS. Vol. 8, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, mai. 2001.

MIGRATION NEWS. Vol. 8, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, jul. de 2001.

MIGRATION NEWS. Vol. 8, nº 4, Davis (CA): University of Califórnia, ago. de 2001.

MIGRATION NEWS. Vol. 9 n. 4, Davis (CA): University of Califórnia, mai 2002.

MIGRATION NEWS. Vol. 9 No. 4, Davis (CA): University of Califórnia, out. 2002.

MIGRATION NEWS. Vol. 12 n. 3, Davis (CA): University of Califórnia, jul. 2005.

MIGRATION NEWS Vol. 12 n. 4, Davis (CA): University of Califórnia, out. 2005.

MIGRATION NEWS. Vol. 13 n. 1, Davis (CA): University of Califórnia, jan. 2006.

NO ROOM at Europe's inn: all over Western Europe, governments are becoming less and less hospitable to migrants and asylum-seekers. **The Economist (US)**, 53(2), 09 dez. 1995.

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defesa, Ano 17 nº 202, dez. 2004

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defesa, Ano 18 nº 203, jan. 2005

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defensa, Ano 18 n° 209-210, jul.-ago. 2005

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defensa, Ano 18 n° 212, out. 2005

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defensa, Ano 19 n° 216, fev. 2006

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defensa, Ano 19 n° 219, mai. 2006

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defensa, Ano 19 n° 221, jul.-ago. 2006

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA. Madri: Ministério de Defensa, Ano 19 n° 222, set. 2006

REVISTA MIRADAS AL EXTERIOR – Revista de información diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación . Madri, n. 0 4º trimestre, 10 dez. 2006

SEA OF PROMISE: Europe's governments want to crack down on human trafficking and stiffen asylum laws. But their economies can't afford to turn back the tide. **Time International** 157.7, 19 fev.2001.

SECURITY matters discussed by Trevi Group. (to combat drug traffic and terrorism). **Europe 2000**, n. 2, jun. 1989

SPAIN puts pressure on EU over migration. **International Herald Tribune**. 29 ago. 2006.

THE STRANGER at the door. (immigration). **The Economist (US)** 9(2), 23 dez. 1989.

WILSHER, P. Europe faces migrant invasion. **Management Today**, vol. 2, n. 23, nov. 1991

ANEXOS

ANEXO TABELA 1: NET MIGRATION INCLUDING ADJUSTMENTS AND CORRECTIONS¹⁾, 1960-2000²⁾

	1960/64	1965/69	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990/94	1995/99	1998	1999	2000
EU - 15	208.1	- 29.4	194.3	277.7	54.2	457.9	1017.3	66.2	515.4	897.4	1063.2
EUR - 11	178.0	25.4	237.8	213.6	42.3	343.0	843.2	503.6	378.5	686.4	864.8
F	303.4	95.3	114.8	33.8	52.3	49.8	33.0	-0.9	- 2.2	44.3	55.0
D	162.8	220.7	175.1	12.6	1.8	332.3	562.6	204.5	47.0	202.1	105.3
UK	59.8	-44.6	-32.0	-11.3	-11.6	60.0	72.8	115.0	102.5	164.1	140.0
S	10.6	24.6	6.9	16.7	5.2	24.1	32.5	9.6	10.9	13.7	24.4
1) Difference between total population growth and natural increase											
2) Annual averages for the periods 1960-64, 1965-69, ..., 1995-99											

Glossário:

EUR-11 (EURO-ZONE)

Countries initially participating in the monetary union in January 1999: Belgium, Germany, Spain, France, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Austria, Portugal and Finland.

EUROPEAN UNION (EU)

Established on 1 November 1993 when the Maastricht Treaty came into force. On 31 December 1994 the EU had 12 Member States: Belgium, Denmark, Germany, Greece, Spain, France, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom. From January 1995 the EU had three new Members States: Austria, Finland and Sweden.

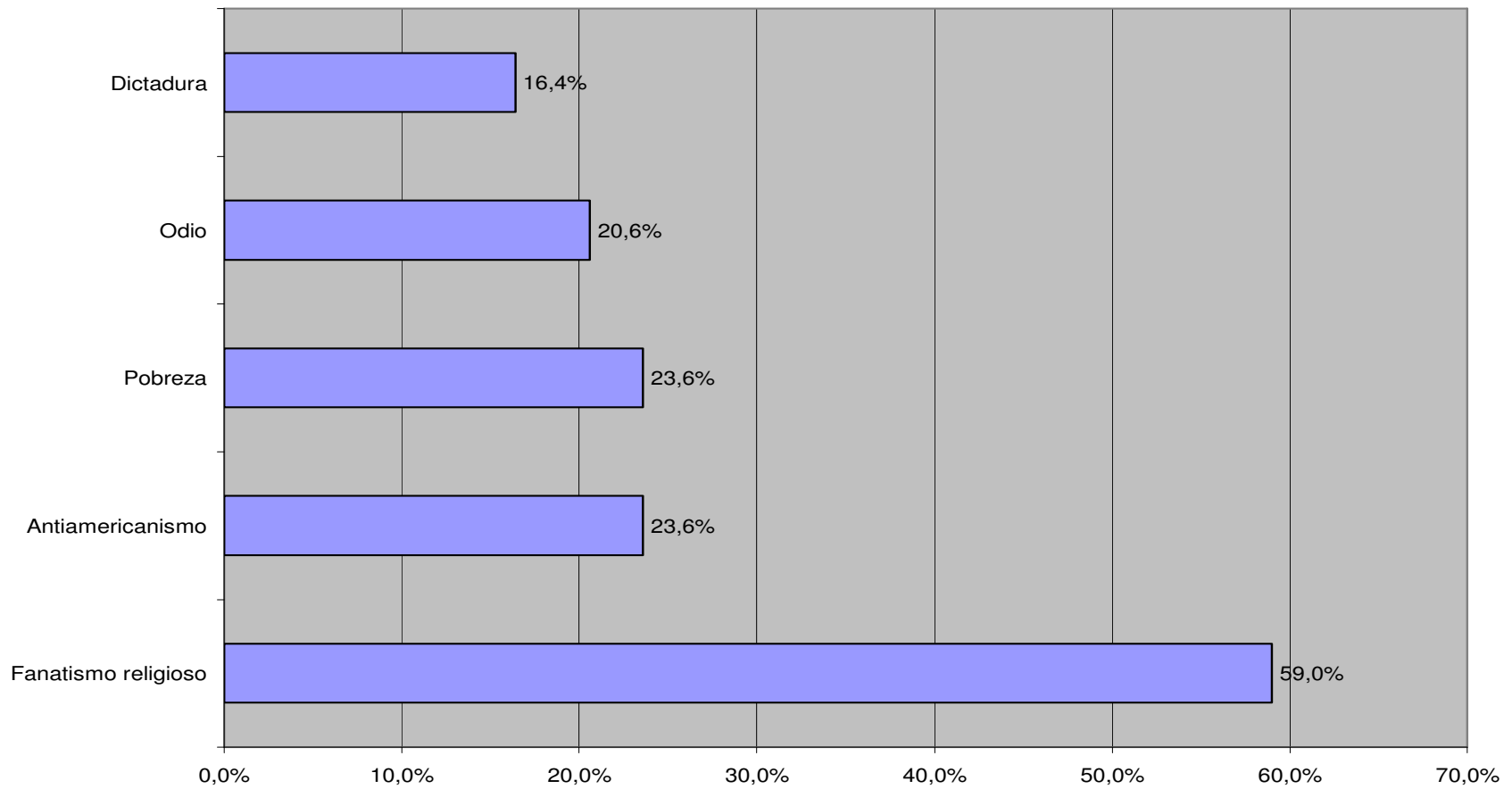
Fonte: COMISSÃO EUROPEIA, European Social Statistics, 2002

ANEXO TABELA 2: LEGAL FOREIGNERS RESIDENT IN SPAIN BY AREA OF ORIGIN, 1975-1999

Area of Origin	Number					Percentage				
	1975	1981	1985	1991	1999	1975	1981	1985	1991	1999
Europe	102,702	130,292	158,126	180,735	361,873	62.1	65.8	65.3	50.1	45.2
CEE/EU	92,917	120,539	142,346	158,243	312,203	56.2	60.9	58.8	43.9	39.0
North America	12,361	12,835	15,406	17,704	17,100	7.4	6.5	6.4	4.9	2.1
Latin America	35,781	34,762	38,671	65,447	142,430	21.6	17.6	16.0	18.1	17.8
Africa	3,232	5,013	8,529	63,054	211,564	2.0	2.5	3.5	17.5	26.4
Asia	9,393	13,554	19,451	31,976	66,517	5.7	6.8	8.0	8.9	8.3
Oceania	440,000	595,000	748,000	775,000	1,013	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1
Stateless	1,380	891,000	1,040	964,000	522,000	0.8	0.5	0.4	0.3	0.1

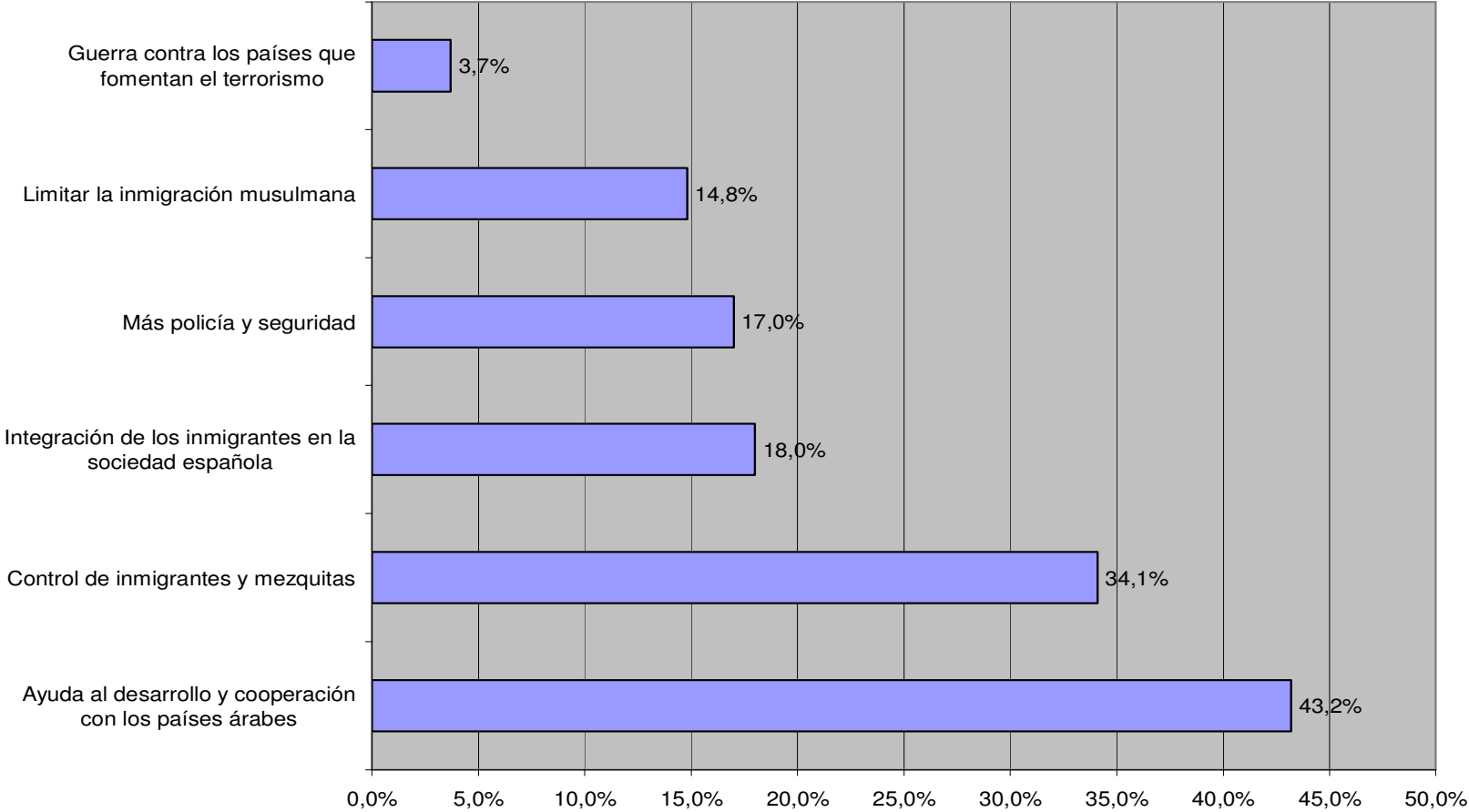
Fonte: CARELLA; PACE, 2001, p. 87

ANEXO GRÁFICO I - CAUSAS DO TERRORISMO ISLAMISTA



Fonte: REAL INSTITUTO ELCANO, 2004

ANEXO GRÁFICO 2 - MEDIDAS PARA COMBATIR EL TERRORISMO INTERNACIONAL



ANEXO MAPA 1 – RELAÇÃO ENTRE FALECIMENTOS E IMIGRAÇÃO CLANDESTINA NA EUROPA



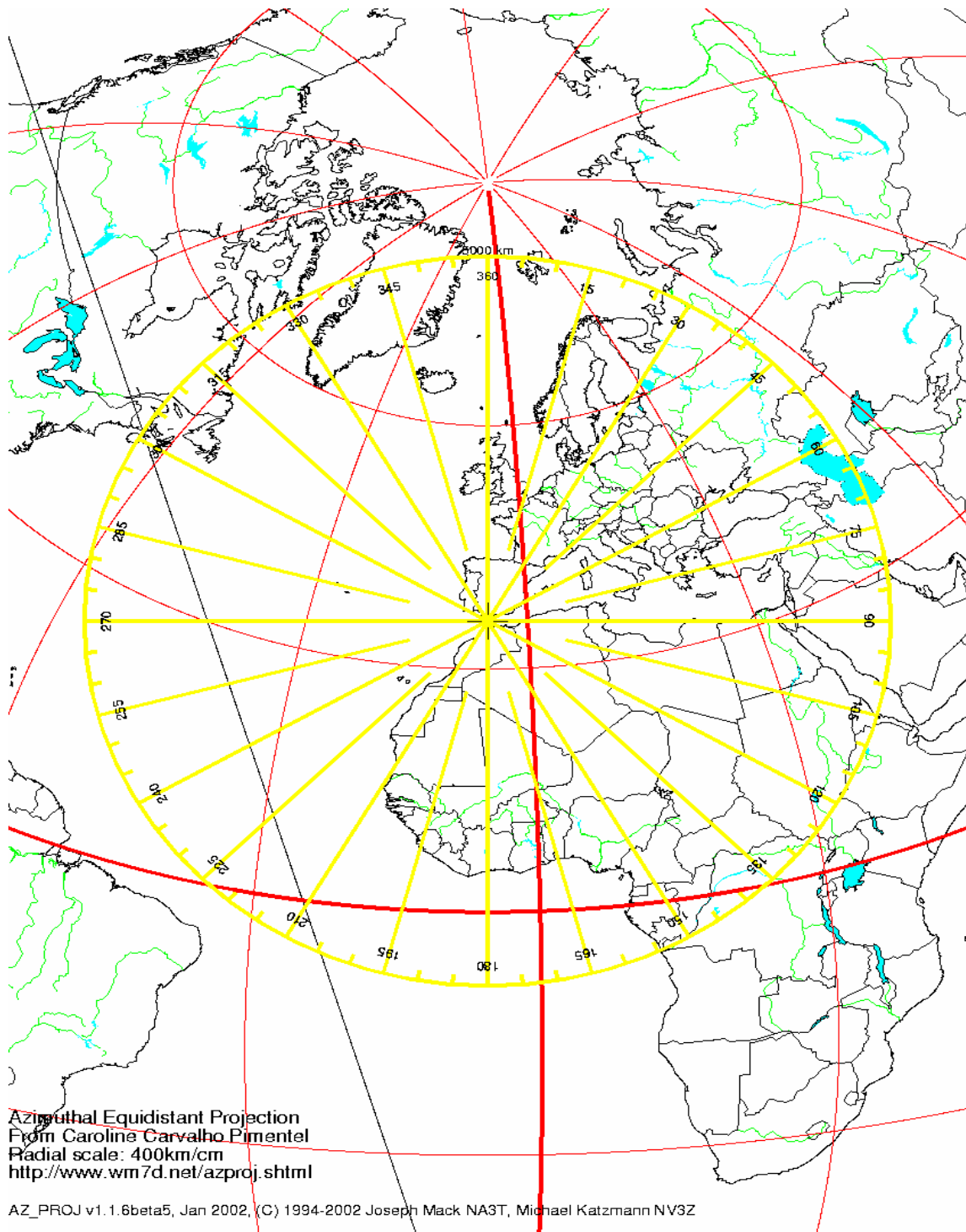
Fonte: Le Monde Diplomatique, Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/>

APÊNDICES

**APÊNDICE TABELA 1 - CRONOLOGIA INSTITUCIONAL DA UNIÃO
EUROPÉIA**

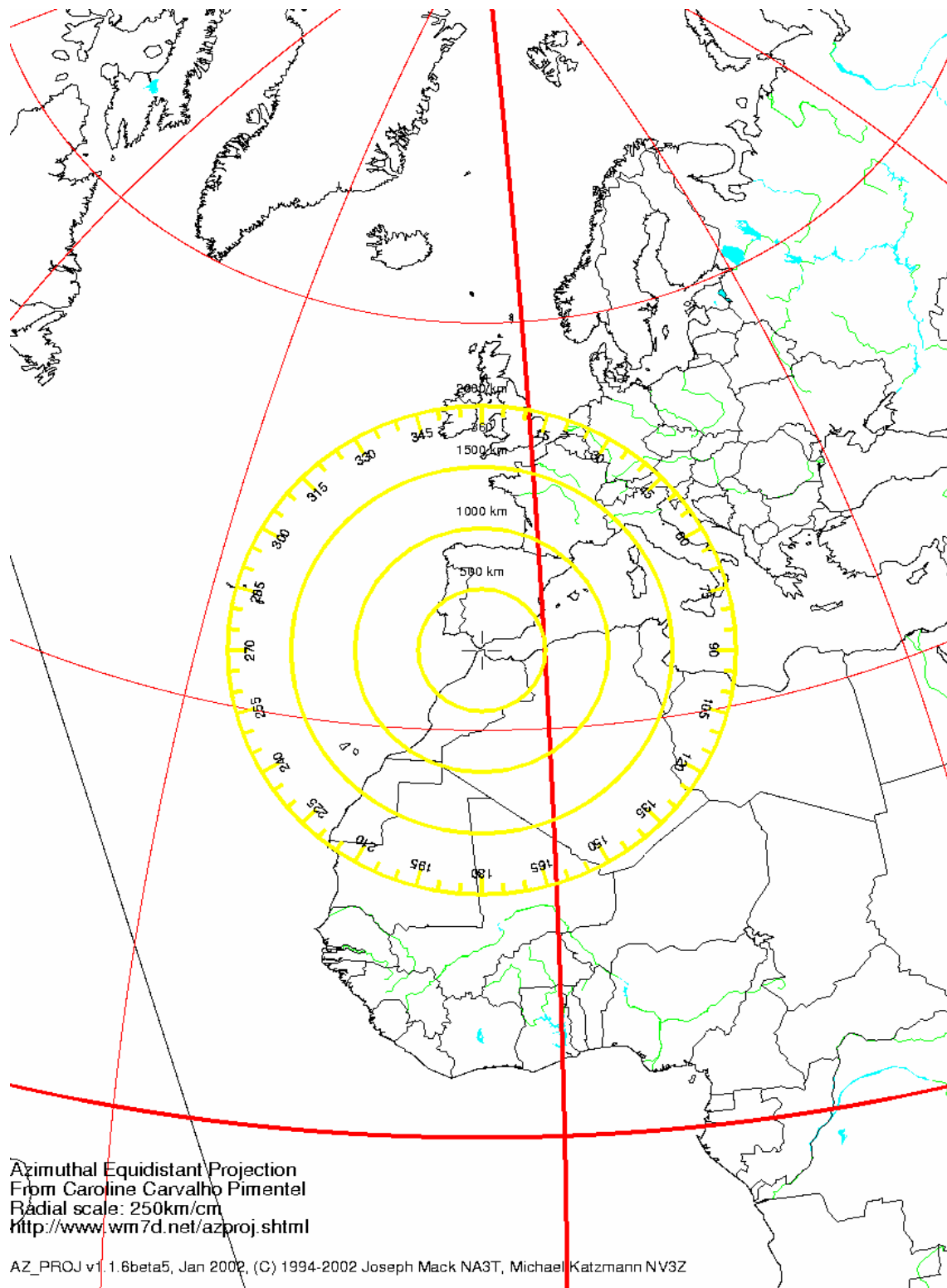
1951	Criação da Comunidade Européia do Carvão e do aço - CECA
1957	Assinaturas dos Tratados de Roma, instituidores da Comunidade Económica Européia – CEE, e da Comunidade Européia de Energia Atômica - Euratom
1975 - dezembro	Designação dos Grupos de Trevi
1985 - junho	Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Países Baixos assinam, em Schengen (Luxemburgo), os Tratados de Schengen sobre a abolição das fronteiras internas
1986	Assinatura do Ato Único Europeu
1990	Assinatura da Convenção de Dublin
1990 - junho	Assinatura da Convenção de Schengen, implementadora dos Tratados de 1985
1993 - novembro	Entrada em vigor do Tratado de Maastricht
1995	Entrada em vigor dos Acordos de Schengen, com abolição das fronteiras entre os Estados até então signatários. Implementação do Sistema de Informação de Schengen de primeira geração (SIS I). Criação do Processo de Barcelona
1995 - julho	Adoção da Convenção que estabeleceu a criação da EUROPOL
1997	Entrada em vigor da Convenção de Dublin, após as adesões necessárias
1999	Entrada em vigor do Tratado de Amsterdã e da nova moeda única, o Euro
2000 - dezembro	Estabelecimento do EURODAC
2002 - novembro	Adoção do Programa Europeu de Ação de Retorno de imigrantes ilegais
2003 - setembro	Entrada em vigor da II Regulação de Dublin

APÊNDICE MAPA 2 – MAPA AZIMUTAL CENTRADO NO ESTREITO DE GIBRALTAR COM RAIO DE 4000KM



Mapa Azimutal Eqüidistante com centro no Estreito de Gibraltar e raio de 4000km. Elaborado por Lucas Kerr de Oliveira com o software independente AZ_Proj V 1.1.6.

APÊNDICE MAPA 3 – MAPA AZIMUTAL CENTRADO NO ESTREITO DE GIBRALTAR COM RAIO DE 500-2000 PARA 2500KM



Mapa Azimutal Equidistante com centro no Estreito de Gibraltar e raio de 500-2000 PARA 2500km.

Elaborado por Lucas Kerr de Oliveira com o software independente AZ_Proj V 1.1.6.