**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**A IDENTIDADE DA UNIÃO EUROPEIA E A SEGURANÇA
INTERNACIONAL –
ANÁLISE DE DISCURSO DA REGIÃO EUROMEDITERRÂNEA**

Mestrado em Ciência Política FFLCH-USP

Guilherme Giuliano Nicolau

5939524

Setembro de 2015

Framing existential dangers is not just a matter of identifying the most urgent threat to the identity and integrity of a political community and the everyday life that takes place in it. It is also a politically constitutive act that asserts and reproduces the unity of a political community

Jef Huysmans

Let's face it. We're undone by each other. And if we're not, we're missing something. This seems so clearly the case with grief, but it can be so only because it was already the case with desire. One does not always stay intact. One may want to, or manage to for a while, but despite one's best efforts, one is undone, in the face of the other, by the touch, by the scent, by the feel, by the prospect of the touch, by the memory of the feel.

Judith Butler

Possibility is not a luxury; it is as crucial as bread.

Judith Butler

The first step towards nonviolence, which is surely an absolute obligation we all bear, is to begin to think critically, and to ask others to do the same.

Judith Butler

Bom, para começo de conversa", comecei, ainda lhe apresentando um sorriso ameno e tranquilizador, "você é um canalha e sabe disso. Tem medo de alguma coisa, ainda não sei do quê, mas vamos chegar lá. Comigo, você faz de conta que é simplório, um João-ninguém, mas de si para si tem-se na conta de muito esperto, de importante, de durão. Não tem medo de coisa alguma, não é mesmo? Tudo conversa fiada, e você sabe muito bem. Vive cheio de medo. Diz que agüenta. Agüenta o quê? Um murro no queixo? Claro que agüenta, com uma cara de concreto feito a sua. Mas será que agüenta a verdade.

Henry Miller

Hospitalidade significa respeitar os direitos do outro, aceitá-lo, sem exigir em troca que, ele ou ela, altere sua identidade.

Álvaro de Vasconcelos

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe pelo apoio incondicional à escolha de uma carreira cheia de dificuldades e que exige paciência, sem ela nada seria possível.

Agradeço à Rai, Vasne, Léo, Márcia, Ana, e a toda a Secretaria do Departamento, como aos funcionários da Universidade de São Paulo (especialmente do bandejão), sem os quais esse trabalho não seria possível.

Agradeço à Representação Discente que sempre me auxiliou quando necessário e a todos os meus colegas do Departamento, especialmente Mariana, Jéssica, Natália, Rodolfo, Leonardo, Ronaldo, Bárbara. Também aos meus colegas do NUPRI, Thiago, Gustavo, Camila, Cauê, Marsílea, Peterson, Daniela, Sylvio, Marsílea.

Agradeço especialmente ao Prof. Rogério Arantes a quem o Departamento muito deve por todos os avanços enquanto dedicou-se com entusiasmo em coordená-lo. Agradeço a todo o Corpo Docente, especialmente Profa. Rossana, Profa. Eunice, Prof. Patrício, Prof. Jean, Prof. Villa, Prof. Cícero e Prof. Bernardo, por todo o conhecimento passado e suporte que nos é prestado. À Prof. Lorena, por coordenar a *Summer School*, e ao Prof. Patrick, com quem tanto aprendi durante o curso. Agradeço aos Professores do Instituto de Relações Internacionais, especialmente ao Prof. Feliciano e ao coordenador Pedro Dallari, pelas oportunidades de trabalho. Também aos meus colegas do Grupo de Estudos sobre o Oriente Médio, Profa. Arlene Clemesha, Prof. Alberto Pfeifer, Prof. Guilherme Casarões, Paulo Sérgio Pinheiro, Bruno Camponês, Hussen Kalout, Geraldo Campos.

Agradeço ao Prof. Álvaro Vasconcelos, com quem estabeleci uma relação de Mestre-Aprendiz, com quem aprendi sobre o mundo árabe e as relações mediterrâneas, mas acima de tudo quem – a partir desse espaço – ensinou-me a pensar e trabalhar tendo como norma a solidariedade, hospitalidade à multiplicidade, passou-me valores como humildade e respeito a todos, que devem ser ouvidas suas opiniões e estabelecido espaço de debate, independente de sua posição, que todos merecem oportunidades e que um trabalho em conjunto é um espaço de transparência e colaboração – só assim, todos crescemos e criamos um espaço virtuoso para um mundo melhor.

Agradeço aos meus Professores da Graduação em RI, especialmente Thiago Rodrigues, Moisés Marques, Marcos Xavier, e, um agradecimento ainda mais especial para o também amigo Walter Hupsel. Também aos professores do Departamento de Filosofia, como Leon, Marilena, Safatle, Franklin.

Agradeço às pessoas que me ajudaram no trabalho, como Bruno Andreoli e Manu. Também aos meus grandes amigos Ivan Pereira, Fernando Sala, Bruno de Paula, irmãos Urbanos, Gargamel, e ao meu futuro amigo Guilherme Tramonte. Também aos meus novos grandes amigos, Raul Perez, Murilo Sarno, Murilo Dada, e principalmente ao Ângelo (Pixel), quem sempre me ajudou tanto e tenho um carinho especial. Ao Ivan e Gargamel, agradecimentos especiais por terem me ajudado em momentos difíceis. Ao novíssimo amigo Erdogan Aykaç.

Deixo para o fim dois grandes agradecimentos. Primeiramente para a Gabi e o Pedro, o casal amigo, as pessoas mais próximas e importantes da minha vida nos últimos anos, minha família, a que escolhi. Por eles, eu sei que nunca estarei só, que posso compartilhar tudo e tenho com quem contar para qualquer situação (como já contei) – assim como comigo podem contar. Minha família, que dá apoio incondicional, e que faz transformar todas as minhas dificuldades em potencialidades. Preciso agradecer especialmente ao Pedro por esse trabalho, matemático genial, ofereceu-me suporte para o trabalho quantitativo, além de longas e intermináveis discussões sobre qualquer assunto (que sempre levamos bastante a sério).

Também como agradecimentos dos mais importantes, agradeço a mulheres específicas a quem devo tudo o que tenho e quem sou. Desde pequeno, sempre foram as minhas referências (quando não as únicas), quem verdadeiramente me criou, frente à toda uma violência heteronormativa, machista e repressiva que poderia suprimir todas as minhas potencialidades. São elas a Lydia (enquanto pessoa e, aqui, não como o amor incondicional de mãe), minhas avós Leda e Néia, Flávia Morgulis, Amanda (Anna Blume), Adriana Martinez, Kalinka Prates, Serra Yurur, e mais recentemente, Lia Levin, Bárbara Sampaio e Gabriela Amorozo. Praticamente tudo que aprendi e me tornei devo a elas, especialmente a minha ética, valores e normativa para pensar e agir no mundo, assim como – sempre dentro desse

campo como nó – ter a liberdade para acreditar-me em mim e lutar por construir-me como desejo, o mais próximo de como sou.

O último agradecimento só poderia ser ao meu Orientador Prof. João Paulo Cândia Veiga, Joca, quem me acolheu e deu-me toda a liberdade e confiança para fazer esse trabalho com coerência à minha Ética – sem isso, não seria possível.

RESUMO

A dissertação mapeia a formação da identidade internacional da União Europeia através da sua arquitetura de segurança internacional que tem como um dos seus nós a securitização da imigração, utilizando ferramentas metodológicas não-tradicionais para confirmar a nossa tese. A primeira parte do trabalho é um marco teórico: discutimos a virada linguística nas relações internacionais para entender a intersubjetividade entre pesquisador e objeto, de modo que nós escolhemos reflexividade como a nossa abordagem metodológica; em seguida, discutimos as escolas europeias em segurança internacional do pós-guerra fria, como a Escola de Copenhague, Escola Crítica de Gales e Escola de Paris, apresentando conceitos e objetos estudados por especialistas que nos são caros para entender nosso estudo e colocar nossa pesquisa dentro de sua comunidade epistêmica; finalmente, discutimos e incorporamos conceitos e abordagens da Teoria do Discurso (estudos de Ernesto Laclau, Chantal Mouffe e Escola de Essex) para fazer uma construção cronológica e geodiscursiva da região euromediterrânea. Na segunda parte, reconstruímos historicamente e institucionalmente a arquitetura europeia de segurança internacional do pós-guerra a hoje *vis-à-vis* com suas políticas de migração notando suas correlações, também com foco na análise detalhada dos principais documentos oficiais de segurança. A parte quantitativa final (e nossa contribuição original) procura confirmar a causalidade do *link* segurança-imigração na arquitetura europeia; para isso, utilizamo-nos da linguística computacional para análise semântica semi-automatizada, mais especificamente Topic Model; analisamos cerca de 20.000 documentos oficiais de segurança da União Europeia para indicar estatísticas, agentes, instituições, agendas e discursos que confirmam nossa tese.

PALAVRAS-CHAVE: Securitização, Migração, Teoria do discurso, União Europeia, Topic model

ABSTRACT

The dissertation maps the formation of the international identity of European Union through its international security architecture that has as one of its nodes the securitization of immigration, using non-traditional methodological tools to confirm our thesis. The first part of the work is a theoretical framework: we discuss the linguistic turn in international relations to understand the intersubjectivity between researcher and object so we choose Reflexivity as our methodological approach; then we discuss the European schools in international security from post-cold war such as the Copenhagen School, Wales Critical School and Paris School, presenting concepts and objects studied by experts who are dear to us to understand our study and place our research within its epistemic community; Finally, we discuss and incorporate concepts and approaches from Discourse Theory (studies from Ernesto Laclau, Chantal Mouffe and Essex School) to make a chronological geodiscursive construction of the euromediterranean region. In the second part, we reconstruct historically and institutionally the European international security architecture from post-war 'till today *vis-à-vis* with its migration policies and noting their correlations, also focusing on detailed analysis of the main official security documents. A final quantitative section (and our original contribution) seeks to confirm the causality of the security-immigration link in European architecture; for this we use computational linguistics for semi-automated semantic analysis, more specifically Topic Model; We analyze around 20,000 official security documents from European Union to indicate statistics, agents, institutions, agendas and speeches which confirm our thesis.

KEY-WORDS: Securitization, Migration, Theory of discourse, European Union, Topic model

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	p.9
-----------------	-----

CAPÍTULO I:

REFLEXIVISMO, DEBATE METATEÓRICO E A VIRADA LINGUÍSTICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	p.19
---	------

CAPÍTULO II:

ASPECTOS TEÓRICOS DOS NOVOS ESTUDOS EM SEGURANÇA INTERNACIONAL.....	p.29
--	------

<i>2.1. O Surgimento dos Estudos de Segurança Internacional.....</i>	<i>p.29</i>
<i>2.2. O Alargamento do Conceito de Segurança Internacional: Escola de Copenhague.....</i>	<i>p.31</i>
<i>2.3. Os Setores da Segurança Internacional para a Escola de Copenhague.....</i>	<i>p.36</i>
<i>2.4. Revisão de sua Teoria e a Macroseguritização.....</i>	<i>p.40</i>
<i>2.5. Escola Crítica de Segurança e seus Aspectos Normativos.....</i>	<i>p.42</i>
<i>2.6. Didier Bigo: a Seguritização da Imigração no Espaço Europeu.....</i>	<i>p.45</i>

CAPÍTULO III:

LACLAU E A ESCOLA DE ESSEX.....	p.48
---------------------------------	------

<i>3.1. Teoria de Discurso e as dinâmicas do poder: Escola de Essex.....</i>	<i>p.48</i>
<i>3.2. A que nos serve? Aplicação de conceitos para uma proposta geodiscursiva.....</i>	<i>p.49</i>

CAPÍTULO IV:

BREVE MAPEAMENTO DA ARQUITETURA DE SEGURANÇA EUROPEIA.....	p.62
--	------

<i>4.1. A Arquitetura de Segurança Europeia.....</i>	<i>p.62</i>
<i>4.2. Dois Cismas: A Guerra do Iraque.....</i>	<i>p.70</i>
<i>4.3. Dois Cismas: A Intervenção na Líbia.....</i>	<i>p.71</i>
<i>4.4. Um balanço.....</i>	<i>p.73</i>

CAPÍTULO V:

ANÁLISE QUALITATIVA DOS DOCUMENTOS-CHAVE.....	p.77
---	------

5.1. <i>Common Foreign and Security Policy</i>	p.77
5.1.1. <i>European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World (2003)</i>	p.81
5.1.2. <i>European Security Strategy: Providing Security in a Changing World (2008)</i>	p.83
5.1.3. <i>O DUPLO: Internal Security Strategy (2010)</i>	p.85
5.1.4. <i>European Agenda on Security (2015)</i>	p.88
5.1.5. <i>European Agenda on Migration (2015)</i>	p.90
5. 2. <i>Common Security and Defence Policy</i>	p.92
5.3. <i>Mediterranean Partnership</i>	p.95
5.3.1. <i>Barcelona Process (1995)</i>	p.97
5.3.2. <i>União Para o Mediterrâneo (2008)</i>	p.99
5.3.3. <i>A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean (2011)</i>	p.101
5.4. <i>European Neighbourhood Policy</i>	p.105
5.4.1. <i>European Neighbourhood Policy, primeiro documento (2003)</i>	p.107
5.4.2. <i>ENP Strategy Paper (2004)</i>	p.110
5.4.3. <i>A New Response to a Changing Neighbourhood (2011)</i>	p.112
5.5. <i>Agências Privadas: FRONTEX, EUROPOL, EUROSUR</i>	p.113

CAPÍTULO VI:

SOBRE A IMIGRAÇÃO NA EUROPA.....	p.122
----------------------------------	-------

CAPÍTULO VII:

ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS DE TOPIC MODEL.....	p.141
--	-------

7.1. <i>Bases teóricas – O Problema de Platão</i>	p.141
7.2. <i>Aspectos formais</i>	p.145
7.2.1. <i>Definição de LDA</i>	p.145
7.2.2. <i>Construção de conceitos manuais (Wordnet)</i>	p.146
7.2.3. <i>Seleção de Tópicos e Document Retrieval</i>	p.147

CAPÍTULO VIII:

RESULTADOS QUANTITATIVOS.....	p.149
-------------------------------	-------

<i>8.1. Work-in-Progress.....</i>	<i>p.149</i>
-----------------------------------	--------------

<i>8.2 Etapas Cronológicas do Processo.....</i>	<i>p.153</i>
---	--------------

<i>8.3 Primeiros Resultados: Tópicos por Grupos.....</i>	<i>p.155</i>
--	--------------

<i>8.4 Information Retrieval.....</i>	<i>p.158</i>
---------------------------------------	--------------

<i>8.5 Análise detalhada por Recorte.....</i>	<i>p.166</i>
---	--------------

<i>8.6. Resultados Preliminares.....</i>	<i>p.173</i>
--	--------------

CONCLUSÃO.....	p.175
-----------------------	--------------

ANEXO 1.....	p.177
---------------------	--------------

BIBLIOGRAFIA.....	p.181
--------------------------	--------------

INTRODUÇÃO

Na presente dissertação discutimos autores da área de Segurança Internacional (de matriz europeia) e de Estudos Europeus, como Barry Buzan e Ole Waever, Ken Booth (2007), Jef Huysmans (1995), Didier Bigo (2009), Pinar Bilgin (2004a; 2004b), entre outros, para mapear o *framework* institucional da UE. Minha contribuição específica é a de aplicar os conceitos de Laclau (equivalência/diferença/antagonismo/teoria dislocatória/alteridade/campo discursivo etc) e da Escola de Essex para analisar a identidade internacional da União Europeia em matéria de segurança internacional, as contradições entre prática e discurso, e a criação de uma (instável) zona de alteridade pelo Mediterrâneo (*externalização/europeização*). Observa-se, então, como constitui-se discursivamente as bordas e fronteiras da UE, e quais implicações para o relacionamento junto aos seus vizinhos (nexo segurança-imigração-terrorismo, a partir das “novas ameaças”).

Este trabalho parte da Teoria do Discurso, em uma abordagem pós-estruturalista de matriz francesa (, para capturar as contradições entre prática e discurso através da política externa da União Europeia e como ela produz sua alteridade através da criação discursiva de uma região euromediterrânea – dentro de um *framework* institucional que vai das competências executivas do Conselho Europeu (*Common Foreign Security Policy*, *EuroMediterranean Partnership*, *Barcelona Process*, *Union for the Mediterranean*, *European Security Strategy*, agências privadas como FRONTEX e EUROPOL), assim como a Comissão Europeia através da *European Neighbourhood Policy* e a *Internal Security Strategy*, resoluções do Conselho Europeu, relatórios da OTAN etc. Essa região euromediterrânea, sua materialidade e geografia derivada do discurso da EU está, é claro, em concorrência com diversas outras narrativas vindas de outras regiões do mundo -a histórica e hegemônica ação estadunidense na região, por exemplo. Nesse sentido, dizemos que o discurso e a linguagem importam, assim como a geografia e geopolítica importam, ou como as fronteiras importam – recorreremos então à composição de mapas que demonstrem essa síntese metodológica que será apresentada adiante.

Dizemos então que, o objeto e objetivo da presente dissertação passou a trabalhar, a partir de Laclau (1985) e Escola de Essex (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000), *a relação da formação da identidade internacional europeia (em matéria de segurança) no pós-Guerra Fria, ao investir discursivamente na nova constituição de suas fronteiras*(HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:223). *e na criação material de*

sua alteridade (que afirma a sua identidade): a região euromediterrânea e seu arcabouço institucional. Um trabalho que lida com dois vetores: **fronteiras** e **identidades**, de maneira que possamos pensar a formação de fronteiras identitárias através de dispositivos de segurança, não como algo autônomo, mas apenas em relação antagônica com sua alteridade.

Gostaria de começar por uma **contextualização** tanto do agente e da estrutura, em uma perspectiva cronológica de como se desenvolveu o trabalho. Faz parte da introdução, então, detalhar como agente e estrutura se articularam e se desenvolveram para determinar (e delimitar) o objeto, além do método escolhido e como foi o processo e dinâmica da relação entre os dois.

No capítulo 1 discute-se o mapeamento e discussão metodológica de como se deu a virada linguística nas RI, quais as escolas e pensamentos, para identificar aonde estamos inseridos dentro do debate metateórico. No capítulo 2, apresenta-se o mesmo mapeamento à luz dos Estudos de Segurança europeu, especificando exatamente como cada conceito e cada autor serve instrumentalmente ao nosso trabalho. No capítulo 3, são apresentados os conceitos de Laclau e da Escola de Essex aplicados à compreensão do nosso objeto.

Os capítulos 4 e 5 são de recorte objetivo, ou seja, trataremos especificamente sobre o objeto. No capítulo 4, desenvolve-se a análise da estrutura europeia de segurança internacional do pós-Guerra Fria, de seus principais documentos, programas e discursos, especificamente para o Mediterrâneo. No capítulo 5, dedica-se uma atenção para as consequências na política de imigração e na instabilidade da região Mediterrânea. Os últimos capítulos trazem o recorte quantitativo. Utilizamos método computacional para análise semântica massiva (big data) de aproximadamente 20 mil documentos de segurança da União Europeia – mais especificamente Topic Model (Latent Semantic Analysis).

CONTEXTO:*Agente, método e resposta às dificuldades*

Gostaria aqui de traçar uma arqueologia, de compor uma história das dificuldades que a pesquisa nos trouxe e de que maneira processual ela mudou o método, o objeto e transformou o agente. Farei uma enumeração dessas dificuldades e questionamentos dos meus interlocutores, demonstrando de que maneira respondi, contornei e modifiquei o projeto original.

1) Conforme encaminhávamos a pesquisa, uma pergunta frequente era encaminhada a nós pelos nossos interlocutores: “por que essa metodologia? Por que Teoria do Discurso?”

Muitos caminhos foram buscados, tentando justificar a abordagem selecionada como o melhor método para estudar o objeto escolhido. Ao fim, optamos por uma abordagem Pós-Estruturalista, Reflexivista, Crítica, Pós-Positivista (ou até anti-positivista), Não-Fundacional, de influência Pós-Colonial. Entendemos, então, que nesse ponto metodológica a nossa resposta só possa ser transversal com a experiência normativa do pesquisador e de suas escolhas éticas. Entendemos que a experiência importa, ou mesmo o “estilo importa”, quando estabelece relação entre estética, ética, ciência e política. Ou seja, estamos atentos e abertos a uma co-constituição entre agente e estrutura, sem uma estática ou uma hierarquia clara entre eles. Não partimos de uma estrutura universal e fundacional (um significado oculto a ser decifrado por uma cadeia de significantes), mas como relacional e constitutivo um do outro, intersubjetivo.

Entendemos também esse processo parcial: o agente (nós, investigadores) nos transformamos na medida em que analisamos o objeto, assim como também transformamos o objeto ao tensionar o seu significado e sua percepção social quando propomos **novas** construções linguísticas e discursivas sobre ele, ou revelamos os seus dispositivos de poder (ideológicos ou repressores) buscando sua desconstrução, com embates de entendimento junto a outras interpretações anteriores, ou até mesmo frente a outras normativas, métodos e entendimentos de ciência. Junto à Teoria Crítica, é como se “tomássemos um lado”. Ou mesmo, diríamos que não há como “não tomar um lado”, e a ciência que se propõe a tal já o faz, de maneira mais fugaz, ou ao menos reproduzindo as mesmas estruturas de poder estabelecidas, ao não tensionar. Ou, como podemos entender com base em Fairclough:

Central to this theoretical endeavour is the analysis of the complex relationships between dominance and discourse. Unlike other discourse analysts, critical discourse analysts (should) take an explicit sociopolitical stance: they spell out their point of view, perspective, principles and aims, both within their discipline and within society at large. Although not in each stage of theory formation and analysis, their work is admittedly and ultimately political. Their hope, if occasionally illusory, is change through critical understanding. Their perspective, if possible, that of those who suffer most from dominance and inequality. Their critical targets are the power elites that enact, sustain, legitimate, condone or ignore social inequality and injustice. That is, one of the criteria of their work is solidarity with those who need it most. Their problems are real problems, that is the serious problems that threaten the lives or well-being of many, and not primarily the sometimes petty disciplinary problems of describing discourse structures, let alone the problems of the powerful (including the problems the powerful have with those who are less powerful, or with those who resist it). Their critique of discourse implies a political critique of those responsible for its perversion in the reproduction of dominance and inequality. (DJIK, 1993:252)

Isso significa também que enxergamos uma relação intrínseca entre o conhecimento e o poder, ambos como linguagem, na medida em que estão por determinar sempre aquilo que está dentro e aquilo que está fora (da ciência, do território, do espaço de deliberação), assim como determinam a ordem e hierarquia entre a cadeia de significantes (regras do jogo, ordem do discurso). Ainda mais evidente e também conveniente é esse método se estamos dentro das Ciências Humanas, e ainda mais na Ciência Política, que é a área por excelência do estudo sobre o poder e suas regras. Podemos ir além e ainda dizer que mais oportuno é quando tratamos de Relações Internacionais e da Teoria das Relações Internacionais, quando os formuladores (pesquisadores, agentes) dessas teorias estão mais formalmente ligados e institucionalizados dentro do aparelho estatal e conduzindo as estratégias de política externa (seja através dos *think tanks* e as emissões de relatórios com recomendações, seja os próprios teóricos como funcionários de Estado, como é o caso de Kissinger, Morgenthau, Waltz, Huntington, Fukuyama, por exemplo – todos funcionários do Departamento de Estado dos EUA). Foucault, em Nietzsche, diria que o conhecimento não existiu sempre, mas que ele teve um início (marcado na história e consequência das relações de poder) que representa o seu próprio funcionamento: o conhecimento seria “a centelha na ponta de duas espadas”, ou seja, a ciência também é política.

Parece fazer sentido explicitar como e porquê o pesquisador optou por essa metodologia, traçaremos uma cartografia, ou uma arqueologia epistemológica e ética do que motivou-lhe a adotá-la e em como se aproximou e decidiu pelo objeto a ser pesquisado. Reconheço, no entanto, que essa história é composta *a posteriori*, e que sua composição, explanação, normatização, organização foi feita clara apenas posteriormente, e não o era no início da pesquisa.

Digo, portanto, que minha formação é em Filosofia e em Relações Internacionais. Enquanto a graduação em Filosofia não foi concluída, durante o período de graduação o contato com a área foi intenso. Aonde a Teoria das Relações Internacionais não era satisfatória (ao menos as teorias tradicionais que temos contato na graduação), em uma análise mais aprofundada e crítica dos clássicos e da teoria política, o contato com o estruturalismo uspiano de matriz francesa na Filosofia (“departamento francês ultramar” – chamaria Paulo Arantes) trouxe-me bastante entusiasmo pelo que se denominou Filosofia Continental, o Estruturalismo e o Pós-Estruturalismo (mais próximo de Saussure e do marxismo ocidental).

Conforme entrei em contato com autores como Deleuze, Foucault e Derrida, a transformação do pensamento, do corpo e dos modos de vida foram intensas, de forma que uma normativa filosófica aproximou-se da vida e da experiência individual, em certa estetização da vida com uma normativa, ampla e crítica, das escolhas de comportamento e da produção social, em uma concepção de poder difusa, transversal, próxima dos corpos e do cuidado de si, que passa além da teoria tradicional de poder (paradigma da soberania), mas que também implica sobre ela, em como agir sobre ela partindo de uma experiência subjetiva e individual, para a revelação dos seus dispositivos de poder, sua desconstrução e consequente estratégia de resistência que possa ser traçada em potência. Os primeiros trabalhos foram voltados à Filosofia e à Teoria Estética, assim como uma aproximação da produção de Arte Contemporânea (mais especificamente as Artes do Corpo) produzida na cidade de São Paulo. Portanto, criou-se uma relação entre estética, conhecimento, política e subjetividade, que fizeram parte da constituição do agente enquanto investigador e assim sucedendo-se escolhas metodológicas e estilísticas, porque o “estilo importa”, é um posicionamento linguístico e epistemológico de implicações éticas e normativas, e, portanto também um posicionamento político dentro da *epistémé* trabalhada – entendemos que não há separação entre agente e estrutura, mas um *perspectivismo*. Não conseguimos conceber, portanto, neutralidade do agente sobre o objeto – como fundamentamos antes, dentro do Critical Discourse Analysis, ou como fundamentaremos nos primeiros capítulos teóricos e epistemológicos.

Em um segundo momento traçado pelo pesquisador, em continuidade do primeiro, viu-se a necessidade de ampliar esse trabalho sob uma base mais abstrata e mais ampla da compreensão dos dispositivos sociais (estatais e comportamentais) da sociedade moderna e industrial de massa, as pesquisas voltaram ao estudo da História, da Sociedade, do Sistema Mundial Interestatal e das Relações Internacionais, das teorias sobre a Mundialização e sobre o Transnacionalismo.

Conceitos como Sociedade Disciplinar e Biopolítica, Sociedade de Controle e Estado de Exceção, novos autores do que se denominou “Nova Esquerda”, como Agamben, Žižek, Badiou, Judith Butler e Laclau, trouxeram a possibilidade de sintetizar preocupações, métodos e ativismos em torno de problemas políticos internacionais ou da teoria política tradicional junto a uma experiência filosófica e estética anterior.

Grande parte dessa discussão se deu em três linhas: 1) O hibridismo estabelecido entre o dentro e o fora da política tradicional (paradigma da soberania e sistema interestatal fronteiriço), a zona de indistinção formada, e a crise da Democracia Moderna, com certa

crítica schmittiana do processo; 2) o controle difuso, permanente, modular, tecnológico, com maior atenção sobre os corpos individuais e biológicos (agenciados no binômio securitizado em torno do terrorismo-imigração); 3) A crise do sistema internacional, a escalada dos conflitos, a crescente securitização de temas em uma agenda extra-militar, a conjuntura discursiva formada em torno da Guerra ao Terror (uma macrosecuritização de muitos temas e regiões, que substitui de alguma forma a estabilidade e hierarquia formada pela narrativa do conflito bipolar).

Uma síntese problemática e evidente desses desafios é vista por esses autores em exemplos como os Campos de Guantánamo, os Campos de Permanência Temporária para imigrantes na Europa, e a externalização do controle sobre a imigração – todos exemplos de controles tecnológicos sobre corpos, em questões securitizadas (ou seja, discutidas e tratadas por um corpo tecnocrático de alguma forma independente das instituições democráticas e republicanas) que agenciam imigração-terrorismo, através de indivíduos que passam por uma falência de representatividade ou de segurança jurídica (mais claro no refugiado apátrida), uma *vida nua*, acometida de grandes violações aos seus direitos humano ou em sua humanidade.

Em 2009, com a crise mundial, a crise europeia e com a Primavera Árabe, vimos entrar na mídia internacional um problema que assola a Europa: as mortes por afogamento de refugiados na costa mediterrânea dos países europeus, mais especificamente em Lampedusa na Itália, mas também em Malta e em outros países costeiros. Isso nos trouxe a atenção para um possível objeto de estudo em vista de um projeto de mestrado e de maneira que passasse pelo conteúdo normativo que estava sendo trabalhado. Tinha-se como intenção identificar o discurso e aparelho institucional da União Europeia e como isso implicava contradições entre fala e ação como fica claro na questão da imigração (discurso humanitário e legalista, porém com uma prática ineficaz nesse sentido: seria um desarranjo ou a maneira de funcionar da política externa da União Europeia?).

2) Conforme os estudos avançaram, o objeto foi se tornando mais delimitado, conforme conhecemos mais a estrutura institucional que o abarca e conforme apontado como necessário pelos meus interlocutores. A região a ser estudada tornou-se especificamente o que se denomina “a região euromediterrânea”, a partir de todo o aparato institucional criado pela União Europeia, antigo, mas impulsionado desde os anos 1990 (Processo de Barcelona, União para o Mediterrâneo, *European Neighbourhood Policy*, mais especificamente). Indagações de

nossos interlocutores permaneciam: “mas quem você deseja estudar? Os países do Mediterrâneo? A União Europeia? Os países árabes?”.

Assim nos ficou claro que não escaparíamos de certo eurocentrismo, e que o objeto de estudo era *a própria União Europeia*, seu discurso e prática nas regiões adjacentes, identificando como ele funciona, quais os seus objetivos e aonde se contradiz – deixamos de lado aquilo que é periférico ou “de fora” na região, ou as narrativas dissidentes. Nosso objetivo tornou-se desvelar os dispositivos de poder hegemônicos e dominantes. No entanto, encontrar o duplo, é intenção de pesquisa futura e que exige maior esforço.

3) Também continuou-se a indagar sobre a própria União Europeia e exigia-se *definir a sua identidade*: tal tarefa demonstrou-se impossível, isso geraria outro trabalho por si só. A União Europeia é uma constituição social *sui generis*. É extremamente complexa, processual (em transformação recorrente, incapturável, renovando a lógica de sua estrutura a cada novo Tratado). É incompleta (em sua essência expansiva), capilar e transversal mais do que uma hierarquia jurídica clássica em como concebemos as soberanias estatais modernas, de maneira que há especialistas apenas nisso, e não é esse nosso objetivo.

Mas a dificuldade posta foi exemplar para delimitarmos ainda mais o objeto. Nossa intenção era apenas estudar um dos pilares que compunham a União Europeia desde os anos 1990, e que é o pilar responsável pela segurança externa europeia e pela composição de uma identidade comum europeia em matéria de segurança internacional. Ou seja, aproximamos essa identidade parcial, híbrida e fragmentada da União Europeia, junto à prática de uma ação coordenada e normativa no plano internacional, de maneira a dar-lhe o buscado *protagonismo* no sistema internacional – e é como a União Europeia busca formar, dar coerência, criar visão de mundo e agir sobre ele (assim, aproximando de uma “identidade” modular), que observaremos.

Ou seja, *nosso objeto se tornou a identidade internacional da União Europeia em matéria de segurança* (e não a União Europeia como um todo), que podemos especificar ainda mais no segundo pilar da UE, o responsável pela política comum e externa europeia (o espaço que não é comunitário, como o Euro). É onde define-se e caracteriza todo o discurso e normativa da União Europeia na sua ação externa multilateral e regional (os documentos estratégicos de ação global, assim como os regionais. Veremos isso ao longo do trabalho. Também ficou claro que nos centraríamos nas *competências executivas* da União Europeia (especificamente as competências executivas da Comissão), deixando de lado, por exemplo, discussões dentro do. Ou ainda, como alguns já disseram, observaremos “o mínimo

denominador comum” (*agenda setting*), que é o que define o *output* político da União Europeia (olharemos documentos oficiais) em questões de política de segurança, de vizinhança e de asilo – que são políticas **comuns** e não comunitárias.

Essa complexa capilaridade difícil de capturar e visualizar (semelhante a uma cebola, no que alguns denominam ‘*European Onion*’) será estudada apenas nos pontos precisos que nos concerne.

Explanaremos mais precisamente o que significa cada uma dessas instituições recortadas, na parte objetiva do trabalho. Porém, cabe dizer resumidamente antes que tínhamos como **objetivo** *identificar de que maneira o processo histórico-institucional da formação da atual agenda de segurança comum europeia, centrada no conceito de Segurança Humana, levou a uma securitização da imigração na região euro-mediterrânea e que consequências decorrem disso, aonde discurso e prática se desencontram, quais as motivações e interesses da União Europeia como ator de segurança internacional com foco regional.*

4) Desse ponto nos ocorreram novas indagações. Questionou-se o erro metodológico de generalizar os interesses de cada Estado-Membro dentro do *output* da União Europeia. Como poderíamos estudar as políticas de segurança e imigração da União Europeia, se cada país possui a sua particularidade e legislação específica? Propôs-se estudar dois níveis (por exemplo, no nível intermediário a União Europeia e em um nível mais baixo, a França). Porém, essa não parecia ser a metodologia adequada e viável para trabalhar os nossos objetivos. Nesse sentido, teríamos três argumentos: em primeiro, podemos dizer que a bibliografia contemporânea concernente ao tema nos salva; os autores europeus sobre segurança europeia e que estudam o nexos segurança-imigração-terrorismo na ação regional, já privilegiam o nível intermediário como uma normativa europeia mais ou menos unitária, recorrendo pontualmente às exceções e políticas específicas de cada Estado. Em segundo, desde o Tratado de Maastricht está computado que a imigração seria tema tratado como política comum da União Europeia, isso seria confirmado pela fracassada Constituição Europeia, mas retomado com mais força no Tratado de Lisboa (2010), designando inclusive as agências privadas responsáveis por isso. No entanto, isso não deixa de causar conflitos entre as competências nacionais entre si e junto à União Europeia, mas reitera-se que há uma tentativa de concentrar uma normativa, discurso e política comum dentro das instituições europeias e apoiado em grande medida pelos Estados. Essas políticas comuns, que são questões como segurança, fronteira e imigração são expressas no “mínimo denominador

comum” das instituições europeias, que, apesar de sempre tensionado pelas partes, é expressa a sua responsabilidade sobre esses assuntos que nos concernem. Em terceiro: de qualquer forma, assim como na bibliografia mais recente (e assim como a solução política europeia) optou-se por substituir o tema da *imigração* pelas *fronteiras* (espaço Schengen) – essa sim, competência das instituições europeias, e com relação direta na imigração e no nexo segurança-terrorismo-imigração.

5) Nesse sentido, a bibliografia em Segurança Internacional e suas três escolas (Escola de Copenhague, Escola Crítica de Gales, Escola de Paris, me servem muito ao ter uma boa relação agente-estrutura. Os autores são europeus e tratam especificamente a partir da experiência, normativa e cultura europeia, em seu modo de agir e na sua ação regional, das suas dificuldades e previsões). Tratar de segurança abrangente, setorial mais que militar e estratégico – nos termos do próprio discurso e prática europeia, a partir de *think tanks* em estreita relação com a formulação das políticas europeias em matéria de segurança internacional, além mapear a estrutura organizacional da UE em matéria de segurança internacional, incorporar e pensar o discurso de segurança humana muito próximo em como a UE o incorpora, pensar as relações de identidade e alteridade no sistema internacional, se utilizar de abordagens pós-estruturalistas (virada linguística) e dar preferências à escala intermediária com uma maneira própria de pensar o regionalismo em um mundo globalizado.

6) Após cursar uma disciplina sobre Teoria do Discurso nas Relações Internacionais, pelo Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP (ministrada pela Professora Rossana Rocha Reis e pelo Professor Aureo Toledo) pude entrar em contato com uma teoria que era mais próxima da normativa que o pesquisador buscava e trabalhava. Ao ter contato com a teoria política de Laclau, Mouffe e a Escola de Essex, consegui encontrar uma metodologia pós-estruturalista e pós-marxista em Teoria de Discurso e teoria da linguagem que possui matriz francesa (mais que em Wittgenstein), trazendo no centro da análise as formações das identidades, os campos discursivos e políticos a partir do conceito de ideologia. Ainda mais, é um método pragmático e aberto à maleabilidade e aplicabilidade dos seus conceitos aos diferentes objetos, que vão além de trabalhos *policy oriented*, ao mesmo tempo que nos permite aplicar os conceitos de forma sintética muito úteis ao tempo do trabalho de mestrado – essa maleabilidade com os conceitos faz com que, a cada novo objeto que é aplicado, também novas contribuições teóricas aparecem ao ressignificar o conceito.

Assim que o objeto e objetivo do nosso trabalho modificou-se e passou a trabalhar, a partir de Laclau, *a relação da formação da identidade internacional europeia (em matéria de*

segurança) no pós-Guerra Fria, ao investir discursivamente na nova constituição de suas fronteiras e na criação material de sua alteridade (que afirma a sua identidade): a região euromediterrânea e seu arcabouço institucional. Aqui, podemos tratar de maneira mais direta da formação da identidade europeia (tangenciando um amplo debate histórico), suas fronteiras, ação regional em matéria de segurança internacional e a relação com a sua alteridade: criação de alteridade, ou investimento positivo na alteridade – no sentido foucauldiano, a biopolítica como dispositivo de poder positivo pela racionalização e controle de produção da vida, sustento da reprodução sistêmica da sociedade moderna de massa.

É assim, então, que damos continuidade às etapas seguintes do trabalho, dividido em três Partes: 1) Teoria; 2) Análise Qualitativa; 3) Análise Quantitativa.

CAPÍTULO I: TEORIA – REFLEXIVISMO, DEBATE METATEÓRICO E A VIRADA LINGÜÍSTICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Sabemos da crise que a disciplina de Relações Internacionais passou no princípio da década de 1990. Realistas e liberais concordavam ao menos quanto à natureza estática do sistema internacional, sendo ela a anarquia no jogo entre Estados e o autointeresse ao comportamento das unidades estatais dentro de uma perspectiva sistêmica pessimista, não cogitando a possibilidade de um sistema cooperativo ou de uma mudança da natureza, do comportamento das unidades ou sequer da mudança dos atores (WENDT, p.400, 1992). Enquanto as teorias tradicionais das Relações Internacionais davam conta de explicar e possibilitar prognósticos confiáveis do sistema interestatal durante o conflito bipolar, com a queda do muro de Berlim, as teorias tradicionais pareciam já não dar conta de explicar os novos fenômenos e, frequentemente, erravam em seus prognósticos (dois exemplos que tiveram grande repercussão: a ideia de fim da História de Fukuyama, e o prognóstico da extinção da OTAN de Jervis).

A crise abriu novos horizontes para as abordagens de relações internacionais, teorias que já eram discutidas em décadas anteriores (feministas, marxistas, pós-estruturalistas já existiam dentro das Relações Internacionais), porém passam a ser reconhecidas nesse debate durante esse período. Se até então as relações internacionais como disciplina era tão endógena e resistente em termos epistemológicos, tanto quanto as suas unidades de análise por excelência (os Estados) eram fechados em seus assuntos e interesses (estadocentrismo, militarismo do conflito nuclear, diplomacia de Estado, segurança nacional), é nesse momento histórico que tanto o estadocentrismo se flexibiliza pelos fenômenos da mundialização como as relações internacionais se abrem necessariamente para novos debates – e essa relação da História com a disciplina é pertinente, se levamos em conta que as Relações Internacionais, as universidades, os *think tanks*, e seus pensadores estiveram sempre bastante vinculadas diretamente com a política externa de seus respectivos países e interesses (Departamento de Estado dos EUA, Itamaraty no Brasil etc). Viradas teóricas que já haviam ocorrido duas ou três décadas em outras disciplinas das ciências humanas, como a sociologia, a filosofia e a antropologia, finalmente apareceram para as Relações Internacionais, cujo núcleo duro era até então bastante resistente. O estruturalismo linguístico de Wittgenstein e Saussure, os estudos de gênero e a teoria feminista, pós-estruturalistas, pós-colônias e os estudos culturais, passaram tanto a entrar em debates próprios no interior da disciplina de Relações

Internacionais, como passaram também a moldar agendas de pesquisas no interior da disciplina, preterindo o behaviorismo americano e a teoria dos jogos pelas análises linguísticas, discursivas, culturais, identitárias e intersubjetivas. Foi a entrada no debate de um pensamento dissidente, de certa linguagem de exílio (ASHLEY; WALKER, 1990) que buscou explicar fenômenos ambíguos que agora subiam ao topo da agenda de pesquisas e dos quais a teoria tradicional não consegue dar conta, como a tensão das narrativas nacionais contra os processos de globalização econômica, identidade e universalidade, novos meios de comunicação, trabalho transfronteiriço, imigração e legislação, terceirização e a tensão entre nacional e internacional na nova agenda ambiental (ASHLEY; WALKER, p.260, 1990).

Gostaria de começar com alguns autores que sintetizam esse processo, de maneira que possa nos dar um ponto de partida para exercitar novas abordagens metodológicas para as relações internacionais. Partindo de Fierke, Debrix e Onuf, podemos trazer uma narrativa formal que parte de Wittgenstein, as escolas de Oxford e Cambridge e, em certa medida, Saussure, os estruturalistas e pós-estruturalistas.

Fierke e Debrix colocam Wittgenstein como certo ponto zero para entendermos a virada linguística nas Relações Internacionais em um momento em que passamos da discussão de “se” a linguagem é importante para as ciências sociais para “como” e “de que maneira” ela é importante (FIERKE, p.331, 2002), tendo construtivistas e pós-estruturalistas agentes desse momento.

Wittgenstein foi um positivista lógico, filósofo e linguista, que entendia o mundo como possível de ser conhecido pelo formalismo lógico das formas simples, certo cartesianismo capaz de encontrar a estrutura (a essência) das coisas longe de qualquer contradição, paradoxo ou incompreensão. O mundo pode ser conhecido na mesma exatidão que a ciência matemática, através da linguagem, pois o começo da história natural é a linguagem e, portanto, as questões da filosofia são questões de linguagem, são processos lógicos de significação.

Fierke nos detalha as duas obras de Wittgenstein como dois momentos (assim como Debrix). Ela se divide entre o *Tractatus* e as *Investigações Filosóficas*, na mesma maneira que os construtivistas tradicionais se diferenciam dos pós-estruturalistas. É comum relacionar o *Tractatus* com o positivismo formal e objetivo do estruturalismo de Waltz (FIERKE, p.333, 2002), pensando em termos de imagens estáticas e na certa autonomia e neutralidade do investigador como observador do mundo conhecível, enquanto as *Investigações Filosóficas* estão mais próximas das análises menos empíricas, intersubjetivas, atentas na relação entre

agente (pesquisador) e estrutura (objeto de estudo), mais concentrada em questões de método, linguagem, agente e poder agindo inexoravelmente e inevitavelmente sobre epistême, de forma dinâmica, e não apenas a observando com distanciamento, ou em termos foucaultianos, atentos especialmente às relações entre saber e poder e a consequente produção e funcionamento (como e para quê) dos dispositivos de poder que compõem a nossa sociedade (FOUCAULT, 1975), ou ainda, em formas mais radicais, preocupados mais com a performatividade da linguagem (toda a ontologia e história que reverbera em um ato de fala, mais do que a ação racional e intencional de um agente que conduz o ato diante de um objeto perante uma audiência) (ONUF, p.43, 1989).

Fierke diz que o construtivismo, pelo menos o tradicional, viria da incorporação da segunda fase de Wittgenstein, para explicar a natureza dinâmica do novo sistema internacional. Waltz era capaz de explicar perfeitamente e de maneira sistêmica o mundo estático em torno do equilíbrio do conflito bipolar e nuclear, mas não era capaz de prever o comportamento do mundo caso esse sistema ruísse, ou sequer pressupor que esse sistema era possível ter um fim (e por isso tomou a comunidade epistêmica de surpresa). As suas teoria estruturalista do sistema internacional é perfeitamente comparável ao *Tractatus*, na simplificação lógica da teoria (Estados como unidades irreduzíveis e simplificados, com sua natureza e comportamento próprio previsível e imutável – autointeresse - a partir de uma estrutura também imutável e irreduzível: a anarquia do sistema internacional) (FIERKE, p.336, 2002) e também pela a utilização lógica do conceito metafísico de imagens (FIERKE, p.334, 2002). Assim como Waltz reduz a realidade social em metáforas das três imagens, Wittgenstein propõe em seu *Tractatus* que há uma relação lógica direta entre a essência irreduzível de proposições linguísticas e a realidade empírica que podem ser traduzidas em torno de imagens, e para isso era necessário encontrar a essência verdadeira única e não-contraditória das palavras (de cada uma das palavras que compõe uma proposição) e é isso que diferencia a filosofia (e o conhecimento) da linguagem ordinária do dia-a-dia (FIERKE, p.335, 2002). Assim, partindo da lógica matemática e transferindo-a para a linguagem, seria possível estabelecer o vínculo entre o conhecimento, a linguagem e o mundo empírico, de maneira a poder entendê-lo e conhecê-lo, é possível conceber um mecanismo de verificação da abstração lógica com o mundo empírico.

Já o segundo Wittgenstein é a metáfora do jogo e não da imagem. O jogo é o plano imanente por onde opera a linguagem. Podem existir diferentes jogos, diferentes tabuleiros, cada um com as suas regras. O jogo pressupõe o movimento das peças e pressupõe que elas

estão no mesmo tabuleiro e sob as mesmas regras. Isso quer dizer que há movimento e não a estática das imagens do *Tractatus*. Significa também que cada jogo possui as suas regras e que os tabuleiros podem mudar ou que também as unidades podem mudar. Significa, portanto, entender como a realidade empírica é construída pela relação contingente entre seus *sujeitos* e em como eles se reconhecem, como passam a estabelecer alteridades, estabelecer a identidade pela diferenciação do outro e relacionando-se com o outro, de forma dinâmica; nesse sentido, tanto o pesquisador como as unidades, são tanto agentes como sujeitos da linguagem, ao mesmo tempo em que está inserido no jogo é constrangido por ele e pelas relações com suas alteridades (e é esse processo dialógico que constitui a identidade). Ou ainda, em um sentido reflexivista metateórico, também ao pesquisador nunca é possível desprender-se de qualquer sentido normativo ou garantir-lhe afastamento diante do objeto de estudo nas ciências humanas, impossível conceber a sua neutralidade, e ele também, ao pensar sobre o objeto age de forma discursiva sobre ele, em uma relação entre língua e poder (estabelecida também pelas relações institucionais de autoridade, conhecimento e poder), pressupõe escolhas teóricas e metodológicas que são também políticas (optar por um e não outro, privilegiar algo e suprimir outro, reproduzir certas estruturas ou rompê-las) com consequências materiais (materialidade do discurso na relação entre saber e poder), estabelecendo assim, uma relação intertextual, dialógica e modal (NEUFELD, 1995:46), sendo portanto necessário também questionar e comparar as diferentes escolas e metodologia e o que elas implicam em termos de poder, porque a escolha entre uma e outra é também subjetiva e não apenas “o melhor método para determinado objeto”. Ou seja, podemos pensar o que muda do primeiro Wittgenstein para o segundo: objetividade e estática são substituídas por subjetividade e *contingência*.

Essa abordagem, apesar de elucidativa para tratarmos e compreendermos a virada linguística nas Relações Internacionais, poderia trazer algumas imprecisões para os mais exegéticos. Conceber os pós-estruturalistas como herdeiros radicais do segundo Wittgenstein e que negam o primeiro não é verdadeiro. O próprio Onuf é muito claro ao entender que o desconstrucionismo de Derrida, ou Foucault como certo sofista em guerra com o pensamento socrático, fazem “guerra contra as palavras” e buscam desmontar a tradição milenar do pensamento logocêntrico de uma modernidade eurocêntrica, entendendo a linguagem como performance e independente das ações dos agentes (ONUF, p.42, 1989). Onuf é preciso em dizer que os construtivistas estão próximos do segundo Wittgenstein e que pensam um tempo de fundação precedente em ato à linguagem, mas não os os pós-estruturalistas, para quem

seriam não-fundacionistas (ONUF, 2002). Os construtivistas não negam ou descontrolam o *logos* como método, mas antes o incorporam e tentam entender intersubjetivamente como o mundo se constrói dentro do jogo da linguagem com certa axiomática normativa da relação entre os agentes entre si e dentro e para com uma estrutura. Entendem a realidade como socialmente construída objetivamente em termos de linguística e poder, mas com uma imanência intersubjetiva. Assim, é nesse sentido (mas não pautado de maneira tão preemptória na linguística como esses autores) é que Wendt se considera tanto um construtivista como um positivista, capaz de entender o mundo objetivo, a construção e significação desse mundo objetivo, pela composição intersubjetiva de seus atores, ou como ele diz “a anarquia é o que os Estados fazem deles mesmos”: o que significa dizer que se vivemos em um sistema internacional anárquico é porque os agentes desse sistema o moldam dessa maneira, pela maneira como se enxergam e se comportam uns com os outros, mas isso não significa que seja uma natureza estática e imutável, mas que podemos sempre reconstruí-la (WENDT, 1992), podendo partir para uma nova construção social (cooperativa, ou com uma razão comunicativa e não instrumental, se pensarmos em termos habermasianos) a partir do próprio reconhecimento pelas unidades dessa realidade construída de forma dialógica e não apenas como algo dado e imutável. Pensar e agir como algo dado é imutável é garantir a reprodução desse sistema como certa profecia autorealizável. (FIERKE, p.348, 2002).

Fierke ainda nos lembrará que pensar o primeiro Wittgenstein avesso ao segundo é um erro. O próprio Wittgenstein reconhece que *Tractatus* sem as *Investigações Filosóficas* é um erro, mas não deixa de ser um acerto. Apenas ambos podem funcionar juntos. O *Tractatus* é um bom relógio que produz um espelho estático do mundo, mas que não funciona direito (e não faz sentido um relógio que não funciona direito), enquanto as *Investigações Filosóficas* são o reparo para o primeiro, corrige a metafísica do primeiro na falta de correspondência entre palavra e mundo, trazendo a contingência para o método. Só podemos entendê-los quando colocamos um para funcionar no outro, portanto andam juntos. E para isso é necessário não contrapor-los, mas incorporá-los, estabelecer o seu elo, e esse esforço a disciplina de Relações Internacionais deve estabelecer (reconhecer, portanto, que a teoria de Waltz era possível em sua contingência, com o erro de não pressupor mudança, assim como reconhecer a dinâmica construtivista de Wendt, porém não como uma negação de Waltz) (FIERKE, 2002:334 e 351). Enquanto um busca conhecer a natureza estática da linguagem (o significado das palavras), o outro busca entender como a linguagem é uma ferramenta para a intersubjetividade dos agentes.

O próprio Onuf (1989) parece empenhado em estabelecer esse elo ao fazer um agenciamento da teoria social de Guiddens para encontrar-se entre o objetivo e o intersubjetivo, questionando tanto o individualismo subjetivo liberal quanto o coletivismo marxista, pensando a co-constituição de indivíduo e sociedade (ONUF, 1989: 55-58). Onuf (1989) está tentando pensar agente e estrutura como co-constituição (sem privilegiar um ou outro) e entender como homem e mundo se constróem um ao outro, assim como pressupor o ato como anterior à palavra (não-fundacional), sendo a linguagem a ferramenta para agir e conhecer o mundo. É também, de certa forma, o caminho que a Escola de Copenhaguen busca ao não romper totalmente com o realismo e definir-se como “construtivistas ecléticos” não rompem totalmente com o realismo, mas incorporam novas abordagens em Relações Internacionais.

Para concluir, diríamos como Fierke (2002), que incorporar uma abordagem linguística é muito mais do que uma questão de estilo ou modismo, é acima de tudo uma condição para abrir novas possibilidades epistemológicas para entender e agir na realidade social contemporânea e essencial para explicar tanto a transição de momentos do sistema internacional, como para entender a dinâmica das novas contingências, fazer previsões e também compreender-se enquanto pesquisador e agente da linguagem dentro de um terreno intersubjetivo.

[...] language use is bound up with any of our activities in the world, from scholarly work to political practice, and therefore needs to be taken seriously. It needs to be taken seriously because “the rules of the game” provide first and foremost a structure by which physical objects or acts are invested with *meaning*. [...] What are the rules that circumscribe meaning and practice within a given world? There is not one objective world, but many overlapping social spaces and movement between them. [...] Actors are not determined in reproducing patterns but participate, through their actions or reactions, in constructing one type of context or another [FIERKE, pp.350-351, 2002].

A abordagem linguística foi e é necessária, aconteceu por necessidade contingente em um determinado contexto das relações internacionais junto às comunidades epistêmicas. Mas também é verdade que as relações entre a linguagem e a política está também na própria fundação do pensamento ocidental e da política como a conhecemos; o jogo da língua e do poder estava presente na sociedade grega legislada pelos sofistas, assim como esteve presente na separação metafísica platônica entre o mundo material e o mundo ideal (sensível, imagético), em Sócrates quando concebe a verdade como aquela conhecida unicamente pelo método logocêntrico (que retomará Descartes na modernidade, e Kant em uma virada antropomórfica no conhecimento), na separação política de cidadão livre para deliberar sobre

os assuntos da cidade em Aristóteles, ou seja, é capaz de deliberar aquele que detém o uso da linguagem e escrita como certa forma de autoridade, enquanto a mulher, a criança, o estrangeiro e o escravo detém apenas o uso da fala, como os animais. Essa ideia é retomada hoje por Giorgio Agamben e a sua noção de Estado de Exceção, baseada na biopolítica de Foucault e na teologia política de Carl Schmitt, na hermenêutica escolástica clássica e também na hermenêutica gadameriana, em Hobbes quando justifica o poder concentrado como um poder que não concorre com outros (soberano é aquele que decide sobre a lei e a linguagem, como um Leviatã), em Espinosa ao propor uma hermenêutica política imanente e não metafísica dos textos sagrados, em Nietzsche e a sua teoria do conhecimento como fundação violenta (da qual pós-estruturalistas como Foucault, Deleuze e Derrida se apoiam – em um pensamento da *différance* de herança pré-socrática), na teoria da ideologia do marxismo, na ideia de hegemonia em Gramsci, nos estruturalistas franceses, na psicanálise tanto freudiana como evidentemente no estruturalismo lacaniano. De certa forma todo o conhecimento tem alguma dimensão linguística, mesmo que encoberta – e isso justifica a atenção que deve ser dada à linguagem.

Independente de algumas imprecisões e recortes feitos por autores como Fierke (2002), Debrix (2003) e Onuf (2002), sobre onde estão pós-estruturalistas como Derrida e Foucault (muitas vezes colocados como comparáveis) que seria necessário discutir, por exemplo, igualando-os, ou colocando-os como herdeiros do segundo Wittgenstein, quando muitas vezes eles se colocam em guerra contra o positivismo lógico, assim como contribuições que a teoria dos discursos em Foucault poderia contribuir para o debate. Na mesma linha encontram-se as reparações desconstrutivas de Derrida à teoria de Atos da Fala em Searle, ou até mesmo as recentes contribuições que Giorgio Agamben (2007) em torno do conceito de Estado de Exceção e biopolítica..

De toda maneira, pós-estruturalistas como Foucault e Derrida parecem difíceis de serem apropriados fielmente para uma agenda objetiva em Relações Internacionais por exigir um alinhamento com um conteúdo ético e moral de uma filosofia quase inteiramente subjetivista e de difícil adaptação para explicar fenômenos sociais e conflitos (os assuntos da disciplina de relações internacionais. Seria problemático tomar conceitos como biopolítica e sociedade disciplinar, por exemplo, se fosse de maneira meramente instrumental para aplicar a situações objetivas, específicas e um problema das ciências sociais, e mais ainda de relações internacionais, já que conceitos como esse fazem parte, funcionam e se compreendem, em um plano abstrato de um sistema de pensamento que é como uma máquina, e retirar uma

engrenagem seria como impossibilitá-la de funcionar corretamente, ao mesmo tempo que uma engrenagem por si só, ou colocada na máquina errada, pode ser um erro. Acredito ser mais conveniente aplicar os estudos pós-coloniais por parecem ser uma boa intermediação para agendas de pesquisa que possuem contribuição dos pós-estruturalistas e da análise de discurso, incorporando gênero e raça. Essa abordagem é mais eficiente para estudar conflitos sociais na disciplina das Relações Internacionais por meio de uma abordagem culturalista, civilizacional e de alteridade, centrada em uma dinâmica política mais facilmente delineada como são os casos da guerra civil em Ruanda, o passado colonial, a construção de comunidades imaginadas, relação entre centro e periferia, orientalismo e emancipação. Da mesma forma como os estudos feministas e de gênero, o comportamento autoritário e paternalista do sistema interestatal e ocidental westphaliano, delimitado no tempo e espaço como uma construção social, ou entender a performance como linguagem. No nosso trabalho, nos aproveitaremos principalmente da Teoria Política de Ernesto Laclau e a capacidade de aplicar conceitos bastante maleáveis para contingências sociais e políticas específicas.

De todo modo, a intenção nesse capítulo é trazer uma abordagem reflexivista e traçar uma arqueologia epistemológica de como aconteceu e foi incorporada a virada linguística nas Relações Internacionais. A discussão gira em torno de como se estabelecem os paradigmas científicos em concorrência e de onde ela parte a partir de textos que se tornaram referência e determinam o momento que a comunidade científica se depara e se relaciona hoje. Por esse motivo, aqui, interessa menos essas imprecisões sobre os pós-estruturalistas na interpretação desses autores – o que importa é trazer ao centro os textos que são referências do debate da comunidade científica. Isso me parece necessário enquanto pesquisador tanto para marcar e tornar consciente a metodologia adotada para tratar certo tema de pesquisa, como para entrar em uma relação de diálogo dentro de um debate epistêmico autorizado que é empenhado em elevar a linguagem como necessária para discutir o poder, e também uma necessidade crítica de esclarecer e problematizar as escolhas metodológicas dentro de um debate metateórico, a partir de um ponto de vista reflexivista. Por reflexivismo, podemos dar uma definição mais precisa:

Reflexivity does not provide specific, a priori standards on criteria for assessing the merits of contending paradigms. Reflexivity is 'theoretical self-consciousness' involving (i) a recognition of the inderrelationship of the conception of 'facts' and 'values' on the one hand, and a community-specific social and political agenda on the other, and (ii) an openness to engaging in reasoned dialogue to assess the merits of contending paradigms. (NEUFELD, 1995: 46).

Esses autores já estipulam as possibilidades de agendas de pesquisa. A partir do construtivismo tradicional e positivista de Wendt (1992) podemos ter, por exemplo, como agenda de pesquisa entre construtivismo e linguagem, a maneira como os atores se relacionam dentro de um tabuleiro e como podem reconstruí-lo sob uma nova dinâmica, com uma razão comunicativa e não instrumental, conseguindo escapar da lógica da autoajuda e formar verdadeiras comunidades de segurança em que se estabelecem identidades fundamentadas em sua alteridade (a União Europeia costuma ser um exemplo a ser estudado, assim como a UNASUL passou a ser vista dessa forma – fenômenos não-explicáveis pelo realismo) (WENDT, 1992: 404).

Fierke (2002), por exemplo, exemplifica como ‘atos da fala’ decidem ou não uma intervenção humanitária como, por exemplo, a indecisão da Europa e da OTAN intervir no conflito na ex-Iugoslávia ao emitir um ‘ato de fala’ que caracterizou o Estado da Iugoslávia como “Estado Falido”, incapaz de governar-se e manter sua soberania, com população desprovida da proteção de direitos, de maneira que legitime uma intervenção estrangeira (FIERKE, 2002: pp.349-350). Ou mesmo como Wallerstein (2007) consegue identificar no “universalismo europeu” desde Sepúlveda e Las Casas até o direito de ingerência de hoje, como forma de administração da hegemonia do sistema mundial.

Com Onuf (2002) podemos entender, por exemplo, as diferentes formas de dominação nas diferentes contingências (espaço-tempo) do sistema internacional, a partir dos diferentes ‘atos de fala’ que ele toma de Searle. Onuf (2002) cita três ‘atos de fala’ que podemos utilizar para entender (os diferentes tipos de dominação) e também agir sobre o mundo empírico: o assertivo, o diretivo e o comissivo. Para concluir o agenciamento da teoria social de Guiddens com um segundo Wittgenstein, Onuf (2002: 55-58) se utiliza dos ‘atos da fala’ de Austin e Searle para entender a construção social. Os jogos e as regras do jogo podem ser diferentes e alternarem-se, podemos também buscar construir o mundo de outra maneira, migrando de uma para outra (escapando da natureza estática de Waltz), e essas regras são precisamente os ‘atos de fala’, a relação entre orador e ouvinte, que constitui uma relação de poder, pensado pela pragmática linguística. Para o assertivo entende-se uma regra de instrução: “o mundo é assim, faça isso, se não quiser não faça e sofra as consequências”, ou seja, regras de instrução, relação de dominação hegemônica, status de superioridade do agente sobre o ouvinte é que determina a ação de quem recebe a ordem, com pouca, porém alguma flexibilidade, específico da sociedade de castas, por exemplo. O diretivo: imperativo, “faça assim!”, regras de direção, dominação hierárquica, é a posição do agente que determina sobre quem ele pode imperar e

quem não. Ou comissivo: de compromisso firmado entre partes iguais com interesses comuns, universal, sob determinado pacto em que ambos estão submetidos aos mesmos direitos e deveres. Aqui destaca-se a função dos agentes e não a hierarquia, é semelhante ao Estado Liberal Constitucional weberiano, mas parte de uma premissa linguística. Podemos nos utilizar dessas categorias para entender, classificar e verificar se funciona o modelo nas diferentes regiões do mundo em diferentes espaços de tempo, assim como entender momentos de transição de um ponto a outro (entender crises), ou até estabelecer uma agenda normativa e construtivista para o sistema internacional futuro que Onuf parece ter o ‘ato da fala’ comissivo como o centro.

Temos aqui, portanto, vários exemplos como maneira explanatória de aplicações diversas, para uma visão compreensiva do que significa esse debate metateórico. Não nos utilizamos propriamente de nenhuma delas. Como explicado, centramo-nos nos estudos de segurança internacional de matriz europeia, assim como a teoria política de Ernesto Laclau e a Escola de Essex. No passo seguinte, afunilamos, e vamos ao debate teórico que é caro ao objeto de estudo em tela.

CAPÍTULO II – TEORIA: ASPECTOS TEÓRICOS DOS NOVOS ESTUDOS EM SEGURANÇA INTERNACIONAL

Discorrerei brevemente sobre o surgimento dos estudos de segurança internacional, seus fundamentos no período da Guerra Fria e de que maneira ele sofre uma inflexão ao fim do conflito bipolar, no momento em que os estudos tradicionais já não davam conta de explicar os fenômenos internacionais em segurança. Depois farei uma breve explanação de alguns aspectos teóricos de duas escolas contemporâneas selecionadas e de matriz europeia: Escola de Copenhague e Escola Crítica de Segurança. Completo com contribuições de teóricos conhecidos dentro desse debate, mas que não estão inseridos propriamente em nenhum desses grupos, apenas transitam. Didier Bigo (2010), Jef Huysmans (1995), de um lado, estudam a securitização da imigração e seus dispositivos de poder, especificamente para a União Europeia; e, de outro lado, a contribuição discursiva-civilizacional em torno das inúmeras tentativas em disputa de hegemonização da região, com a teórica Pinar Bilgin (2004a, 2004b).

Para cada Escola, faremos um recorte simples (diagramado) de **como ela serve** para entender o contexto europeu, assim como serviu para formulá-lo. Isso se deve ao fato de que há estreita relação entre produção de conhecimento, instituição e a práxis política, especialmente na área de relações internacionais.

2.1. O Surgimento dos Estudos de Segurança Internacional

As relações internacionais pensada como área das ciências humanas é um fenômeno recente comparado com a ciência política, a história ou a sociologia. Temas que são tratados hoje pelas relações internacionais, como guerra e paz, foram tratados por generais, filósofos (e filósofos do direito) ou historiadores, entre a antiguidade e a modernidade, como Tucídides, Clausewitz, Kant, Rousseau, Hobbes, Maquiavel. Os estudos de segurança internacional, ainda que fossem uma área independente, foram incorporados pelas relações internacionais como cátedra em meados do século XX (BUZAN; HANSEN, 2012: 24), sendo parte estrutural da área no que a poderia dar-lhe a particularidade e a independência epistêmica. É nessa época e em seu contexto histórico do pós-guerra, agora de guerra fria, Estados-nação soberanos e capacidade nuclear das grandes potências, em que se desenvolve a noção de segurança além das categorias de defesa e guerra – mesmo que ela ainda fosse

predominantemente militar. As sinergias, justaposições, pessoal compartilhado e processos entrelaçados de institucionalização aproximaram as RI dos estudos de segurança internacional (ESI) (BUZAN; HANSEN, 2012: 152).

O processo de institucionalização da área formada principalmente por construtivistas ecléticos como Barry Buzan é importante para a sua trajetória, se percebemos que ela está frequentemente ligada à estrutura estatal e com as motivações de sua política externa específica, e que o surgimento da área como a concebemos hoje foi um impulso acima de tudo ocidental (BUZAN; HANSEN, 2012: 23). Da mesma forma que autores como Huntington, Kissinger e Fukuyama estiveram no comando Departamento de Estado dos EUA (determinando e explicando as motivações de suas teorias), o mesmo acontece com os ESI. Eles são uma extensão de estudos sobre a guerra a partir de instituições militares, desenvolvendo-se a partir dos anos 1960 e 1970 com envolvimento civil no que ficou denominado Estudos Estratégicos, em universidades, *think-tanks* e instituições específicas que lidam especificamente com problemas de segurança (BUZAN; HANSEN, 2012: 153). Desenvolve-se concomitante e relacionado com o neorrealismo, realismo científico, ou estruturalismo nas relações internacionais, com o *behaviorismo* e a tentativa de trazer previsibilidade à ação racional dos atores na política internacional no contexto do conflito bipolar e da capacidade nuclear das potências. Foram desenvolvidas principalmente nos EUA e também na Inglaterra. Parte de um pressuposto pessimista e hobbesiano nas RI, da “guerra de todos contra todos” e de que o sistema internacional, ausente de autoridade supranacional, se encontraria em condição de estado de natureza. Sem garantias e então com desconfiança, o Estado (a unidade, o objeto de referência dos Estudos Estratégicos tradicionais) se comporta de forma autointeressada, autoajuda e necessidade de auto-suficiência para garantir o seu interesse principal que é a sua sobrevivência frente a ameaça dos outros atores. Entende-se o comportamento dos atores como o dilema do prisioneiro (agora dilema de segurança) e explica que as unidades estão em inevitáveis e circulares corridas armamentistas, na medida em que se armam para protegerem-se do outro e assim o outro fará o mesmo gerando um sistema de tensão crescente. Com o fim da Guerra Fria (e a derrota da URSS) os estudos estratégicos perdem sua necessidade ao menos nos termos e intenções em que ele foi configurado e tentará novo esforço em afirmar o estadocentrismo e a visão predominantemente militar para entender os novos conflitos do pós-guerra fria, principalmente intraestatais (BUZAN; HANSEN, 2002: 283). Não nos caberá aqui aprofundar essa discussão, mas antes perceber que o surgimento de novas teorias mais abrangentes ao

conceito de segurança surgiram a partir dessa crise, e no interior dessa crise. Como Buzan e Hansen dizem:

Com o fim da Guerra Fria, os Estudos Estratégicos enfrentaram uma crise surgida do próprio sucesso que lhes foi dado pelo seu casamento com a disputa nuclear das grandes potências. Apesar da crise, foi o desenvolvimento dos ESI durante a Guerra Fria que forneceu os moldes da “segurança internacional” com os quais se relacionam todos os estudos subsequentes e atuais que a ampliam e aprofundam (BUZAN; HANSEN, 2002: 163).

2.2. *O Alargamento do Conceito de Segurança Internacional: Escola de Copenhague*

O alargamento do conceito de segurança internacional já estava em andamento durante o período da Guerra Fria e, de certa forma, dentro dos próprios estudos estratégicos (se levamos em consideração a citação que encerra a parte anterior), mas não tinha a mesma visibilidade ou influência nas decisões estratégicas dos atores internacionais (principalmente as duas potências). Esse alargamento se desenvolveu (BUZAN; HANSEN, 2002: 239), a partir do controle de armamentos e dos estudos para paz que inicialmente ainda possuíam predominância do setor militar e confinamento à soberania nacional; mas foi nesse interior que houve ampliações a partir do conceito de paz positiva e a possibilidade de criar comunidades de segurança na abordagem liberal de Deutsch ou nas relações Norte-Sul dos estudos neomarxistas, ou nas contribuições de Galtung em que começa-se a se pensar em termos de violência estrutural, segurança humana e emancipação, e em que foram incorporadas novas preocupações como as questões ambientais. Essa ampliação ainda aconteceu nos anos 1970 com os estudos pós-coloniais e feministas, com as abordagens linguísticas e análises de discurso, e com as críticas dos pós-estruturalistas.

Com o fim da Guerra Fria os estudos estratégicos de matriz predominantemente norte-americana não pareciam dar conta dos fenômenos recentes como crises ambientais, guerras civis e guerras interestatais, atores transnacionais, movimentos sociais e opinião pública, além do terrorismo. Também, já não encontrava uma alteridade a se afirmar (a URSS, o comunismo). Não conseguiram explicar, por exemplo, porque organizações como a OTAN, surgidas no interior da Guerra Fria, não deixaram de existir com o fim do conflito bipolar. Propostas de ampliação do conceito de segurança que deslocam o objeto referencial da teoria tradicional (o Estado) começam a surgir na Europa e daremos destaque a duas principais: Escola de Copenhague cujos principais autores são Barry Buzan e Waever (BUZAN; WAEVER, WILDE, 1998) e a Escola Crítica em Segurança Internacional, representada pelos autores Ken Booth e Keith Krause (BOOTH, 2007).

A Escola de Copenhague fez o esforço mais reconhecido no período em desnaturalizar os estudos de segurança como estudos estratégicos e militares. Amplia seu escopo de segurança, de maneira que abarque seguranças setoriais distintas como a militar, a ambiental, a societal, a econômica e a política. Incorpora e amplia os níveis de análise como os sistemas internacionais, os subsistemas internacionais, as unidades, as subunidades e os indivíduos (BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998:6). Nesse sentido a escola de Copenhague não abandona o Estado como objeto referente e deixa a possibilidade para análises próximas ao realismo, mas não privilegia necessariamente um nível sobre o outro ou um objeto referente sobre outro (podendo ser o Estado, a sociedade, o indivíduo), o que o deixa com certo ecletismo epistemológico. Tampouco os autores estão pensando o sistema internacional ou regional como estáticos em que só são possíveis alianças temporárias. Pensam também em uma realidade construída em que seria possível perceber mudanças e interações benignas entre os atores em um complexo regional de segurança que encontra-se em um dilema de segurança, a possibilidade de dessecuritização (como no caso de Argentina e Brasil nas questões nucleares) e a possibilidade de existirem comunidades positivas de segurança como a própria União Europeia parece indicar, ou ainda a UNASUL apesar de jovem (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998:35). Os autores compõe um ecletismo entre os estudos estratégicos tradicionais, o pós-estruturalismo linguístico e as pesquisas da paz (BUZAN; HANSEN; 2012:334).

A QUE NOS SERVE *pensar comunidades de segurança para entender a Europa?*

Aqui buscaremos primeiramente pincelar no que nos servirá, ao mesmo tempo que já apresenta nosso objeto.

Tais teorias surgiram de autores europeus e estão em co-constituição com a história recente do espaço europeu, assim como as transformações do sistema internacional pós-guerra fria. Estreita relação há entre o conceito de “comunidade de segurança” de Karl Deutsch¹ e a União Europeia. O autor europeu tinha como base da teoria o processo de integração da UE desde o pós-guerra: com a intenção de que não houvesse nova guerra na Europa, o investimento estadunidense (Plano Marshall, OTAN), assim como dos Estados referentes, a integração seria o melhor caminho para mitigar diferenças e criar um sentimento de comunidade. Enquanto o neo-funcionalismo pensava em termos econômicos (Comunidade do Carvão e do Aço etc), também nos termos da segurança internacional o mesmo caminho foi buscado: frente ao inimigo soviético, mecanismos de segurança coletiva (se um atacado,

¹Comunidade de Segurança fora definida (Deutsch, 1954, p. 33; 1957, p. 5) como um grupo de indivíduos que tornaram-se suficientemente integrados; sendo integração o processo pelo qual este grupo fora capaz de construir um sentimento de comunidade, de pertencimento, e que tal percepção fora acompanhada da constituição de instituições e práticas, formais e/ou informais, altamente consolidadas e difundidas entre as unidades da comunidade, originando assim o estabelecimento de uma expectativa de mudança pacífica nas relações entre as partes. “A comunidade de segurança, portanto, é aquela em que existe uma garantia real de que os membros da comunidade não irão lutar entre si, fisicamente, mas irão resolver suas diferenças de alguma outra forma” (Deutsch, 1957, p. 5). (BABO, 2015)

todos iriam a socorro) foram estabelecidos: também há a percepção da formação de um senso de comunidade, solidariedade e identidade, com a conclusão de uma zona de paz.

Com o fim da Guerra Fria, a integração em termos de segurança (OTAN) foi colocada em cheque. Porém, com o surgimento das “novas ameaças” a evolução da segurança europeia continuou (até hoje), seja pela externalização de sua ação através de mecanismos de segurança, como pelo desenvolvimento da *Common Foreign and Security Policy*, a *European Neighbourhood Policy*, e as missões de paz de administração europeia. Isso significa que pensamos o processo de segurança da União Europeia no pós-Guerra Fria, nosso objeto, nos termos de uma comunidade de segurança (ou tensionando-o), para a formação de uma identidade comunitária de valores partilhados.

De qualquer forma, o nível que a Escola de Copenhague privilegia é o intermediário (unidades estatais e subsistemas internacionais) e regional (não o nível sistêmico, como os neorrealistas), atentos aos complexos regionais de segurança, ou seja, interações regionais em que observam as diferenças entre as diferentes unidades, as relações de amizade e inimizade, e a distribuição de poder entre as unidades (BUZAN, WAEVER, WILDE, p.13, 1998). Nesse sentido, os autores passam a pensar coletividades sociais identitárias, pensando Estado e sociedade, e não o Estado com um ator racional independente. Nesse sentido é possível pensar a formação de complexos regionais de segurança que podem ser tanto positivos (unidades que se aliam por uma identidade comum frente a uma ameaça comum, com alianças mais duradouras que no realismo) como negativos (unidades que agem e constroem a si mesmas como ameaças), de forma que temos um processo de interdependência em segurança (BUZAN; WAEVER, 2009:256). Assim, qualquer complexo regional de segurança, mesmo que positivo, só existe e se justifica com uma alteridade, com a constatação de um Outro como ameaça, então isso significa que temos constelações de securitização onde há duas ou mais coletividades que securitizam uma a a outra (BUZAN; WAEVER, 2009:257).

Percebe-se também que o tamanho e a escala para constituir complexos de segurança parecem ser mais favoráveis à durabilidade na escala média e regional, já que indivíduos podem se organizar para securitizar um tema, mas dificilmente conseguirão ser escutados em grande escala; assim como na maior escala do nível sistêmico também são dificilmente sustentáveis por ter dificuldade em conseguir legitimidade tão abrangente (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998:36), quando necessita a criação de uma percepção de “nós”, e podemos reconhecer que houve algum relativo sucesso no período da Guerra Fria e a iminência de uma guerra nuclear em que a “Humanidade” estaria ameaçada, ou até mesmo em questões ambientais hoje (BUZAN; WAEVER WILDE; 1998:36).

Privilegia-se, assim, as regiões e as escalas intermediárias nas relações entre unidades dentro de um subsistema internacional, uma região que possui relação de alteridade também com outras regiões, constituindo o que os autores chamam de constelações (BUZAN; WAEVE; WILDE, 1998: 42). Por isso mesmo a teoria da Escola de Copenhague obteve enorme recepção para as diferentes regiões do mundo, já que sua abrangência a torna maleável para aplicar a diferentes complexos regionais de segurança, a diferentes temas e áreas, a identificar e conhecer as diferentes e novas ameaças às quais a segurança internacional do pós-guerra passa a se aplicar. O mundo do pós-Guerra Fria não conseguia ser explicado pelo nível sistêmico e global do neorrealismo, e a metodologia de análise das regiões que a Escola de Copenhague desenvolveu se mostraram muito mais adequados para entender as especificidades e multiplicidades de dilemas de segurança espalhados no mundo. As análises da Escola de Copenhague são muito mais dinâmicas do que as do neorrealismo, obtendo muito mais sucesso em adaptá-la a diferentes regiões, setores, problemas e a partir de diferentes objetos referenciais (não é só o Estado que pode estar ameaçado e enquadrado na segurança). Como diriam os autores:

Our approach links itself more closely to existing actors, tries to understand their modus operandi, and assumes that future management of security will have to include handling these actors – as, for instance, in strategies aimed at mitigating security dilemmas and fostering mutual awareness in security complexes. Although our philosophical position is in some sense more radically constructivist in holding security to always be a political construction and not something the analyst can describe as it “really” is, in our purposes we are closed to traditional security studies, which at its best attempted to grasp security constellations and thereby steer them into benign interactions” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 35)

A QUE NOS SERVE a escala intermediária para pensar a Europa?

Pensar região e segurança na escala intermediária para a União Europeia é essencial. A teoria dos complexos regionais de segurança buscavam explicar o rearranjo de poder do pós-Guerra Fria, assim como outras teorias da época (como o “Choque das Civilizações” de Huntington). Como uma escola de matriz europeia e diferenciando-se dos estudos estratégicos, o ponto de partida é o espaço europeu. Pensar a escala intermediária nos possibilita tratar o nosso objeto referente, a União Europeia: um caso *sui generis*, que a teoria busca dar conta, ou mais do que isso, justifica de forma normativa, ao dizer que é a escala mais estável e sustentável. Também, nos ajuda a pensar a região e segurança com viés crítico e em alteridade, em termos “positivos” e “negativos” da sua construção; ou seja, podemos pensar as constelações em relação, ou seja, a União Europeia com suas regiões adjacentes: no nosso caso o Sul Mediterrâneo.

Também, outra contribuição seria incorporar abordagens linguísticas como os conceitos de ação performativa de Austin para formular o conceito de securitização (e dessecuritização), talvez o conceito mais utilizado e bem-sucedido dos Estudos de Segurança contemporâneos. Depois ainda desenvolverá conceitos como constelações e macrosecuritizações que trataremos adiante.

Por securitização a Escola de Copenhague entende todo e qualquer assunto que, visto como ameaça, é deslocado das regras ordinárias do jogo político exigindo medidas extraordinárias para além da política (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998:23). É uma forma mais severa de politização e também ao mesmo tempo diferente da politização, já que ela significa colocar um assunto em evidência no espaço público enquanto a securitização significa tirá-lo e isolá-lo desse espaço para ser tratado sem exposição (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998:29). A ameaça justifica medidas extraordinárias, mas também só existe e é legitimada se pensada como necessárias medidas emergenciais, ou seja, que a sobrevivência de um objeto referente esteja fortemente ameaçada (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 24). Só se pode pensar a securitização como um processo intersubjetivo, já que não se pode realmente verificar que a ameaça é realmente existente (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 30); podemos falar de movimentos de securitização em que um ato de discurso de uma autoridade (um agente securitizador) tem sucesso em deslocar um assunto da esfera pública e política para a esfera da segurança. O sucesso não é subjetivo, é intersubjetivo. Ou seja, não é garantido pelo agente securitizador, mas por uma realidade construída, parte socialmente e parte discursivamente. É necessário uma audiência que reconheça e legitime o movimento de securitização de um objeto referente ameaçado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 31). A Escola de Copenhague estuda a securitização com a devida distância de um analista, mas não deixa de enxergar a securitização como um perigo, preferindo sempre que assuntos sejam tratados no terreno aberto e público da política, propondo, descobrindo e indicando caminhos de dessecuritização (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 29).

Teoricamente qualquer objeto pode ser securitizado; mas devido a esse processo de securitização, alguns são mais possíveis ao sucesso que outros. Como dito, a escola privilegia a escala média, a região e coletividades limitadas, ao indivíduo ou a um sistema universal; é difícil obter uma securitização a partir de uma coletividade universal, porque para existir securitização é necessário haver alteridade, um Outro que ameace o Ser que estaria ausente em um nível sistêmico. Qualquer securitização em nível sistêmico rivalizaria com securitizações em nível médio de coletividades limitadas que são muito mais coerentes e

estáveis na formação de sua identidade comum (BUZAN; WAEVER, 2009: 256). Depois, a Escola de Copenhague pensaria o conceito de macrosecuritização para explicar fenômenos como a Guerra Global contra o terror. Veremos isso mais adiante. Mas primeiro vamos traçar os setores em que estão determinadas as securitizações e como elas funcionam.

A QUE NOS SERVE o conceito de securitização para pensar a Europa?

O conceito de securitização nos possibilita entender como determinados temas extra-militares foram tratados como assunto de segurança no espaço europeu, principalmente no período pós-Guerra Fria e com a constituição da ideia de novas ameaças mais difusas à comunidade. Permite entender o mecanismo social (movimentos de securitização e audiência) que levam à *agenda setting* da política externa de segurança comum da União Europeia, expressa nos documentos que analisamos. Utilizamos desses conceitos para identificar os movimentos de securitização nos documentos da União Europeia.

2.3. Os Setores da Segurança Internacional para a Escola de Copenhague

Podemos entender o funcionamento da dinâmica da securitização (objeto referente ameaçado em existência; agente securitizador, ato de discurso e legitimidade da audiência; atores funcionais) nos diferentes setores. Gostaria de dar três exemplos que me são caros e bastante contrastantes. São eles o setor militar, o setor societal e o setor político.

No setor militar a securitização está próxima dos estudos estratégicos. O objeto referente é essencialmente o Estado (mas não necessariamente), a sua soberania sobre determinado território e população; o agente securitizador é essencialmente uma elite militar que vê a existência da unidade soberana ameaçada no sistema internacional que é egoístico, levando a dilemas de segurança pelo medo da alteridade. A religião, por exemplo, também pode ser um objeto de referência a ser securitizado (BUZAN; WAEVER; WILDE; 1998: 52). O nível de securitização é dado como se dão as relações de amizade e inimizade entre as unidades no nível subsistêmico ou na relação entre subsistemas dentro de uma constelação. Para as relações de amizade e inimizade, podem operar as assimetrias de poder militar, aspectos ideológicos ou culturais, questões territoriais. Durante o período de Guerra Fria a dinâmica regional de segurança não podia deixar de envolver-se com o conflito das superpotências; desse modo, após o fim do conflito, as unidades passaram a voltar-se para o âmbito regional. E por isso a metodologia da Escola de Copenhague foi tão eficiente em conseguir entender e explicar os conflitos regionais, interestatais ou identitários (como a guerra civil na ex-Iugoslávia) em que os estudos estratégicos da Guerra Fria não davam mais

conta. Isso ficará mais claro quando pensarmos outros setores como o societal e o político (existirem setores não significa que eles não possam estar inter-relacionados). Basta dizer que, com a ampliação do conceito de segurança, a descrição do seu *modus operandi* e a identificação de seus agentes de uma maneira dinâmica e privilegiando a região, a Escola de Copenhague obtém sucesso em explicar a sobrevivência da OTAN (os tradicionalistas pensaram que ela acabaria, já que perderia sua função na nova ordem), já que ela poderia ser ressignificada dentro da identidade europeia que se formava junto à União Europeia (que, ao mesmo tempo em que não perdeu suas unidades estatais elas cederam em suas fronteiras no Acordo de Schengen), podendo funcionar como novo mecanismo de segurança coletiva e regional em que funciona no consenso da percepção de ameaça para a coletividade (ou que identifica que uma unidade estar ameaçada significaria uma ameaça a todas as outras). Pode-se entender os diferentes processos que passaram as diferentes regiões, como os processos de dessecuritização da América Latina agora democrática, ou as tensões e securitizações na região balcânica; pelo estudo regionalizado as relações militares de uma securitização podem ser bem-compreendidos e identificáveis. Eles nos dão um resumo das possíveis dinâmicas nas regionalizações do mundo contemporâneo:

After a long period in which the global level has dominated this sector, a clear shift is now underway toward primacy for regional military security dynamics; in other cases, it has eroded them. In a few regions, processes of desecuritization have largely eliminated the military security dilemma among local states. In regions dominated by weak or failed states, real prospects exist that the local level will become dominant, with securitization forming microregions. To the list of microregions we should perhaps add the Hobbesian anarchies in some inner cities of megalopolises. When political authority breaks down, inter alia, the distinction between police and military dissolves” (BUZAN; WAEVER; WILDE; p.70, 1998).

O setor societal diz respeito à sociedade, uma sociedade identitária. Não se deve confundir com a população, já que ela pode não ser identitária (como no caso da extinta Iugoslávia). Também, ela não é necessariamente e sempre nacional, mas provavelmente o é, já que o espaço do Estado nacional obtém certa durabilidade que cria relações sociais e culturais profundas para constituir uma identidade (são “comunidades imaginadas” no sentido de Benedict Anderson [2008]) assim também podemos ter comunidades de identidade no âmbito internacional e regional (Comunidade Europeia, por exemplo, ou a ideia de uma identidade europeia). Como dito, na abordagem da Escola de Copenhague, vemos uma coletividade nacional ameaçada ou até mesmo uma coletividade regional, o sentimento de “nós” está ameaçado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998:120). Em geral essa ameaça à sobrevivência de uma coletividade identitária é direcionada aos aspectos migratórios (medo

da descaracterização cultural interna, medo pelo desconhecimento do outro), pela competição horizontal (medo do vizinho, como o Canadá que busca ser menos influenciado pela cultura americana) e competição vertical quando projetos integracionistas ou de secessão estão em conflito para definir o que e até onde a identidade vai comportar.

Os objetos referentes da contemporaneidade são geralmente tribos, clãs, minorias, civilizações, religiões e raça. Os agentes securitizadores são a grande mídia (“opinião popular”), lideranças religiosas ou lideranças de tribos. A lógica das ameaças varia em curta distância e depende dos aspectos culturais de cada sociedade, sendo diferente para uma sociedade em que a noção de nação é bastante próxima da definição de Estado como a França, ou em uma sociedade angariada em diversos grupos fusionados em um novo (como no multiculturalismo norte-americano) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998:124). As ameaças são bastante diversas nas regiões; na América Latina, por exemplo, encontramos um duplo processo de ameaça: à cultura imperialista estadunidense por um lado e, de outro, à resistência de identidades não-estatais ao processo de formação estatal (mais específico nos países andinos) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 128); não há tanta presença de problemas migratórios internacionais na América Latina em geral, assim como não há tantas tensões de secessão como há nas sociedades europeias (país basco, Catalunha etc) onde as pressões migratórias são securitizadas pelo setor societal (preservar a identidade cultural, histórica, racial). No Oriente Médio encontram-se constelações de Estados em que as nações transbordam fronteiras, assim como há minorias sem Estado (curdos, por exemplo), fenômenos migratórios intrarregionais, religiosos (a força do islamismo), e fatores civilizacionais (pelo islamismo ou arabismo, frente ao Ocidente) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 132-133).

No caso do setor político ele é o mais abrangente e complexo. Porque ao fim e ao cabo, todos os outros setores são de alguma forma político, já que a securitização é uma mais intensa politização, e qualquer segurança é política. Mas também de outra forma, o setor político envolve meio políticos e não militares (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998:143-144), essa é a sua especificidade. Determiná-lo é complexo, mas poderia simplificá-lo como aquilo em que a ameaça é direcionada aos dois lados da identidade internacional da organização política de uma unidade: o reconhecimento (é necessário ser reconhecido como ator político independente pelas outras unidades do sistema internacional), e a sua legitimidade interna, relacionada principalmente por fatores ideológicos e ideias que definem o Estado, está ligado às funções socioeconômicas do Estado como provedor e ligado ao seu

sucesso econômico e social. Dessa maneira falamos do Estado territorial moderno e soberano de tipo ocidental que molda o sistema internacional e pressiona nesses fatores as unidades a se dedicarem, já que vivemos em um sistema internacional de generalizada igualdade em termos formais entre a unidade e com relações de vassalagem colonial praticamente inexistentes (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 145).

Os objetos referentes são o Estado territorial, mas podem ser também “quasi super-states” como a União Europeia, ou alguma minorias organizadas e sem Estado (como classificadas na segurança societal), ou movimentos transnacionais capazes de mobilizar grande quantidade de aderentes (como a Igreja Católica, por exemplo). Os agentes securitizadores são bem definidos, quando o objeto referente é o Estado o agente é o governo e suas autoridades, no caso de objetos como a União Europeia ela já possui uma complexa estrutura institucional e representativa, as organizações político-sociais independentes possuem suas lideranças, os movimentos transnacionais possuem seus escritórios locais (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 146). Uma maneira de garantir a estabilidade das unidades, ou seja, de garantir sua legitimidade e reconhecimento, é a participação em instituições coletivas internacionais (como Conselho de Segurança da ONU, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear etc) na qual deve-se também comprometer-se com o que é decidido nelas. Assim, há pressão das instituições coletivas internacionais (direito internacional, ordem internacional, sociedade internacional) na estabilidade e legitimidade de unidades que não participam ou violam as decisões das instituições coletivas internacionais, assim como o que ameaça as instituições coletivas internacionais (também um objeto referente) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 154).

Ela pode ser diferentemente regionalizada em diversas maneiras, mas daremos alguns exemplos: 1) ameaças intencionais a Estados fracos na relação entre Estado e Nação (sem legitimidade e reconhecimento de minorias sociais podem fazer pressão de secessão, como curdos no Iraque e Turquia); 2) ameaças intencionais a Estados fracos nas relações ideológicas (pressão dos EUA em Cuba, as relações de Israel com seus vizinhos, as duas Coreias), 3) Segurança de e contra integração regional, supranacional, quando a União Europeia disputa com os Estados para quem cederá suas competências e parte de sua soberania ao outro; 4) ameaças à ordem, lei e sociedade internacional, quando algum Estado descumpra as regras internacionais, podendo sofrer sanções, ou até ataques cirúrgicos e intervenções (como no caso da Guerra Irã-Iraque, da Bósnia e Ruanda). O principal a se concluir é que sua abrangência é pequena e raramente chega a ter escopo regional, sendo

normalmente circunscrita em relações bilaterais ou trilaterais, mas que podem interagir com setores mais amplos como o militar e o societal, em escalas regionais (BUZAN; WAVER; WILDE, 1998: 161).

Assim, poderíamos tomar algumas unidades como exemplo para analisá-las em diferentes escalas. Se tomamos a França como Nação temos uma análise primordialmente societal, cultural e identitária em que ela se vê ameaçada pela União Europeia (sendo securitizada por opositoristas à UE) e pela imigração (sendo securitizada pela elite e pelo governo); se tomamos a França como Estado ela vê seu projeto soberano ameaçado pela UE e pelo processo de integração com a Alemanha (o Outro europeu é o passado e sempre teme-se a volta do conflito entre França e Alemanha). Se pensamos a França como a Europa, ela com a sua elite e governo está preocupada em que a Europa se construa como uma “grande França” e em que haja identidade europeia, ausência de guerra na região e independência em matérias de segurança, sendo, portanto, as maiores ameaças às influências dos EUA na região.

A QUE NOS SERVE *os setores de segurança para pensar a Europa?*

Entender segurança como um conceito alargado é essencial para entender como funciona e se propõe a segurança internacional da União Europeia. Como ela busca se afirmar no pós-Guerra Fria (novas ameaças) é principalmente através do seu *soft power* (na ausência de uma estrutura militar – esta, subordinada à OTAN). A maneira como ela se consolida, junto à Política Externa de Segurança Comum (CFSP) é o que caracteriza, segundo a bibliografia, a UE como uma “potência civil”. Ela atua com programas que, aliados ao conceito de Segurança Humana, buscam agir nas zonas de instabilidade por uma via mais ampla que a militar, investindo setorialmente para o desenvolvimento de estabilidade estrutural das regiões: o que a UE denomina multilateralismo eficaz e *comprehensive approach*. Posteriormente, com a incorporação de Missões de Paz (e das Missões de Petersberg), passará a ter força militar (porém restrita) para construção e manutenção da paz, no que alguns denominariam como “potência civil-militar”. Fica claro assim nos documentos de segurança, como a tentativa da União Europeia é diferenciar-se da postura militarista estadunidense e também da OTAN, sendo essencial pensar segurança em termos abrangentes (econômicos, políticos, sociais). Mais, nos documentos de segurança interna, também fica claro como a União Europeia também pensa a si a partir de um conceito alargado de segurança.

2.4. Revisão de sua teoria e a macrosecuritização

Após o 11 de Setembro o privilégio que a Escola de Copenhague dá ao nível intermediário de análise não conseguia explicar os fenômenos da Guerra Global Contra o Terror, já que acontecia em nível sistêmico: algo que era previsto como muito difícil e insustentável para a teoria. Em 2009, Barry Buzan e Ole Waever (2009) tentam reavaliar as considerações feitas anteriormente. Pensam então que haveria uma maneira de explicar o

unilateralismo norte-americano e um projeto universal de securitização. Dizem, por exemplo, que há diferentes tipos de universalismo (como o inclusivo e o exclusivo), mas que todo o universalismo não é dado materialmente como universal e, compete, por exemplo, com outro universal (não seria possível haver apenas *um* universalismo, ele é ou modificado e adaptado às diferentes preocupações dos diferentes complexos regionais de segurança, ou ainda em disputa com outros projetos de tipo universalista). Esse seria, por exemplo, o caso da Guerra Fria, quando há apenas uma constelação em que duas securitizações competem entre si (a aposta liberal da superpotência americana contra a aposta comunista da URSS). Nesse sentido ainda, para a nova percepção dos autores, é possível pensar que são duas macrosecuritizações, já que eles angariam e cooptam diferentes regiões com seus diferentes complexos regionais a entrar na mesma lógica de algum deles (bloco capitalista vs bloco socialista) – um universalismo é sempre relacional a outro, ou seja, eles competem. Assim, poderíamos pensar a Guerra ao Terror como uma macrosecuritização e teríamos como exemplo as estratégias e *know-how* da Guerra às Drogas cuja luta vai para além do Estado-Nação, contra grupos paramilitares, redes de narcotráfico, ou até indivíduos.

Temos, portanto, uma agenda regional que é cooptada e englobada em uma agenda de segurança sistêmica. Não pode existir um “universalismo universal”, um universalismo puro e simples, por mais que ele o seja na retórica, sempre deve haver uma tensão entre o universal e o particular, entre o Ser e o Outro (BUZAN; WAEVER, 2009: 267). Ora, mas então qual a alteridade da Guerra ao Terror, qual a alteridade do projeto universal de democracia liberal dos EUA? Seriam os agentes não-estatais (como a rede de terrorismo) que ameaçam a humanidade ou a estabilidade de todos os Estados-Nação ao redor do globo? Seriam os agentes estatais contra os agentes não-estatais. Percebe-se que esses agentes estatais são vagos, invisíveis e difusos – isso é, a força e a fraqueza da macrosecuritização da Guerra ao Terror. Esse vazio de significado (“o que é o terror”) permite a facilidade de cooptar outras agendas à sua, já que ela é bastante aberta a interpretações. Porém, também, o universalismo que se afirma é primordialmente dos interesses dos EUA (o excepcionalismo norte-americano), dos quais as coletividades regionais podem resistir a serem cooptadas, ou podem reinterpretá-la a sua vontade (BUZAN; WAEVER, 2009: 266), sendo também a sua fragilidade: e ao fim, os autores parecem indicar que não existe uma agenda tão sustentável quanto as de escala média e regional.

A QUE NOS SERVE a *macrosecuritização*?

Com o início da Guerra ao Terror e a Guerra no Iraque, a segurança comum europeia entrou em crise: houve divisão das respostas (uns apoiaram, outros negaram). Como consequência, a administração de Javier Solana trouxe uma nova doutrina para a Segurança Europeia em documento publicado em 2003. Reconhece e lista as novas ameaças, sendo uma delas o terrorismo. Mas propõe resposta, a domultilateralismo eficaz, que distingue-se da ação estadunidense. De qualquer forma, coloca as relações atlânticas (OTAN/EUA) como um parceiro privilegiado da Guerra ao Terror. É exemplo claro da adaptação de uma macrosecuritização dentro de um complexo regional de segurança (internalização) e também do caminho inverso: a adequação de uma agenda regional dentro de um programa global.

2.5. Escola Crítica de Segurança e seus Aspectos Normativos

Os Estudos Críticos de Segurança buscam desnaturalizar o realismo e demonstrar que ele é antes o problema da política mundial mais do que o solucionador de problemas (BOOTH, 2005: 3). O Estado não pode ser um fetiche e deve ser questionado como unidade fundamental. Diferente da Escola de Copenhague, há um aspecto normativo forte, com a tentativa de pensar “como o mundo deveria ser”, mais do que como ele é e pela percepção de que a mudança é possível (nesse sentido a visão da Escola de Copenhague é mais estática) já que as coisas são socialmente constituídas (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 34). A Escola de Copenhague possuía outra opção ontológica, não desejava tal posição normativa, ou de tentar descobrir o que seria a “segurança real” para as pessoas mais do que propagandas das elites, ou seja, voluntariamente se abstiveram de definir um ideal emancipatório para, com distância, entender os mecanismos de segurança e como eles funcionam (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998: 35).

Os estudos críticos de segurança foram fortemente influenciados pela Escola de Frankfurt. Não a sua primeira fase pessimista em que se critica a modernidade e a razão instrumental como fenômenos civilizacionais catastróficos. Mas a segunda fase em Habermas (2008) que resgata categorias como o indivíduo (visto antes como um conceito liberal e burguês a ser abandonado), para pensar uma razão comunicativa, um conhecimento normativo e uma mudança para melhor na sociedade moderna. Nesse sentido, pensam que conhecimento nunca é neutro, sempre possui caráter normativo intersubjetivo, sendo necessário a ele então assumir sua normatividade (já que ignorar seria legitimar a reprodução da que já está). Assim, as comunidades epistêmicas e a produção de conhecimento agem sobre o mundo real e sobre o sistema internacional, e apenas analisá-lo como faz a Escola de Copenhague seria reproduzir o mesmo sistema desigual; pensar como o mundo deveria ser é, assim, uma

maneira de moldá-lo e nesse sentido a escola crítica é mais “real” que o “realismo” (BOOTH, 2005: 5). Não são pós-modernos e não rejeitam as categorias modernas e ocidentais, mas pretendem constituir um mundo melhor a partir da mudança e ação sobre elas. Continuam, portanto, trabalhando com a noção de comunidades de segurança, de segurança humana, e possui uma noção cosmopolita (Habermas [2008] pensa em uma cidadania cosmopolita pós-nacional). Para agir e pensar a construção de um mundo melhor eles irão se contrapor ao realismo e pensar junto aos poderes mais fracos. Para isso abdicarão de pensar o Estado como autoajuda e autointeresse, soberania, território, identidade e nacionalidade (mesmo Copenhague não abandona essas categorias), para pensar as possibilidades de solidariedade entre Estados e de tolerância com a alteridade, para além do Estado legal, ampliando as fronteiras éticas (BOOTH, 2005: 14).

A unidade principal para a escola crítica é o indivíduo. Acima de tudo é o indivíduo que se encontra em violência estrutural aonde sua vida é ameaçada não só em aspectos militares, mas também econômicos, sociais, políticos, ambientais, ou em termos mais realistas e concretos: a fome, a sede, epidemias, a miséria que podem se encontrar em determinados Estados falidos. Essa abordagem busca solucionar o paradoxo moderno de como garantir a segurança e dignidade para o indivíduo, quando aquele soberano responsável por garanti-la (o Estado) não é capaz ou não está presente. Para isso também contribuíram os trabalhos anteriores de Galtung (BUZAN; HANSEN, 2002) sobre violência estrutural, segurança humana e emancipação.

A escola crítica dialoga também com a Segurança Humana proposta pela ONU no PNUD de 1994 (BUZAN; HANSEN; 2012), no sentido de que atenta-se para o indivíduo em opressão estrutural e na medida em que pensa a relação entre subdesenvolvimento e insegurança, trazendo a economia como uma questão de segurança (SMITH, 2005: 54). O mundo contemporâneo é levado à violência estrutural em certas regiões, seja pela própria ação de um Estado violento ou pela ausência dele causado pela miséria do neoliberalismo, mas esse ponto pessimista abre possibilidades para um mundo otimista em que os indivíduos, pela razão comunicativa, construtiva e solidária, encontram-se emancipados e livres das opressões estruturais, e conforme mais indivíduos e grupos se encontrem emancipados poderíamos ir da segurança individual à segurança global e substituir o Estado por comunidades mais orgânicas e inclusivas que vão além das questões de identidade, território e soberania (BUZAN; HANSEN; 2012: 213). Os conflitos entre diferentes e identidades poderiam ser resolvidos através da criação de um espaço aberto, deliberativo, não-repressivo e

progressivo em que haja um imperativo do diálogo, uma razão comunicativa solidária que faça perceber que a paz e o progresso são possíveis entre diferentes identidades em conflito. Isso não significa ter que abdicar-se de sua identidade, mas refazê-la como relação de tolerância à sua alteridade; como consequente disso (e também como necessário a isso) deve-se diminuir a desigualdade material entre os indivíduos.

Efforts to build confederal political arrangements rather than to preserve with unitary sovereign states may be the most effective ways of attempting to solve, or at least dampen, ethnic rivalries. Critical theory, which contests the modern fusion of sovereignty, territoriality, citizenship, and nationalism with all its destructive consequences, need not defer to subaltern realism in the sphere of policy relevance (LINKLATER, p.123, 2005)

Vimos aqui em que sentido a escola crítica se distancia da escola de Copenhague; e já temos aí certo tipo de crítica negativa, ou crítica implícita, quando os autores optam por uma visão normativa e criticam os analistas que se pressupõem neutros como comunidades epistêmicas que reproduzem e cristalizam as desigualdades e violências do sistema internacional em matéria de segurança. Mas Steven Smith (2005: 33-37) nos lembra de algumas críticas objetivas feitas à escola de Copenhague, a partir dos estudos da escola crítica. Em primeiro lugar, encontra-se a crítica de Bill McSweeney (BUZAN; HANSEN, 2002) em esclarecer que a noção de identidade adotada por Copenhague é estática e que a sociedade é concebida como um fato social, concebida com a mesma objetividade que o Estado, por exemplo, enquanto deveríamos ver a sociedade e a identidade como esferas mais dinâmicas, como um processo. Jef Huysmans (BUZAN; HANSEN, 2002), também critica que a escola é eurocêntrica, já que categorias como securitização e a necessidade de securitização em lógica específica é característica do Ocidente e não poderia ser generalizada – mas nesse sentido, a Escola de Copenhague sempre reconheceu que pode ser acometida por certo eurocentrismo, assim como a Escola Crítica também reconhece essa armadilha. As “três escolas” fazem parte da mesma comunidade epistêmica e dividi-las é apenas uma maneira de entender suas particularidades, porém os autores modulam entre uma e outra, publicam juntos e se referem. Por último temos a crítica de Lene Hansen (BUZAN; HANSEN, 2002) que identifica a necessidade de dar atenção a questões de gênero no processo de securitização, isso faria evidenciar que há uma esfera de segurança que é ignorada e que seria a “segurança como silêncio”, ou seja, aquilo que não pode ser dito (como mulheres em opressão estrutural que correm risco de vida, ou temas securitizados que são tratados tacitamente e não comentados publicamente), algo que as análises de discurso não poderiam identificar.

As Escolas de Copenhague e de Paris compartilham uma visão estritamente crítica e pessimista da segurança do mundo contemporâneo, pela sua securitização. Por outro lado, a Escola de Gales expressando-se através das vozes de destaque de Ken Booth e Keith Krause (BOOTH, 2007), vê a possibilidade para o que seria caracterizado como boa securitização. Eles veem a possibilidade de *emancipação* e postulam que ambas (segurança e emancipação) são duas faces da mesma moeda (BOOTH, 2007). Como resultado, os Estados fracassados onde a vida humana é constantemente ameaçada pela guerra precisam de ajuda para garantir a segurança dos seus cidadãos; portanto, se a guerra caminha lado-a-lado com a pobreza, educação de baixa qualidade e opressão política, a ação emancipatória deve ser capaz de fornecer segurança sustentável, solucionando o problema pela sua raiz. Um mundo em paz e prosperidade deve então ser visto como uma congregação de comunidades emancipatórias (*emancipatory communities*), tendo como valor fundamental um conceito igualitário da liberdade, ampliando a universalidade dos direitos humanos pelo desenvolvimento de estratégias e táticas de resistência que liberem os indivíduos de uma opressão estrutural (ARAUDAU, 2004). Desta forma, a Escola de Gales é a que mais se aproxima da agenda de segurança humana, mostrando ainda uma abordagem normativa que às outras falta (o que parece, também, constituir-se como a maior crítica à Escola).

A QUE NOS SERVE *os conceitos da Escola Crítica?*

A política externa europeia e sua ação regional é marcada por conceitos tratados pela Escola. Segurança humana é tratada pela União Europeia em sua ação no exterior, seja pela PESC (Política Externa de Segurança Comum – as normativas) ou pela PESD (Política Externa de Segurança e Defesa – missões no estrangeiro) ou em relatórios encomendados por Javier Solana e coordenados por Mary Kaldor (“Doutrina de Segurança para a Europa”). Também, o foco é a emancipação da sociedade civil em Estados falidos, com foco na defesa do indivíduo e sua liberdade. Possui atenção à “opressão estrutural” e a necessidade de políticas abrangentes (de desenvolvimento econômico, humano e democrático).

2.6. Didier Bigo: a Securitização da Imigração no Espaço Europeu

Didier Bigo e a escola de Paris vão mais longe, apresentando uma abordagem microsociológica através da identificação de um ponto chamado *habitus* (BIGO, 2009), onde a centralização das decisões está circunscrita dentro de um grupo tecnocrata específico, dotado de determinada cultura e discurso em segurança; uma elite burocrática responsável pela produção de um determinado *saber* em Segurança e agora com *poderes* amplificados, um estamento não regulamentado e muitas vezes terceirizado. Desde 11 de setembro de 2001 – e

principalmente após os ataques de Madrid (2004) e Londres (2005) – várias agências de segurança, tais quais a FRONTEX, a EUROPOL e a OTAN, têm expandido suas margens de conhecimento (produção de vigilância e informação em banco de dados) com o objetivo de controlar crimes internacionais (BIGO, 2010), com especial atenção ao indivíduo como possibilidade de ameaça. Portanto, uma relação intensa entre fronteiras e controle foi estabelecida, reorganizando a dinâmica sobre a mobilidade de bens, capitais, trabalho e pessoas, sendo a última a mais constrangida. Isso resulta em tecnologias avançadas para monitoramento constante da mobilidade, movimentos de securitização (*securitizing moves*) que capturam todos os aspectos da vida humana, com especial atenção à vida individual.

Portanto, as tecnologias de monitoramento sugerem a influência imediata sobre as políticas de imigração e sobre as condições e direitos do imigrante, endurecendo as fronteiras europeias, reforçando as políticas de restrição econômica e de cidadania, e criando o que muitos denominaram de "Fortaleza Europa". São políticas securitizantes e contencionistas que contradizem o programa multicultural europeu, criando uma zona não-democrática, aquilo que Bigo chama de Sociedade Ban-óptica (*Ban-optic Society*) (BIGO, 2009); a mobilidade torna-se então controlada antes que o indivíduo entre no território destinado, um controle programático híbrido e modular, operando nos limiares do sistema legal, juntamente com a burocracia dos meios de transporte, assim levando os indivíduos a meios alternativos mais perigosos (BIGO e GUILD, 2010). Em consequência disso, segue-se um enigmático ciclo vicioso de políticas de segurança regional que leva a vidas inseguras e exclusão por todo o mundo, resultando consecutivamente na amplificação das ameaças internas e regionais de ambos os lados, concluída em novo reforço das políticas restritivas de segurança, e assim por diante. A securitização da imigração revela um paradigma que, ao tratar de segurança, torna o mundo mais (in)seguro com vidas mais (in)seguras (BIGO, 2010).

A QUE NOS SERVEMOs *conceitos de banóptico e habitus para pensar a Europa?*

Será importante para compreendermos como se formam, agem e se explicam agências como Europol, Eurosur, Frontex, EMSA, para controle de fronteiras e da mobilidade seletiva.

Também Bigo irá pensar a relação entre segurança interna e segurança externa, constatando que no mundo contemporâneo (e em especial a União Europeia) há um alinhamento entre os dois em um duplo composto como espaço híbrido. A externalização da

agenda europeia se confirma na agenda de segurança do pós-guerra fria quando o bloco passa a adotar missões civis-militares fora do espaço europeu (e para além do art. 5 da OTAN, de defesa coletiva). Mais, a agenda migratória europeia é externalizada em zona indistinta de agências terceirizadas criadas para controle de fronteiras e monitoramento da mobilidade, como Frontex e Europol.

A QUE NOS SERVE a *indistinação interno/externo para pensar a Europa?*

Quando Didier Bigo está descrevendo a indistinação entre a política interna e a política externa, tem em mente principalmente a União Europeia. Busca-se dizer que, se no Guerra Fria, o sistema interestatal era bem delimitado no interno-externo, a dinâmica do pós-guerra é marcada por um híbrido. Enquanto essa zona de indistinação era muito trabalhada nos estudos da globalização econômica, pouco foi dito sobre segurança. No caso da União Europeia, isso é bastante claro no duplo de documentos publicados em 2003 e em 2010 em que se delineou de forma explícita a normativa da política europeia de segurança: são eles o *International Security Strategy*(COMISSÃO EUROPEIA, 2003) e o *Internal Security Strategy*(COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

Nesse capítulo temos claro como os conceitos dessas escolas podem ser aplicados ao nosso objeto. Porém, a seguir, trataremos da Escola de Essex e de Ernerso Laclau, como a contribuição original às pesquisas de segurança para o Mediterrâneo, em diálogo com a teoria política contemporânea e reflexivista, e acima de tudo dentro da teoria do discurso. Localizando-nos nesse campo epistemológico, na Segunda Parte partiremos para uma análise qualitativa detalhada dos documentos-chaves de segurança da União Europeia. A análise será completada, na terceira e última parte do trabalho, por análise semântica quantitativa de aproximadamente 20 mil documentos oficiais de segurança da União Europeia.

CAPÍTULO III – LACLAU E A ESCOLA DE ESSEX

3.1. Teoria de Discurso e as dinâmicas do poder: Escola de Essex

A Escola de Essex em teoria de discurso tem como fundação o pensamento de Laclau e Mouffe (1985). A sua teoria parte de uma premissa marxista. Eles poderiam ser considerados pós-marxistas, ou um marxismo não-dogmático, mais especificamente do estruturalismo de Althusser em sua análise intersubjetiva do conceito de ideologia nas relações reprodutivas entre estrutura econômica e a superestrutura (ideologia e hegemonia). Eles identificam a existência tanto de Aparelhos Ideológicos de Estado, instituições com investimentos pedagógicos positivos e forte caráter moral e comportamental, como a Igreja e a Escola, que também reproduzem e sustentam o sistema produtivo capitalista como os clássicos Aparelhos Repressivos de Estado (a polícia, a penitenciária), também se apropriando de conceitos linguísticos e psicanalíticos em Lacan, ou na teoria política de Gramsci (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000).

Laclau e Mouffe (1985) tensionam o marxismo e foram, em grande medida, influenciados pelas contribuições do feminismo e dos pós-estruturalistas para a teoria do poder e do discurso. Buscam se distanciar da teleologia marxista (não conceber a tomada do Estado pelo proletariado como um fim das classes, da política e da história), conceber o político como uma esfera independente e entendê-lo por uma análise intersubjetiva.

Entendem que todo projeto político (mesmo o marxista) se propõe universal, porém é sempre particular, assim como todo projeto político particular se pretende universal – um Real inalcançável, o *Universalismo Europeu* hegemônico descrito por Wallerstein (2007) (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:12). O projeto político só é possível uma vez que o terreno do social é sempre caracterizado por disputas políticas de construção de sentidos e sempre pressupõe um fora para diferenciar-se e determinar sua identidade “para dentro”; sempre serão contestáveis, e não há um fim da história: se alguém vence, nova relação de disputa discursiva se estabelecerá com a formação de novas alteridades que estavam dispersas em um Campo de Discursividade (sempre haverá um *fora*), sendo

eventualmente contestado e derrubado por um novo projeto político que foi capaz de agregar maior número de significantes sociais.

O discurso estabelece relações entre objetos, práticas sociais, ao mesmo tempo em que prevê posições de sujeito nas quais agentes sociais podem se identificar. Isso não significa que são processos inteiramente ideais, mas são processos também materiais. Tudo para Laclau e Mouffe (1985) é discursivo, tudo é prática discursiva: fenômenos acontecem, mas é a interpretação que faz a política (se um vulcão entra em erupção isso é um fato, mas ele se torna fato social no momento que há uma ação discursiva sobre o fenômeno, por exemplo, determinando se é a ira de Deus ou uma razão científica – isso passa por um processo discursivo de hegemonização).

Os sentidos dependem de ordens de discurso que outorgam identidades, estão em disputa para tentar hegemonizar o espaço social e aglomerar a maior quantidade de significantes flutuantes em torno de um significante vazio, um ponto nodal, signo privilegiado, geralmente substantivos (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:12), como uma prática articulatória de elementos dispersos no campo social (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:7), esvaziando-se o máximo possível para ser capaz de englobar o máximo de oposição possível de forma a somar o máximo possível. Ppor exemplo, somar significantes feministas e estudantis para enfrentar uma ditadura a partir de um ponto nodal esvaziado do substantivo Liberdade e enfrentar o discurso hegemônico de então, substituindo-o e depois recomeçando o ciclo de inevitabilidade da transição hegemônica. Na realidade, sempre haverá antagonismo, corte e polarização, dissidências e hegemonias, é disso que se compõe a política como forma discursiva, como certa “guerra de trincheira”.

3.2. A que nos serve? Aplicação de conceitos para uma proposta geodiscursiva

Como complemento, gostaríamos de observar como esses conceitos podem ser aplicados de um ponto de vista geoestratégico. Proporemos para esse corte transversal entre geopolítica e Teoria do Discurso, a noção de *geodiscursividade*. Aplicaremos os conceitos de Laclau e Mouffe (1985) e Essex (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000) para a ação da União Europeia em sua região, mais especificamente ao Mediterrâneo, em matéria de segurança. Com isso, visualizaremos o contínuo do objetivo de nossa pesquisa descrito na

introdução, ou seja: *identificar de que maneira o processo histórico-institucional da formação da atual agenda de segurança comum europeia, centrada no conceito de Segurança Humana, levou a uma securitização da imigração na região euro-mediterrânea e que consequências decorrem disso, aonde discurso e prática se desencontram, quais as motivações e interesses da União Europeia como ator de segurança internacional com foco regional. Ou mais, estabelecer a relação entre fronteiras e identidade, ou seja, à relação da formação da identidade internacional europeia (em matéria de segurança) no pós-Guerra Fria, ao investir discursivamente na nova constituição de suas fronteiras e na criação material de sua alteridade (que afirma a sua identidade): a região euromediterrânea e seu arcabouço institucional.*

Seguem alguns mapas em que exemplificamos a aplicação desses conceitos como parte de nossos resultados:

a) *Teoria dislocatória*: podemos pensar a teoria dislocatória de Laclau e Mouffe (1985) como um procedimento negativo da política. As inovações e modificações nos diferentes discursos, ideologias e programas políticos nem sempre surgem de forma positiva. Ou seja, eles podem surgir de uma lacuna de antagonismos ao discurso hegemônico. Toma-se, por exemplo, o surgimento do Partido Verde alemão como uma oposição viável dentro da Alemanha Ocidental do Guerra Fria, como uma esquerda que toma aspectos científicos e materiais contingentes da época – os desastres ambientais etc – compondo significantes antes soltos (flutuantes), agora em um ordenamento discursivo (ponto nodal) funcional viável em um país que não era possível possuir uma esquerda clássica e marxista (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:106).

Aplicamos esse conceito para refletir a respeito da formação da política externa de segurança internacional e a formação da identidade europeia em matéria de segurança, nos anos 1990 com o fim da Guerra Fria. Se a OTAN e o conflito bipolar foram essenciais para constituir a identidade da Europa Ocidental, mitigar as suas diferenças, formar uma comunidade de segurança e fronteiras claras com a sua alteridade -a União Soviética a Leste – com o fim do conflito autores como Robert Jervis pensaram que a OTAN teria seu fim, mas não foi isso que aconteceu. Com a nova conjuntura europeia, a OTAN e a EU tiveram que preencher essa lacuna e ressignificar as suas instituições (nem a OTAN ou a União Europeia deixaram de existir), discurso e geografia, para garantir a sua identidade e relação com o Outro. E é desse ponto histórico, propriamente, que nosso trabalho parte e se aprofunda, para entender esse processo novo de formação da identidade internacional europeia pós-conflito

bipolar. Esse deslocamento acontece com o fim da cortina de ferro conforme descrito por Churchill. Em azul temos a Europa Ocidental e a OTAN, em vermelho temos a União Soviética e o Pacto de Varsóvia.

b) O euromediterrâneo no pós-Guerra Fria constitui nosso objeto localizado geodiscursivamente: com o fim do conflito bipolar e o deslocamento em processo, a formação de uma identidade internacional europeia e uma agenda própria em matéria de segurança internacional, a Europa passa a ressignificar sua geografia e ação. Ela basicamente se divide a Leste e a Sul, e sempre estão em competição até hoje, inclusive competição orçamentária. Nosso projeto não trata a Leste. Quanto a Sul, ele se expande propriamente com a incorporação de novos países mediterrâneos (como Espanha e Portugal) e com as presidências desses países desde os anos 1990, quando buscam incorporar as suas preocupações e agendas anteriores e nacionais para sua área mais próxima, o norte da África, principalmente com o Maghreb, mas também com o Mashriq. Com tantos conflitos e instabilidade na região, as políticas passaram a ter um desenvolvimento mais profícuo, com inúmeras organizações e organismos multilaterais surgindo, culminando no Processo de Barcelona (ou Parceria

Euromediterrânea) que previa um longo acordo em torno de livre-comércio, democracia e direitos humanos, assim como uma comunidade de segurança internacional. É nessa região que, em parte, a política europeia passa a ressignificá-la e recompor as relações de identidade-alteridade. Ela passa por várias fases com avanços e retrocessos, conquistas e fracassos, novas significações e agenciamentos, contradições entre prática e discurso, por exemplo, se em um momento previu-se a incorporação dessa região tanto à OTAN como ao Espaço Schengen (que andam juntos), posteriormente, com a *European Neighbourhood Policy*, ficou claro que isso não aconteceria e essa região ficou classificada como uma área de vizinhança europeia com relação exclusiva, políticas e instituições específicas, porém em relação de alteridade. Esse arcabouço institucional e geográfico consiste basicamente nesse mapa. Em vermelho temos o euromediterrâneo (que engloba toda a Europa), e em laranja temos a outra alteridade a Leste, a Rússia.

c) Equivalência, Diferença e Antagonismo: aqui propriamente centra-se o mecanismo da hipótese principal do nosso trabalho. Todo o processo identitário pode (e normalmente o é) compor-se de duas forças que muitas vezes são contraditórias, opostas e concorrentes, e são elas a equivalência e a diferença (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000).

Um processo de **Equivalência**: podemos entender como uma cadeia de equivalência entre significantes que estavam dispersos no campo discursivo-político e que buscam se articular de maneira funcional para compor um discurso que procure se hegemonizar confrontando-se com a outra polaridade hegemônica construída (antagonismo) (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:9-11). Podemos entender isso dentro do espaço europeu, o alargamento da União Europeia em um processo de romper barreiras e incorporar diferenças sob um discurso comunitário (ponto nodal). No sentido da segurança europeia isso passa pela mitigação das diferenças das identidades nacionais dos Estados Membros e seus conflitos. O ponto nodal do processo de equivalência gira em torno da social-democracia europeia, dos direitos humanos (também pela Doutrina de Segurança Humana) e da economia de mercado, sempre partindo de um discurso de pretensão universal (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:11). No entanto, também há um processo de **Diferença**, um processo que não é universal, mas particular. Ou seja, são concedidos *status* de particularidade para as unidades: isso é claro nas políticas comuns (e não comunitárias) como a política externa de segurança comum, ou da política migratória, ou a cooperação judicial e policial. As políticas comuns necessitam da vontade do Estado e não competem com sua soberania, um processo que nem sempre é harmônico (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:11-12).

De qualquer forma, esse processo de **Equivalência** é sempre acompanhado pela oposição a um Outro, a uma alteridade (amigo-inimigo – isso é claro em matéria de segurança internacional). Assim, as partes mitigam as diferenças para compor uma comunidade de segurança frente a um inimigo externo: se antes do deslocamento era a ameaça soviética, posteriormente passam às Novas Ameaças conforme explicitados nos documentos em matéria de segurança - terrorismo, imigração etc, de maneira que levou a uma securitização abrangente desses temas e dos indivíduos, uma biopolítica ou a um banóptico, legitimado por um discurso de matriz humanitária, que é o discurso europeu. Nesse caso, a lógica de Equivalência opera um antagonismo: Europa versus Outro. No nosso caso, esse Outro pode ser tanto no externo (regiões, Estados etc), como interno (imigração, organizações criminosas etc).

Identificamos que no pós-Guerra Fria, na ausência de uma ameaça territorial clara à coesão europeia (e que garante a mitigação das diferenças, garante a solidariedade entre europeus), são constadas as Novas Ameaças. São elas híbridas, transfonteiriças, ideacionais, modulares e não-territoriais (não-estatais). Podem ser identificadas tanto no indivíduo (o imigrante como potencial ameaça às identidades europeias: seja pela sua cultura, pelo

mercado de trabalho ou mesmo identificado como potencial terrorista), como uma região: o Sul Mediterrâneo como Alteridade e fonte de instabilidade, ameaça à coesão europeia. As Novas Ameaças possuem dupla face: ao mesmo tempo, garantem a coesão europeia em torno de uma identidade comum, ou melhor, um “mínimo denominador comum” para a “solidariedade entre europeus” com valores compartilhados. Da mesma forma, acabam por securitizar uma ampla gama de objetos referentes, retirando do espaço republicano de debate, e ao fim ameaçando a própria normativa europeia; mais, ameaça a coesão porque, sendo um inimigo difuso e não identificável, não é tão capaz de gerar um inimigo objetivo e, portanto, uma coesão sólida. Podemos dizer, no entanto, que no pós-Guerra Fria, na ausência de ameaça, a União Europeia corre o risco de ver a solidariedade europeia rompida, e se vê necessário encontrar Novas Ameaças para novamente garanti-la. Há uma indução em fazer-se o Outro desejado para justificar e materializar a identidade desejada (“o Outro ameaça nossos valores fundamentais, que são: ...”)². Mais, que a consequência é biopolítica (administração dos corpos – no limite, o imigrante), e também banóptica, monitoramento de fronteiras e da mobilidade de indivíduos através da tecnologia, de forma a impossibilitar a entrada do Outro individualizado.

²É o que foi chamado de *Orientalismo*. Acreditamos, então, que esse processo é feito a Sul, no Mediterrâneo: busca-se construir e induzir uma Alteridade a constituir-se (ou ser construída no imaginário) como tal maneira que justifique a Identidade (“solidariedade entre europeus”) – fazer com que Forma e Ideia estejam alinhadas (são co-constitutivas) dentro de uma dinâmica hierárquica de poder (ex: colonialismo belga criando duas etnias, Tutsis e Hutus, para controle social em Ruanda). Estratégia do imperialismo colonial europeu, mas que acreditamos ter reprodução dentro de situações pós-coloniais.

Se antes as fronteiras de expansão da União Europeia não eram claras (podendo expandir-se tanto a Sul como a Leste, fica claro agora que ela poderá expandir-se apenas a Leste até a Rússia, hoje ela parece mais ou menos determinada. Marrocos, por exemplo, já foi país-candidato, hoje esta possibilidade foi abandonada.

O mapa a seguir representa, basicamente, o caminho que segue as fronteiras da União Europeia. Em azul estão os países da Europa Ocidental, núcleo duro e origem da União Europeia, e como azul-rajado está a expansão a Leste e em como ela conduziu o seu processo de **Equivalência** e, naturalmente, também transformando a sua própria identidade de maneira processual, já que precisa sempre compor nova cadeia de significantes equivalentes.

A Sul está a região mediterrânea, na qual a União Europeia não irá incorporar (claro após os ataques terroristas em Madrid e Londres) e age ativamente na região através das políticas e instituições para o Mediterrâneo, para a construção de um Euromediterrâneo, onde busca construir e investir na invenção de uma região de Alteridade (o seu Outro), nos termos em que deseja constituir a sua própria identidade. Se pensarmos que toda a Identidade constitui-se a partir de seu Outro, a União Europeia busca dar a forma de seu Outro para garantir a sua identidade que é buscada. Isso está claro na *European Neighbourhood Policy* (ENP) onde se define geograficamente, exatamente, em como a União Europeia enxerga as

suas áreas adjacentes, conduzidos pela *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) e com a União para o Mediterrâneo.

A região é construída como a fonte de insegurança europeia (a social-democracia europeia e a economia de mercado), como um Outro, mas não exatamente como uma relação de amigo-inimigo, e sim uma forma mais branda e próxima de um apadrinhamento; de qualquer forma a região ainda é vista como o avesso dos valores europeus: Estados falidos, autoritários, opressores, islâmicos e fundamentalistas, fonte de terrorismo e com economias não-sustentáveis (mais acentuado ainda após a crise recente na Europa e com o crescimento da direita radical, da islamofobia e do xenofobismo). Em consequência temos a geração de ainda mais instabilidade através dos processos de externalização e europeização, em um processo que é *top-down*.

d) Significantes flutuantes e a competição de narrativas para a região: essa região não possui um discurso hegemônico – não por acaso, ela é perpetrada por conflitos intensos desde o começo do século XX. Ela está com significantes flutuantes que não conseguiram se agenciar para constituir um discurso hegemônico. Fato é que há diversas narrativas com diferentes interesses em jogo que disputam entre si a construção de uma narrativa para a região (e talvez pelo equilíbrio entre elas, não foi possível uma hegemonização) – pensar isso

é também problematizar o conceito de Estado falido, embora não pensemos aqui que são Estados falidos.

Podemos pensar dois tipos de significantes: o vazio e o flutuante (HOWARTH; NORVAL; STRAVAKAKIS, 2000:7, 8, 175). O significante vazio forma-se em um ponto nodal *esvaziado* com capacidade articulatória que consegue substituir um discurso dominante; ou seja, quanto mais esvaziado é o significante, maior capacidade articulatória ele tem, conseguindo contrapor-se mais forte frente a uma hegemonia e tensioná-la, para substituí-la e formar novo Campo Discursivo em uma dinâmica circular. Ou podemos ter um significante flutuante, algo que é disputado por diferentes forças sociais sem nenhuma superar as outras e hegemonizar-se; por exemplo, quando um substantivo é disputado em equilíbrio por diferentes forças sociais: como o conceito de liberdade para liberais e socialistas.

Para explicar a disputa discursiva tomaremos o trabalho de Pinar Bilgin. É pesquisadora que possui fundamento na Escola Crítica de Segurança Internacional e também dialoga com as outras escolas. Seu objeto referente é o MENA (*Middle East and North Africa*), especialmente da perspectiva da União Europeia. Incorpora também a Teoria do

Discurso, a construção de narrativas e processos identitários em disputa. Compreendemos ser essencial para estudar a região que nos é cara, dentro da metodologia escolhida.

Sintetizaremos aqui algumas narrativas que foram e são investidas na criação de uma região, que é designada de maneiras diversas (Oriente Médio, Oriente Médio Expandido, Oriente Médio Muçulmano, Oriente Médio Árabe Maghreb, ou Mediterrâneo, Euromediterrâneo, por exemplo, cada uma inclusive com contiguidade territorial distintas). Utilizaremos aqui a concepção crítica em segurança de Pinar Bilgin (2004a; 2004b). Para ela, há uma estreita relação entre segurança e região, e a maneira como a chamamos (ou em como um discurso se torna hegemônico impondo uma narrativa à região) correspondem a diferentes concepções de segurança (assim como práticas de segurança ou comunidades de segurança) que correspondem a diferentes tipos de ameaça que fazem movimentos de securitização diante da primazia de diferentes objetos referentes (BILGIN, 2004a:27). A região não é vista pela literatura como um fenômeno neutro, natural e eterno, mas é observada como uma invenção, geralmente relacionada com interesses militares estratégicos (BILGIN, 2004a:27). É o caso, por exemplo, tanto da narrativa denominada Oriente Médio que foi formulada pelo americano Comandante Alfred Thayer Mahan em uma publicação de academia militar, para denominar um espaço geográfico específico a partir de certa contingência dos interesses americanos na região, de maneira que o significado e abrangência dessa narrativa também foram mudando ao longo das décadas (BILGIN, 2004a:27), em contraposição a uma narrativa vinculada ao nome Maghreb (promulgada por intelectuais do norte da África, diferenciando-se do Mashreq) que corresponde a uma concepção geopolítica das primeiras invasões árabes no norte da África (BILGIN, 2004b:26).

1) *Narrativa civilizatória*: Nós podemos também pensar a região como uma “comunidade internacional imaginada” com seus mitos fundadores, mais ou menos no sentido que Benedict Anderson concebeu, portando seus mitos fundadores, a herança civilizacional mediterrânea, como berço dos grandes impérios, da filosofia e da política, da intensa troca comercial, princípios da cultura moderna e do capitalismo, no sentido braudeliano, a unidade sendo estabelecida pela herança comum (BILGIN, 2004b:272). O objeto referente ameaçado é o passado e o esquecimento.

2) *Oriente Médio*: como dito, é uma narrativa da hegemonia americana que foi construída principalmente ao longo do pós-guerra e corresponde aos interesses geopolíticos dos EUA - petróleo, fim do conflito árabe-israelense, conter o crescimento do islamismo e a manutenção dos regimes amigáveis ao Ocidente. Ele é de cima para baixo e imperativo, com a presença

externa agindo e decidindo sobre a região. Esteve vinculado ao conflito bipolar e com a justificativa de que era necessária a aliança dos países da região com o Ocidente, de maneira a bloquear o crescimento do comunismo e da URSS. Depois, torna-se o combate ao terrorismo e a luta pela democracia como necessários para estabelecer a segurança internacional na região e no sistema mundial.

3) *O Oriente Médio Árabe*: reação à presença norte-americana e soviética na região, como um não-alinhamento que vinculava o nacionalismo dos países árabes (como o Egito de Nasser) a outros países árabes como uma coletividade com preocupações comuns em assunto de segurança internacional, sob o escopo do pan-arabismo. Ele se tencionou entre uma criação de baixo para cima, sendo a sociedade civil árabe como o objeto referente a ser securitizado (e englobando a democratização, o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos) e de outro lado a necessidade de defender a soberania do Estado Nacional que se vê ameaçado por aqueles que não são árabes (os EUA e a OTAN, a URSS, Israel, Irã e Turquia) (BILGIN, 2004a: 30-31).

4) *O Oriente Médio Muçulmano*: essa abordagem corresponde ao radicalismo islâmico e as práticas violentas de certos atores, como o Sudão, o Hezbollah e o Hammas, como um discurso anti-*status quo* contra a influência do Ocidente. Também inclui regimes menos radicais e pró-*status quo* como a Arábia Saudita. As práticas variam entre ativismo militante (ataques terroristas), prover mecanismos de ajuda social em regiões que necessitam (exemplo de Gaza), a necessidade de melhorar a segurança regional em torno de Estado (como o engajamento da Arábia Saudita), até clamar pela violência política no objetivo de estabelecer um Estado Islâmico. Ele pode ser difuso (não-estatal e em rede) ou não (estatal). Pode representar os muçulmanos dispersos no mundo, ou apenas muçulmanos em certa região geográfica. Pode ser visto como uma prática militar, mas também como uma prática de segurança abrangente, questionando práticas estadocêntricas. Pode ser visto como ameaça ao Ocidente ou como proteção social pelos indivíduos da região, ao mesmo tempo em que pode ser uma ameaça às mulheres. O jihad por de ser vista como uma guerra contra o Ocidente ou como uma necessidade de lutar contra uma opressão estrutural e estabelecer um elo entre emancipação e segurança, podendo ser um caminho de futuro para construção da paz na região junto à comunidade internacional. O objeto referente que se vê ameaçado é a identidade como religião. (BILGIN, 2004a:32-33).

5) *O Oriente Médio Mediterrâneo ou a região Euromediterrânea*: começou a se desenvolver ao longo dos anos 1970, com mudanças nas concepções de segurança para a comunidade

européia, desde o conflito de Suez, o conflito árabe-israelense, a descolonização do norte da África, a crise do petróleo. Tem-se como prioridade a segurança energética e ambiental, a estabilidade regional (visto a proximidade) e o fim do conflito árabe israelense. O processo de construção do Mediterrâneo é encabeçado principalmente pela Europa que enxerga estabilidade da região como prioridade para a sua própria segurança, enfatizando aspectos não-militares (abrangentes) como o desenvolvimento econômico e a democratização e, principalmente, após a Guerra no Iraque, passou a competir com os métodos militares de segurança na região proposto pelos americanos.

Ele possui seu ápice após a *Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean* (CSCM) que foi uma tentativa de criar um processo como o da União Europeia. Falhando, ele gerou o Processo de Barcelona, no qual se engajaram os países do Sul da Europa com os do Norte da África o intuito de um processo profundo de integração de forma igualitária que abarque a sociedade civil de ambas as regiões, num dos esforços mais bem-sucedidos em abranger juntos, por exemplo, Síria e Israel, ou mesmo vários atores não-estatais, propondo também uma zona de livre-comércio para 2010 (facassou).

In sum, the Mediterranean region largely serves the security interests of the EU and does not have many enthusiastic supporters in the region. However [...] it does not have many enemies either; and this may eventually turn out to be its greatest strength specially if the EU policy to take the civil societal actor on its side bears fruit in the long run (BILGIN, 2004a:35).

Porém, ainda com o aprofundamento e alargamento da União Europeia ao longo dos anos 2000, e uma mudança de investimento em segurança a Leste (promovido pelos países do Norte, frente aos do Sul), o Processo de Barcelona ao mesmo tempo em que foi incorporado à política externa da UE como um todo, também se enfraqueceu. Ele só foi retomado em 2009, com a União para o Mediterrâneo promovida por Sarkozy, com semelhante projeto, porém agora claro que enquanto a UE europeia iria alargar a Leste, a região Sul era uma questão de Segurança Internacional da UE a ser incorporada à *European Neighbourhood Policy* como área adjacente da Europa que não busca ser integrada, mas declaradamente mantida em sua zona de influência (*buffer zone*) – e nesse momento, as questões de desenvolvimento e democracia são preteridas quanto ao controle das fronteiras, da imigração, segurança, e o monitoramento de indivíduos, aliado à luta contra o terrorismo no território próximo constituído como Alteridade (BILGIN, 2011). Confirmando a hipótese de Bilgin (2004b) em que

[...] by way of (re)constructing the Mediterranean, the European Union has sought to re-inscribe a European identity via foreign and security policy making. Following David Campbell's re-theorization of foreign policy as 'boundary-producing practices central to the production and reproduction of the identity in whose name it operates', it could be argued that the European Union's foreign policy towards its southern neighbours (i.e. the Euro-Mediterranean partnership scheme) has served to make the latter foreign. Indeed, the European Union's differentiated approach to security in the eastern and southern peripheries that characterised the 1990s could be interpreted as pointing to a shift in the EU discourse towards civilizational geopolitics (BILGIN, 2004b:275)

Ou seja, podemos entender que, nesses acordos: "Referent object for security is not necessarily the Mediterranean but Europe" (BILGIN, 2004b:275). É, dessa forma, que pretendemos avaliar a nossa hipótese da formação da identidade política comum europeia (pelos processos de diferença e equivalência) em co-constituição com sua ação externa regional frente a uma Alteridade, o Mediterrâneo. Esse espaço é, no entanto, concorrido entre diversas narrativas (hegemônicas ou emancipatórias, reformistas ou radicais). É, assim, um espaço que não consegue hegemonizar um discurso e trazer estabilidade. A narrativa europeia é apenas uma dentre várias, mas a sua eficácia é necessária para a estabilidade da identidade comum europeia e a necessidade de externalizar sua política externa (especialmente em questões migratórias) para garantir o seu espaço comum.

A seguir observaremos de forma qualitativa o nosso objeto. Faremos um resgate do desenvolvimento da arquitetura de segurança europeia. Depois, a análise detalhada dos documentos-chave de segurança europeia no pós-Guerra Fria, e como se identificam essas ameaças, ou qual o discurso formado para a região. Adiante, uma leitura do problema migratório.

CAPÍTULO IV – OBJETO: BREVE MAPEAMENTO DA ARQUITETURA DE SEGURANÇA EUROPEIA

Descreveremos primeiramente um resgate sintético e histórico de como se forma a arquitetura de segurança europeia. Em seguida, explicamos quais são as divisões e diferentes blocos que compõe essa estrutura, e os dois grandes cismas entre europeus no pós-Guerra Gria.

4.1. A Arquitetura de Segurança Europeia

É importante entender que segurança europeia (segurança da Europa) é diferente da segurança da União Europeia. A segurança europeia partiu da arquitetura formada em quatro organizações **independentes**. 1) A União Europeia; 2) a OTAN; 3) a OSCE; 4) a UEO (ou WEU, Western European Union). A UEO foi criada em 1948 como União Ocidental, presentes a França, Reino Unido e Belenux. Foi pressionada a sua criação pelos EUA, para estabelecer a ordem na Europa Ocidental com uma organização independente de segurança partilhada, de forma a não repetir conflitos no continente.

Após a UEO, os EUA se engajaram na segurança europeia. A OTAN foi criada em 1949 com o Tratado de Washington para compor uma política defensiva que somava a Europa Ocidental, os EUA e o Canadá. Foi requisitada pela pressão dos europeus com a crescente ameaça soviética e fronteiras instáveis a Leste, mais especificamente com a divisão da Alemanha em 1947-1948. Até então os EUA não teriam envolvimento direto, restringindo-se ao Plano Marshall e à OCDE. A pressão europeia foi liderada por ingleses e franceses. Com a OTAN, o principal ponto do tratado foi o estabelecimento do art.5 em que se prevê a segurança coletiva (no caso de um Estado-Membro atacado, todos são obrigados a socorrê-lo) – o art. 5, no entanto, só foi acionado uma vez na história, em 11/09, mas dispensado pelos EUA e a política externa dos neoconservadores.

A OSCE foi criada em 1972 (mas só passará a ter uso mais recorrente em 1994, com o fim d URSS). Nasceu da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE), em 1971, e com o Helsinki Final Act de 1975 passou a ser o espaço de discussão entre o Bloco Ocidental e o Bloco Soviético (com participação dos não-alinhados), já que o Conselho de Segurança da ONU estava congelado. No entanto, foi pouco profícua, já que o entusiasmo estadunidense sempre foi baixo.

A União Europeia como ator de segurança só pode existir no pós-Guerra Fria. Houve tentativas anteriores de formar uma identidade política europeia como a criação de uma Comunidade Política Europeia e a Comunidade Europeia de Defesa, para acompanhar a Comunidade do Carvão e do Aço (até então, falamos de Comunidades Europeias), porém, com o fracasso em 1954 em aprovar a medida no Congresso francês, ela foi abandonada. Então, ficou-se restrita a ser um “gigante econômico e um anão político”, como a conhecida frase se referia.

Apenas após os sucessivos tratados e com *Single European Act* de 1986 que pode existir uma Comunidade Europeia e assim passou a existir a *European Political Cooperation* (operando não-oficialmente desde os anos 1970). Ambas foram respostas à ineficácia em obter resposta comum às crises no Afeganistão e com a Revolução Iraniana. Mais, em 1990, com a unificação alemã, Reino Unido e França reconheceram o poder alemão como uma ameaça que deveria ser balanceada: os históricos acordos de Mitterand com o federalista Kohl levaram à consolidação da União Econômica e à formação da *Common Foreign and Security Policy*.

É com o Tratado de Maastricht (*Title V*) em 1993 que foi fundado o segundo pilar da União Europeia, a *Common Foreign and Security policy* (CFSP) – nesse momento o protagonismo autônomo político e internacional da União Europeia muda, e progressivamente não será mais um “anão político”. No entanto, é uma política comum e não-comunitária (como no caso da união econômica); isso significa que as decisões devam ser tomadas por unanimidade (com possibilidade de abstenção), e passam a representar os interesses comuns das unidades intergovernamentais, normalmente negociados anteriormente durante os encontros dos Chefes de Estado no Conselho Europeu. É mais difícil manter a unanimidade³ conforme a União Europeia se alarga. Também, há as divisões entre “atlantistas e continentalistas” que dificulta a unanimidade. Com o Tratado de Amsterdã a CFSP evolui se tornando mais coerente, também prevendo maioria qualificada para certas decisões, maiores especificações no processo decisório⁴ e a criação do posto de *High Representative for the CFSP*, integrada às Missões de Petersberg (missões de paz) da UEO, agora parte da União Europeia nos Tratados.

³ A ideia de uma Comunidade Política Europeia ou de um Exército Comum Europeu foram abandonadas, ou tornadas mais distantes, enquanto a União Econômica foi adensada (hoje, também em crise, expressa no caso da Grécia).

⁴ Para mais especificidade, acessar documento oficial em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:a19000&from=PT>>

Explicada as organizações, dizemos que, com o fim da Guerra Fria, perderam seu referencial teórico e tiveram que se reformar com novas responsabilidades e uma nova identidade, somando-se as velhas ameaças às denominadas Novas Ameaças, para responder à nostalgia da previsibilidade da Guerra Fria e responder à crise institucional gerada. Em 1990 passaram a funcionar em complementariedade e sinergia através de cooperação interinstitucional (*interlocking institutions*), representada no seguinte quadro abaixo:

No novo período, a UEO é extinta em 2011 (com suas operações incorporadas pela CFSP – e mais especificamente a CSDP – da União Europeia) e a OSCE passa por um processo de congelamento, sobrando apenas a OTAN e a União Europeia como parte da Nova Arquitetura de Segurança Europeia. No pós-Guerra Fria, essa arquitetura de interação entre as organizações dialogava com o novo momento da ONU, como ficou claro na Operação Artemis no Congo. As dificuldades de existência que os países europeus passaram teve como resposta estratégica o alargamento, de forma a validar a sua existência (caso da OTAN e União Europeia).

A OTAN emite o seu primeiro conceito estratégico de caráter público em 1991, prevendo um processo de cooperação transparente e uma gestão de crises. Reformou-se com a *Partnership for Peace*, trazendo mais transparência entre a OTAN e os Estados-Membros, maior participação dos Estados-Membros no processo decisório, fomento à maior

interoperabilidade, além de uma reforma das forças armadas para gestão de crises⁵. Para o alargamento da OTAN, a organização convida o Estado para a *Partnership for Peace* (PfP) (diferente do alargamento da União Europeia, quando um país se candidata).

Em 1999 emite o segundo conceito estratégico quando a OTAN faz cinquenta anos, criando o *Membership Action Plan* (MAP) em que se determina aqueles que serão apenas parceiros (PfP) e aqueles que poderão aderir plenamente à OTAN; a organização foi alargada a Leste com a incorporação de Polónia, Hungria e República Checa. No entanto, as relações com a Rússia foram se tensionando, já que ela faz parte da PFP, mas não do MAP e a crise política e econômica da Rússia nos anos 1990 não possibilitou uma resposta à altura; somou-se a isso o novo alargamento em 2004 (Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia). Mais, o bombardeamento estadunidense da Sérvia (parceira da Rússia) em 1994, com o apoio à independência do Kosovo em 2003, levou ao maior isolamento da Rússia que respondeu em 2008 com a anexação da Ossétia do Sul⁶, e virando-se ao Oriente com a *Shanghai Cooperation Organization*.⁷ O ápice do conflito acontece em 2014 (até hoje) com o caso da Ucrânia, a ser incorporada à União Europeia e à OTAN.

Por fim, basta concluir sobre a OTAN que em 2010 emite novo conceito estratégico em que reforça os dois anteriores, defende a segurança atlântica como segurança internacional e europeia (parceiros estratégicos – algo repetido também pelos tratados da UE), reforça a segurança cooperativa e reforça a necessidade de agir em gestões de crise. Vale lembrar também que a OTAN foi periférica na invasão do Iraque, prevalecendo o unilateralismo da doutrina Bush preferindo trabalhar diretamente com a Grã-Bretanha. Também é importante lembrar que a França de De Gaulle até Sarkozy não fez parte da OTAN, conduzindo sua estratégia através da UEO; com Jacques Chirac retorna-se a uma parceria política, mas é apenas com Sarkozy, em 2008, que voltará a OTAN, consolidando a parceria estratégica com a União Europeia que viria a se firmar com o Tratado de Lisboa em 2010.

⁵No entanto, a OTAN nunca colocou entre suas prioridades a gestão de crises e a construção da paz. É verdade que após o relatório do PNUD de 1994 sobre Segurança Humana levou a uma adequação das diferentes forças militares regionais – caso mais claro da União Europeia, Japão e Dinamarca – em torno do conceito, mas a OTAN só viria a incrementá-la moderadamente com o Afeganistão já na administração Obama. Ficou responsável então à União Europeia através de sua CFSP, mais especificamente através da CSDP, área que não concorre com a parceria atlântica e sua diferença normativa frente à política externa dos EUA.

⁶A Rússia alega que a independência do Kosovo fere o Direito Internacional, já que a independência é garantida apenas às Repúblicas da Federação da Iugoslávia e o Kosovo era região autônoma do território sérvio – assim como alega que o bombardeio americano fere o Direito Internacional porque não foi deliberado pelo Conselho de Segurança da ONU; em resposta veio a ação da Rússia na Ossétia do Sul, para a qual as alegações dos EUA e União Europeia são semelhantes.

⁷É, de certa forma, a resposta à Parceria Atlântica (Europa e EUA) do pós-guerra fria; uma organização de acordos abrangentes: militares, econômicos, políticos. Os principais países são Rússia e China, mas também os da Ásia Central, além de atuação de países como Índia, Paquistão, Irã etc.

A União Europeia e a CFSP diferem na OTAN. São parceiros estratégicos (“*separate but not separable*”), porém com competências diferentes – toma-se a precaução para que a ação europeia não concorra com a OTAN (agir apenas quando a outra não está presente ou em competências que a outra não tem). Surge após o conflito bipolar e pressupõe uma outra normativa pautada numa agenda para segurança e desenvolvimento⁸, consolidando-se em 2003 e confirmando-se em 2008, ambas as datas em que o *High-Representative* Javier Solana (HR/CFSP) emite os documentos em torno da *European Security Strategy* (COMISSÃO EUROPEIA, 2003) e pressupõe a criação da CSDP (*Common Security and Defence Policy*) para segurança cooperativa mais que coletiva – para além do art. 5, ação “*out of area*”, par administração de crises, operações de construção da paz e de manutenção da paz, missões policiais e de justiça.

Em 2003, com a decisão unilateral dos EUA em invadir o Iraque, desrespeitando as determinações do Conselho de Segurança (ONU), as nações europeias se dividiram entre as que apoiaram e não apoiaram. Ficou claro para a União Europeia de que ela não poderia cindir novamente e deveria possuir uma política de segurança comum, frente ao unilateralismo estadunidense. Assim, em dezembro do mesmo ano, surgiu o primeiro documento da *European Security Strategy* (COMISSÃO EUROPEIA, 2003), intitulado *A Secure Europe in a Better World*, assumindo o terrorismo internacional como a primeira ameaça à segurança europeia, apresentando o multilateralismo eficaz como uma das receitas para combater essa ameaça, também atentando-se à necessidade de um *comprehensive approach* em questões de caráter humano e civil (Segurança Humana). Tinha como intenção fazer frente ao unilateralismo militar norte-americano dos *neocons*⁹, e passou a ser uma crença consensual entre a União Europeia de que a segurança é indivisível e de que o multilateralismo eficaz é o norte da política de segurança comum europeia, assim como o é da segurança global. Com os ataques de Madrid (2004) e Londres (2005), a União Europeia vê sua unidade novamente ameaçada; após a contenção dos ataques a rede bancária da Estônia, em 2007, lançou-se o segundo documento estratégico (2008), o qual passou a tratar as novas ameaças como cyberterrorismo, mudanças climáticas e pirataria. É nesse mesmo ano quando a UE incorpora as funções e missões da UEO, sendo o primeiro passo para o fim da segunda organização, e consolidando a Política de Segurança e Defesa (CSDP) da UE, através das

⁸ A agenda, porém, já se desenvolvia no interior da Comissão Europeia; Schuman já mencionava; ex: Convenção de Yaoundé e Convenção de Lomé (1975) com os países ACP.

⁹ São denominados *neocons* políticos e cientistas políticos estadunidenses próximos do Partido Republicano, desde os anos 1960 (Guerra do Vietnã). Muitos dos *neocons* definiram a política externa dos governos. O exemplo mais referido hoje em dia é a Doutrina Bush (filho).

ações *out of area*, em missões no continente Africano e Europa Oriental. Em 2009, entra em vigor o Tratado de Lisboa, que aprofunda a segurança comum europeia, com a criação da *European Agency of Defence* (AED), e a intenção de planificar um complexo militar europeu – porém, sem muitos avanços até hoje.

O que difere a política europeia é a sua retórica civil, humanitária e multilateral, sua vantagem comparativa em relação à OTAN. Ela está alinhada com a agenda de Segurança Humana das Nações Unidas. A Segurança Humana já é cogitada e ensaiada pela União Europeia desde a Guerra do Kosovo (1994) quando Javier Solana era Secretário-Geral da OTAN e fez parte do comando da operação IFOR¹⁰ – a operação foi, depois, substituída em 1996 pela SFOR, e em 2004 pela EUFOR Althea, de comando europeu, exemplo da prática diferencial europeia. Javier Solana foi também o principal *High Representative for the Common Foreign and Security Policy* (1999-2009), quando foram emitidos os documentos estratégicos que comentamos, e foi definida a normativa e prática europeia em matéria de segurança internacional. A administração de Solana obteve grande impacto sobre o Departamento de Governança Global da *London School of Economics*, encomendando dois relatórios com supervisão de Mary Kaldor para a formulação da Doutrina de Segurança Humana para a Europa (emitidos em Barcelona – 2004 – e Madrid – 2007). Este foi um esforço para criar uma política de segurança sólida, pragmática e humanitária para a Europa; se tornaria ainda mais forte após o Tratado de Lisboa (2009) e a consolidação de uma política externa comum para a União Europeia.

É necessário, então, traçar o que entendemos por Segurança Humana. Com o fim da guerra fria, “novas ameaças” emergiram, de maneira que o pensamento tradicional (estatal, militar, realista) não comportava os desafios do novo rearranjo internacional (PUREZA, p.24, 2009), quando “definitivamente a referência em segurança deixou de ser a fronteira do Estado e passou a ser a existência de pessoas”.

Isso fica mais claro após o Relatório Sobre Desenvolvimento Humano do PNUD, de 1994, quando se desenvolve o conceito de Segurança Humana, e Estados passam a aplicar o conceito em atenção ao indivíduo em perigo estrutural dentro de Estados falidos que não são capazes de garantir sua integridade física ou plenas condições de vida, liberdade e desenvolvimento pessoal e coletivo. Entram conceitos como *freedom from want* e *freedom*

¹⁰ A operação foi comandada pela OTAN e em substituição às forças de paz das Nações Unidas, para o conflito no Kosovo. As operações das Nações Unidas e da OTAN eram operações de *peace enforcement*, ou seja, que pressupunham o uso da força para impor a paz às partes do conflito. Já a operação seguinte, comandada pela União Europeia (EUFOR Althea) foi uma operação de *peacebuilding*, ou seja, de implementação dos acordos de paz (Dayton Agreement) de 1995.

*from fear*¹¹, e prevê-se também o terrorismo agir e ter como base esses próprios Estados, pela sua vulnerabilidade institucional e social. Busca-se assim soluções positivas a essas ameaças. Propõe-se que a segurança não seja compreendida apenas em sua forma militar, devendo englobar segurança econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (CRAVO, p.70, 2009), para uma reforma estrutural e sustentável de um Estado falido. O desenvolvimento, então, passa a ser diretamente associado à segurança. Parte-se de um “dividendo para a paz” (CRAVO, p.69, 2009), já que o mundo do pós-Guerra Fria não trouxe a paz, e foi perpretado por inúmeros conflitos intraestatais que não haviam até então sido enfrentados pela comunidade internacional (Mary Kaldor denominou “Novas Guerras”). Progressivamente a noção de Segurança Humana foi incorporada à política externa de Estados como Japão, Canadá e Noruega. Ao lidar com novos paradigmas de insegurança em Estados falidos, a esses Estados junto à ONU passaram a adotar a Segurança Humana simultânea à urgência de desenvolver práticas de manutenção e construção da paz em regiões de conflito, com a ajuda de ONGs, criadas com o objetivo de formarem *security community practices* (ADLER, 2008) – na União Europeia, isso é expresso nos Relatórios da London School of Economics, coordenados pela Mary Kaldor, e encomendados por Javier Solana.

Desde o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, a segurança humana foi adotada em 1995 na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social na Dinamarca. Sob sua influência, aconteceu em 1997 na Campanha Internacional para Banir as Minas Terrestres (Convenção de Ottawa – países se comprometeram a eliminar o seu arsenal de minas ou de utilizá-las), o que ajudou a criação do Tribunal Penal Internacional (2002), além de facilitar vários painéis e comissões na ONU (BUEGER, 2010). Passou então a ser adotada como política externa nacional com cooperação multilateral (*Human Security Network*) (BUEGER, 2010). Em 2001 ainda teremos mais um relatório importante da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, em que se discute a responsabilidade de proteger como intervenções militares, e ainda em 2003 teremos outro relatório escrito em conjunto com Amartya Sen, intitulado *Human Security Now* (PUREZA, p.31, 2009) – esse é um relatório que responde à Millenium Summit de 2000 das Nações Unidas, e urge para uma resposta global ao “freedom from fear and freedom from want”.

¹¹ Tais coneitos são reivindicados no Relatório de 1994, fazendo referência à fundação das Nações Unidas e também ao discurso de Roosevelt na Carta do Atlântico. É entendido pela bibliografia especializada, que *Freedom From Fear* significa garantir aos indivíduos a sua segurança frente a violência; já *Freedom From Want* significa dar condições para que todos vivam dignamente (geralmente relacionado com desenvolvimento econômico e social). Diz-se que a primeira é uma abordagem restrita, aplicada para a garantia à vida de indivíduos em situações de conflito, a partir de “Estados falidos”; a segunda é uma abordagem abrangente, um programa de desenvolvimento humano.

A Segurança Humana preocupa-se com a segurança individual por todo o globo e com a solução de problemas estruturais – a maior parte são problemas sociais. Uma definição mais precisa diz que: *human security is the idea that individual is at the receiving end of all security concerns* (FLOYD, 2007, p.40). José Manuel Pureza (p.30, 2009) não deixa de apontar que essa centralidade no indivíduo e em sua segurança física, é uma reviravolta no entendimento da segurança internacional que passa a atuar como uma tecnologia biopolítica global (como Didier Bigo alerta). Porém, tanto Pureza (p.33, 2009) quanto Maria Teresa Cravo (2009), entendem que embora houvessem agendas positivas em torno do conceito de Segurança Humana, houve uma reviravolta após o 11/09 e da guerra ao terror, quando levou a segurança humana a ser instrumentalizada pelas nações centrais com justificativa de intervenção militar (como o caso do Iraque), e de controle programático das populações e indivíduos (caso de Guantánamo). Também é nessa centralidade no indivíduo que securitiza-se a imigração, e passa a tratar cada vida individual em mobilidade necessária como possível risco à segurança nacional e regional, necessitando controle programático dessas mobilidades e ainda permitindo ações extraordinárias violentas contra essa vida individual.

A proposta coordenada por Mary Kaldor – encomendada por Javier Solana à *London School of Economics*, nos relatórios de Barcelona e Madrid – é mais específica e observa a garantia da segurança do indivíduo em situações de conflito, assim como a normativa de ação de missões civis-militares para a garantia da segurança desse indivíduo ao longo de uma missão (algo mais próximo do *freedom from fear*). Essa normativa europeia é o que a diferencia do pensamento estratégico e geopolítico dos EUA, replicado na OTAN. Porém, atentamo-nos também à reviravolta descrita por Pureza e Cravo: com a guerra ao terror a agenda passou, em grande medida, a ser instrumentalizada. Cabe-nos então questionar como a União Europeia passou a lidar com a agenda.

With respect to "hard security" questions, the likelihood of a North-South confrontation seems remote; South-South crises are more likely. The main hard security regional threats perceived by many European governments are the proliferation of weapons of mass destruction and international terrorism. The presence of US and NATO naval and military forces in the region provide a credible defence shield. However, long-term reliance on the US is not a cherished goal for many European governments. This explain the effort to develop the CFSP and ESDP which, if achieved, will enable the EU to take on more of the military burden of its own security, including in the Mediterranean region. The main question in this case is wether the EU's actions will match its rhetoric. However, it must also be added that challenges such as the proliferation of weapons of mass destruction and terrorism cannot be met by military means alone but require North-South collaboration, the sharing of information, diplomatic effort, and confidence-building measures (PACE, 2007, p.87)

Entendemos que a União Europeia tem dificuldade em estabelecer uma agenda comum que garanta a simetria entre discurso e prática. Uma tentativa de incorporar uma Doutrina de Segurança Humana é dificultada pela dependência da OTAN, como pela inexistência de um comando comum ou uma indústria militar unificada (que seria garantido pela EAD). Também pela fragilidade de suas políticas regionais, frequentemente contestadas como assimétricas. Mas principalmente pelos recorrentes desafios que a União Europeia enfrentou no pós-guerra fria, que cindiram a decisão comum entre os membros. Veremos elas a seguir.

4.2. Dois Cismas: A Guerra do Iraque

A primeira Guerra do Iraque foi um golpe duro à unidade europeia. Enquanto o conflito na Iugoslávia foi também um desafio à Europa, a dificuldade foi em dotar-se de meios para responder ao conflito (que, então, foi coordenado pelos EUA através da OTAN). A Guerra do Iraque, no entanto, dividiu os países europeus. Quando o Presidente Bush decide invadir o Iraque e afirmar uma doutrina considerada unilateral, passando por cima do CSONU e mesmo abrindo mão da OTAN, o apoio europeu foi dividido. O primeiro Estado a apoiar e ser parceiro dos EUA na guerra foi a Grã-Bretanha de Tony Blair. Somaram-se a Espanha ao apoio da intervenção, mais os países do Leste (último e recente alargamento da UE). Alemanha e França, no entanto, condenaram a ação. Donald Rumsfeld, então, em 22/01/03 fez Ato da Fala em que se operou uma divisão da política comum europeia:

You're thinking of Europe as Germany and France. I don't. I think that's 'old Europe.' If you look at the entire NATO Europe today, the center of gravity is shifting to the East. And there are a lot of new members. And if you just take the list of all the members of NATO and all of those who have been invited in recently -- what is it, 26, something like that? [But] you're right. Germany has been a problem, and France has been a problem. (RUMSFELD *apud* BAKER, 24/01/2003)

Apesar da fala de Rumsfeld ter obtido audiência internacional, a resposta francesa – de pouco impacto – foi de que a divisão era falsa (já que Grã-Bretanha e Espanha não são “Nova Europa”), e que era irresponsabilidade da diplomacia americana induzir o cisma. Soma-se a isso o fato de que, apesar dos países do Leste e também Espanha apoiarem a invasão, o seu engajamento seria pouco representativo na limitação de suas capacidades.

A política externa dos EUA conseguiu, no dia 30/01/03, o apoio formal de oito países europeus que resolveram publicar a *Letter of Eight* condenando o regime de Saddam Hussein

e apoiando uma mudança de regime. Assinaram a carta a República Tcheca, Dinamarca, Hungria, Itália, Polônia, Portugal, Espanha e Grã-Bretanha. Pouco depois, em 6/02/03, a *Vilnius Letter* é publicada, com apoio mais explícito à invasão do Iraque, tendo assinaturas da Estônia, Lituânia, Letônia, Eslováquia, Eslovênia, Croácia, Albânia, República da Macedônia, Romênia e Bulgária.

A tensão continuou dentro da OTAN em Fevereiro; França, Alemanha e Bélgica bloquearam o apoio da organização para a intervenção, com apoio, inclusive, da Rússia. Não era previsível à época, no entanto, qual posição os três países tomariam.

Nesse sentido, tanto a unidade europeia como a relação transatlântica ficou abalada. Enquanto houve apoio europeu, por exemplo, na Guerra do Golfo (com tropas britânicas e francesas), a Iugoslávia também desempenhando a unidade europeia através da OTAN (mas um fracasso quanto a uma resposta europeia autônoma através da CFSP), a Guerra do Iraque levou a primeira cisma e quebra da unidade europeia em concordar com uma política comum. A resposta da União Europeia é ágil e Javier Solana, ainda em 2003, com a *European Security Strategy*, o principal documento de segurança europeia para o período do pós-Guerra Fria. Nele tenta-se garantir a unidade europeia e manter a solidariedade entre europeus, diferenciar-se da normativa dos EUA, mas afirmar a parceria estratégica nas relações transatlânticas.

4.3. Dois Cismas: A Intervenção na Líbia

Após a Crise da Dívida na Europa (2009) a radicalização política e a ascensão do nacionalismo voltam à Europa, assim como a assimetria entre países é tornada fonte de conflito (caso da Alemanha e Grécia, por exemplo). Mais, as tensões entre nacionalismos se acirram também em torno do fracasso das políticas europeias, coordenadas pelos países do Sul, para a região do MENA (*Middle East and North Africa*) que se torna zona de instabilidade nos conflitos civis após a Primavera Árabe (mais especificamente Síria e Líbia). Nesse mesmo período, o fluxo migratório intensifica-se aumentando a tensão entre os nacionalismos (ex: entre países que primeiro recebem o fluxo e países que são destino – enquanto os primeiros exigem mais meios da solidariedade europeia para conter o fluxo, os segundos buscam conter a circulação dos imigrantes dentro do espaço europeu – ambas, porém, políticas nacionalistas restritivas). A assimetria entre países, somado ao fracasso das políticas de estabilidade regional, junto à crise migratória, levam a novo cisma europeu. O cisma é desencadeado principalmente pela a ascensão assimétrica da Alemanha (até então

uma potência civil) com tensões junto ao núcleo França-Inglaterra; mesmo entre França e Inglaterra houve cisma.

Em 2015, no CSONU, os membros permanentes França, Inglaterra, EUA votaram a favor de uma *no-fly zone* na Líbia. Já Alemanha (que deseja a reforma do Conselho), absteve-se junto à Rússia e China. Isso abalou a unidade europeia e a busca de protagonismo internacional comum europeu, relembrando momentos como no conflito da Iugoslávia, mas principalmente da invasão no Iraque; no entanto, é mais evidente a competição entre nações europeias por assumir responsabilidades nacionais mais que comuns.

No entanto, a posição da Alemanha não é solitária, outros também reivindicam uma ação de maior precaução. No encontro em Bruxelas (*EU summit* em 03/03/11),

(...) reports that, "Swedish Prime Minister Fredrik Reinfeldt also publicly rejected the idea proposed by London and Paris. 'Any discussion of a military intervention is an issue for the UN, NATO [of which Sweden is not a member] and the Arab League,' he said." The EU was notably absent from this list. (DALE, 07/09/15)

Mais, David Cameron ratifica a crise da unidade europeia: *of course the EU is not a military alliance and I don't want it to be a military alliance. Our alliance is NATO.* (DALE, 07/09/15).

O cisma continua na *EU Summit* em Bruxelas (Abril): a proposta da EUFOR¹² liderar uma operação naval e militar com 1500 soldados foi negada pela UN; a liderança seria alemã com 990 soldados, e era uma resposta ao pedido da UN de intervenção humanitária. Alemanha buscava protagonismo no conflito, contestando a liderança da França e Grã-Bretanha junto à OTAN. A derrota foi uma reversão da oposição de Berlim à França e Inglaterra. Catherine Ashton (HR/EU) disse que a operação não foi completamente descartada e poderia vir a ser "um último recurso". Declaração da diplomacia alemã (*off-record*) afirma que a decisão foi de disputa política e descolada da realidade em si (ou seja, um cisma entre europeus mais que um problema na Líbia). França e Grã-Bretanha, no entanto, ficaram satisfeitas com a resolução, podendo tomar a vanguarda das ações na região nos termos que já ocorriam, junto aos EUA, através da OTAN, com o objetivo primeiro de "retirar Gadaffi". (MARSDEN, 13/04/11)

¹² A EUFOR é derivada da EUROFOR. É uma força militar de emergência (rapid reaction). É uma operação subordinada à CSDP (Common Security and Defence Policy). É o braço militar da União Europeia e teve suas ações na Macedônia (2003), Bosnia (2004), Congo (2006), Chad (desde 2007)

Em seguida, os EUA retiraram parte de suas forças e transferiram à OTAN, porém França e Alemanha disseram que os parceiros devem ter mais investimento e participação. A tensão é gerada com a Espanha que creditou serem as forças já suficientes. Durante as discussões sobre a EUROFOR,

Sweden reportedly voiced reservations about the move. Finnish Foreign Minister Stubb warned of the development of a “stalemate” producing “more of a Kosovo situation, I would argue, and Kosovo lasted 78 days. (MARSDEN, 13/04/11)

A tensão também foi gerada entre a própria França e o Reino Unido, já que a França pretendia liderar a campanha militar, e não a OTAN. Em Doha, com reunião de 20 países:

The informal group was set up at the March 29 London conference on Libya and was initially France’s choice to lead the military campaign, not NATO as demanded by the US and UK. It was agreed that it would “provide leadership and overall political direction to the international effort, in close coordination with the UN, AU (African Union), Arab League, OIC (Organisation of the Islamic Conference) and EU (European Union) to support Libya. (MARSDEN, 13/04/11)

O Reino Unido, porém, também afirma o seu desejo de liderança: *Britain is seeking to establish its leadership role through the prominent Libyan defector Moussa Koussa. Formerly Gaddafi’s intelligence chief and foreign minister, he has since been identified by some sources as a long-time MI6 agent.* (MARSDEN, 13/04/11)

Soma-se que, a luz da crise migratória mais recente na Europa, em detrimento da instabilidade no Mediterrâneo, o fracasso das políticas dos países do Sul da Europa com seus parceiros mediterrâneos os afastou dos novos governos (como o da Tunísia), sendo também o protagonismo suplantado pela ascensão alemã que, ao mesmo tempo em que mantém uma agenda mais positiva e efetiva para a região, gerou descontentamento dos parceiros europeus, pelo tom alemão de “lição” aos seus vizinhos e também pelo fazer político alemão em região de influência histórica dos países do Sul da Europa.

4.4. Um balanço

Entendemos então que a identidade europeia durante a Guerra Fria era garantida através do antagonismo claro estabelecido com um inimigo territorial, a União Soviética. O processo de **Equivalência** e mitigação das diferenças se deu através da formação de uma Comunidade de Segurança e garantido pelas relações transatlânticas (Plano Marshall e OTAN), frente a uma Alteridade comum. Entendemos essa identidade da comunidade como

os chamados “valores comuns” europeus, ou seja, a democracia, direitos humanos e a economia de mercado (veremos mais especificamente na análise de discurso dentro dos documentos), ou mesmo, no limite, “a solidariedade entre europeus” (expressa claramente no art. 5 da OTAN, para segurança coletiva).

Com o fim do conflito, a unidade europeia possui liberdade para criar uma identidade autônoma (dos EUA) e assumir protagonismo regional e internacional. Não só é uma possibilidade, como é a necessidade de garantir a coesão europeia e a constelação pós-nacional. No entanto, o novo conceito estratégico busca fazer a sua unidade coletiva frente a uma Alteridade não-reconhecível (Novas Ameaças), tornando a unidade instável – mas mesmo ela previa ação regional a partir de valores compartilhados (no Mediterrâneo, por exemplo, com o Processo de Barcelona). Com o evento de 11/09, a Guerra no Iraque e os ataques a Madrid, Londres e Casablanca, temos situação de fratura entre europeus (caso do Iraque), demonstrando a fragilidade da solidariedade pós-nacional, que busca resposta de coesão identitária em matéria de segurança dentro da radicalização da agenda regional a partir da Guerra ao Terror (*macrosecuritização*). Esse processo conduz ao **banóptico** identificado por Bigo (2009), com consequências para a imigração, a mobilidade e o controle de vidas individuais (até mesmo para europeus, que passam a viver em um espaço republicano cada vez mais privado de publicidade em torno de decisões executivas extra-legais). Mais, como identificado por Cravo (2009) e Pureza (2009), com a Guerra do Terror há uma reviravolta da agenda de Segurança Humana que passa a ser instrumentalizada para administração do sistema internacional pelas potências hegemônicas. De qualquer forma, a retórica tem dificuldade de adequar-se à forma, principalmente com o aspecto modular e não-territorial das Novas Ameaças, gerando maior instabilidade regional. Também, no limite, o duplo da Segurança Humana no exterior (missões de paz e atenção à segurança do indivíduo em ameaça estrutural), é a maior securitização de temas no período contemporâneo, dentre eles a securitização da imigração: o controle biopolítico dos corpos e o monitoramento tecnológico de indivíduos e da mobilidade, codificando muitas vezes a Cultura como ameaça.

Identificamos que as políticas regionais fracassaram e a instabilidade foi estabelecida a Sul (mas também a Leste, na Ucrânia). As políticas regionais são essenciais para manter a identidade europeia (no limite, a solidariedade entre europeus e o consenso de uma política comum): buscava-se influir em uma região para se tornar a Alteridade necessária para a identidade europeia desejada – no Mediterrâneo, em que apoiaram governos seculares autoritários, externalizaram a agenda europeia e trouxeram ainda mais instabilidade para a

região (como veremos mais detalhadamente nos documentos) e consequente maior imigração provinda de zonas de conflito, que, barrada, é levada a meios mais perigosos de transporte, perpetuando catástrofes no Mediterrâneo. O fracasso das políticas regionais tensionam a unidade europeia que tenta anualmente renovar a sua política para as regiões, sem sucesso, com enorme desgaste.

Esse ciclo vicioso tem seu ápice em 2015. Nesse ano, após novo cisma na solidariedade europeia (seja pela crise econômica grega e a assimetria da Alemanha pós-crise, seja na divisão na Líbia em termos de segurança) e a ascensão de tensões nacionalistas antigas na Europa¹³, a agenda europeia se radicaliza novamente, agora em um estreito e evidente elo entre segurança e imigração, como podemos observar na figura de Avramopoulos¹⁴. É ele o responsável europeu pela política migratória; no entanto, fala mais sobre segurança em seus discursos; mais, lançou, no mesmo dia e lugar, em 2015, duas agendas que são correlatas: *European Agenda on Security* e *European Agenda on Migration*¹⁵. Vemos com preocupação a radicalização da agenda também na União Europeia, como forma de garantir-se, em torno de sua fragilidade desafiada por vezes desde o fim do conflito bipolar. Avramopoulos, comentando sobre a crise migratória, ela passa a ser o nó de composição do último fôlego para resgatar a unidade e identidade europeia (valores comuns, ou no limite solidariedade entre europeus), com a endógena frase:

“There is no simple, nor single, answer to the challenges posed by migration. And nor can any Member State effectively address migration alone. It is clear that we need this new, more European approach. (...) Europe's history if nothing else proves that we are a resilient continent, able to unite in face of that which seeks to divide us”. (AVRAMOPOULOS, 14/09/2015)

Identificamos que, ao mesmo tempo em que as agendas dos Estados se radicalizam no nacionalismo, a agenda europeia também se radicaliza para manter a solidariedade entre europeus. De qualquer forma, ambas as agendas radicalizam a “Fortaleza Europa” frente à onda migratória, estabelecendo antagonismo mais “duro” com regiões e sociedade periféricas como no Mediterrâneo, com a repetição (cada vez mais radical) de programas de política externa regional “viciada no fracasso”. Entendemos que, enquanto o ciclo vicioso não é resolvido, as tensões entre europeus (e a consequente ascensão do nacionalismo), assim como

¹³ Vemos tensões crescentes entre Alemanha, França e Inglaterra; tensões com a Rússia a Leste e nos Balcãs; tensões na Ucrânia; tensões no Cáucaso e nos Balcãs com participação da Rússia e Turquia; a volta do nacionalismo nos Balcãs; tensões no Oriente Médio e no Norte da África.

¹⁴ Identificamos isso através da análise quantitativa demonstrada ao fim do trabalho, quando ela nos retornou como documentos mais referentes entre segurança e imigração os Discursos de Avramopoulos.

¹⁵ Serão analisadas detalhadamente no capítulo seguinte.

a instabilidade regional tendem a crescer junto com o fluxo migratório e a tragédia no Mediterrâneo. A seguir, analisaremos os documentos-chave das instituições principais da política externa europeia.

CAPÍTULO V: ANÁLISE QUALITATIVA DOS DOCUMENTOS-CHAVE

Nesse capítulo fazemos uma análise detalhada e qualitativa dos documentos-chave das seguintes instituições: 1) *Common Foreign and Security Policy*; 2) *Common Security and Defence Policy*; 3) *European Neighbourhood Policy*; 4) *Mediterranean Partnership*; 5) Agências privadas de segurança (Frontex, Europol).

5.1. *Common Foreign and Security Policy*

Com o fim da Segunda Guerra Mundial era desejado que o espaço europeu se tornasse uma zona de paz, de forma a não repetir o mesmo escalonamento de conflito mundial, em torno de disputas históricas europeias, entre Alemanha, França e Inglaterra, mas também com a Rússia e regiões adjacentes como o Balcãs e Oriente Próximo. Para tanto, foi necessário mitigar o nacionalismo no espaço europeu e compor o que Habermas (2008) denominou Constelação Pós-Nacional – o nacionalismo não era mais visto como possível na Europa. Para isso, o Plano Marshall foi essencial, como a Comunidade do Carvão e do Aço, e também a política de segurança comum que foi preenchida pela segurança coletiva (art. 5) da OTAN em uma unidade atlantista. Essa unidade, porém, não era estável: a OTAN preencheu o espaço do fracasso de compor uma Comunidade de Defesa em 1950, mas mesmo assim, a França de De Gaulle não fez parte da OTAN (apenas será com Sarkozy) e compôs a UEO¹⁶ que, em certa medida competia com a OTAN, após ser abolida e incorporada à política da União Europeia no pós-Guerra Fria. Mais, a política de segurança comum europeia, mesmo fracassada a Comunidade de Defesa, era ensaiada com a *European Political Cooperation* (EPC): no pós-Guerra Fria, a aliança atlântica se viu fragilizada pelo fim de uma ameaça comum objetiva (URSS) e recuo dos EUA, enquanto desejava-se que a Europa possuísse autonomia – a EPC, porém, não foi capaz de dar resposta comum ao conflito no Afeganistão e na Iugoslávia, sendo novamente preenchida pela OTAN; assim, a EPC foi composta e fortalecida após a queda do muro na criação da *Common Foreign and Security Policy* (CFSP), que não aboliu a OTAN, mas é o lado autônomo europeu que considera a OTAN parceiro estratégico (“*separate, but not separable*” [COMISSÃO EUROPEIA, 2003]). Dentro da CFSP foi também composto um braço de ação civil-militar para operações de paz, interiorizando as Missões de Petersberg da UEO, braço chamado ESDP/CSDP.

¹⁶ Explicamos melhor o que vem a ser cada uma dessas agências de segurança, no capítulo anterior.

De forma a compor esse espaço de solidariedade e identidade entre europeus, formaram-se historicamente três pilares, formalizados em 1993, como seguem:

Source: Wikipedia

O primeiro pilar corresponde à integração econômica e social. Toma-se como maior exemplo a Comunidade do Carvão e do Aço, mas ressaltamos também os acordos nucleares com a EURATOM e as políticas de imigração, asilo e espaço Schengen, união aduaneira e monetária. O segundo é o nosso foco, a CFSP, onde se discutem tanto as operações de paz em zona de conflito como o suporte orçamentário para programas de reformas democráticas e garantia de direitos humanos. O terceiro pilar é a cooperação policial para assuntos como crime organizado, terrorismo, tráfico de pessoas e fraudes. O primeiro pilar é evidentemente um pilar de **Equivalência** já que são ações para mitigar diferenças e compor um ‘mínimo denominador comum’ entre europeus (a solidariedade europeia é endógena), na normativa clara de que liberalismo e integração levam à Paz. O o segundo pilar é um híbrido de **Equivalência** e **Diferença**: é um pilar político-identitário em que se define a identidade europeia (solidariedade endógena entre europeus) através da mitigação de diferenças e criação de sincronismo frente a ameaças comuns. Nesse caso, são ameaças aos valores comuns europeus e identidades parciais, mas também à identidade comum, ou seja, a solidariedade entre europeus, sendo tais ameaças o antagonismo ao qual deve ser protegido. O terceiro pilar opera basicamente a **Diferença**: agências tecnocráticas possuem o objetivo formal e legal de cumprir as suas diretrizes, ou seja, como outorgado, monitorar e processar aquilo que ameaça os valores comuns europeus.

Enquanto a nossa tese sobre o nexo entre segurança-imigração-mediterrâneo já é clara nos períodos anteriores, principalmente no caso dos três pilares, ela se torna mais clara ainda após 2009. Com o Tratado de Lisboa, os pilares são abolidos, e a política de segurança é conduzida pela nova *European External Action Service* (EEAS, 2015), quando o *High Representative of the Common Foreign and Security Policy* (responsável pelo segundo pilar, a CFSP) foi substituído pelo *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, que possui também, agora, necessariamente, o posto de vice-presidente da Comissão Europeia, mais capaz para a condução da política externa e de segurança. No novo período de abolição dos pilares, o terceiro pilar passou a conduzir não apenas as agências de cooperação policial (como EUROPOL e EUROJUST), mas também as políticas de imigração e asilo. Esse terceiro pilar passou a ser coordenado pelo *Justice and Home Affairs*, espaço onde é coordenada ação híbrida entre segurança e imigração (em que o Mediterrâneo é um foco) pela agência FRONTEX (controle e monitoramento de fronteiras).

Source: Wikipedia

As ações da AEES e da JHA são hoje coordenadas em conjunto, como constatamos analisando os documentos que serão objeto de consideração adiante. Desde 2014, por exemplo, observa-se que a HR da AEES (Morgherini, 2015) e o Comissário da JHA (Avramopoulos, 2015) dão declarações conjuntas e coordenadas, ou mesmo substituem funções em declarações. Avramopoulos, por exemplo, responsável pela política migratória da União Europeia, em seus *statements*, frequentemente faz Ato da Fala em torno apenas da Segurança. Mais, coordenou duas agendas que foram lançadas conjuntamente em 2015, e

apresentadas pelo mesmo, em um mesmo dia, sendo uma durante a manhã e outra durante a tarde. As duas agendas são duplos, como se observa em seu formato e de maneira declarada no interior dos documentos. São também, resposta à crise migratória no Mediterrâneo em 2015. As agendas são: *European Agenda on Security* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a) e *European Agenda on Migration* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b). Dizemos que é um passo além em que se estabelece o nexo segurança-imigração-mediterrâneo.

Acreditamos que a União Europeia “sofre” em manter sua unidade e identidade no pós-Guerra Fria, ao ter dificuldade de estabelecer processo de **Diferença** frente a Novas Ameaças que são difusas, quando as políticas comuns passam a ter dificuldade de manter o consenso – isso, também, afeta seu processo de **Equivalência**, ou seja, a mitigação de suas diferenças em antagonism frente a sua Alteridade (que não é mais “objetificável”).

O conflito na Iugoslávia foi o primeiro evento que desafiou a unidade europeia no novo momento histórico. Mas ainda mais desafiador foi o cisma em 2003, quando foi adotado o primeiro grande esforço de unidade europeia com a *European Security Strategy* (COMISSÃO EUROPEIA, 2003).

Novo cisma acontece hoje com o conflito na Líbia, em que se observa a ascensão de nacionalismos e competições, com reflexo de tensões na periferia da Europa. Entendemos que a resposta europeia para o cisma de 2003 foi reestabelecer “a solidariedade entre europeus” através de mecanismos de **Equivalência** e **Diferença** em torno de Novas Ameaças identificadas dentro da conjuntura da Guerra ao Terror, quando se torna mais evidente o tratamento de uma região (Mediterrâneo) como uma questão de segurança e objeto referente para formação de ambos os processos identitários (Europa e Mediterrâneo). Com novo cisma em 2014 (que é também o de uma crise econômica e social, expressa no caso grego), entendemos que a nova agenda europeia busca compor novo mecanismo político-identitário para superar a crise e garantir a ‘solidariedade entre europeus’, tendo agora a imigração *per se* como objeto referente a ser lido e superado em conjunto.

Enquanto os Estados-Membros não chegam em um acordo em torno da política migratória, a agenda europeia da AEES e JHA tomam esse objeto como a possibilidade de estabelecer uma agenda comum europeia – e uma agenda mais radical que as anteriores, com a sua Alteridade. Vemos a utilização da crise migratória como nova resposta para garantia da unidade europeia em torno do Ato da Fala de Avramopoulos em 14/09/15, intitulado A

European Response to Migration: Showing solidarity and sharing responsibility (AVRAMOPOULOS, 14/09/2015). Diz: *There is no simple, nor single, answer to the challenges posed by migration. And nor can any Member State effectively address migration alone. It is clear that we need this new, more European approach. (...) Europe's history if nothing else proves that we are a resilient continent, able to unite in face of that which seeks to divide us.* (AVRAMOPOULOS, 14/09/2015). O antagonismo formado aqui é mais evidente, em torno de um discurso endógeno.

A seguir analisamos especificamente os documentos da agenda de segurança da União Europeia.

5.1.1. European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World (2003)

Como observamos no capítulo anterior, após a cisma na Guerra do Iraque, Javier Solana tenta harmonizar as diferentes posições europeias e determinar de forma expressa as ameaças comuns através do *European Security Strategy, a Secure Europe in a Better World*, quando tenta harmonizar ("insubstituível") ao mesmo tempo que busca diferenciar-se da posição americana. Propõe-se a UE como ator regional e global, com parcerias a Leste e Sul, com capacidade militar e reformulação das responsabilidades e cargos em torno de política externa e segurança comum, com uma Europa unânime. No entanto, o desafio seria os Estados-membros abrirem mão de sua soberania, tanto os mais "fortes" como os mais "fracos".

Dentre as principais características do documento, a primeira é reconhecer que hoje, no mundo, mais do que conflito entre Estados, é no interior dos Estados que eles acontecem e são a fonte de ameaças difusas à Europa. Os conflitos violentos são regionais e transfronteiriços e ameaçam a estabilidade regional; violam direitos humanos, destroem infraestruturas e geram fracasso de Estados que transformam-se em áreas para ação do terrorismo e criminalidade organizada.

Estabelece um elo entre Segurança e Desenvolvimento (Segurança Humana), em clara diferenciação à OTAN e ao unilateralismo dos EUA. Diz ser necessário garantir a segurança nesses países, de forma a encerrar um ciclo de conflito, insegurança e pobreza.

O documento reconhece o Terrorismo como uma ameaça global e transnacional, mas também dizem que a globalização mantém os cidadãos europeus informados acerca de conflitos regionais e tragédias humanitárias, de forma que a Europa, hoje, deve superar o

conceito tradicional de solidariedade pela auto-defesa (art.5), mas, no contexto das Novas Ameaças, fazer a sua defesa no exterior (externanização – missões de paz da CSDP).

Mais, diz que a **geografia importa**. É necessário estabelecer relações com os países que fazem fronteira com a Europa, de forma a enfrentar as ameaças.

Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, Estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população. (COMISSÃO EUROPEIA, 2003)

O documento reconhece o Mediterrâneo como região que sofre de estagnação e conflito, merecendo maior envolvimento europeu no âmbito do Processo de Barcelona; ponderada a possibilidade de envolvimento com o mundo árabe. A estratégia para isso é investir no **multilateralismo eficaz**, ou seja, colaborar com a ONU, Mercosul, União Africana, e investir na volta de países que foram isolados – é uma clara diferenciação ao unilateralismo dos EUA da Doutrina Bush.

O documento declara a necessidade da Europa dotar-se de protagonismo internacional reconhecendo-se como um **Ator Global**. Para isso, precisa de mais investimentos e mais coerência – uma resposta à cisma dos países europeus diante a Guerra do Iraque.

O desafio consiste agora em congregar os diferentes instrumentos e capacidades: programas de assistência europeus, Fundo Europeu de Desenvolvimento, capacidades militares e civis dos Estados-Membros e outros instrumentos; todos eles podem contribuir para a nossa segurança e para a segurança dos países terceiros. A segurança é a condição primeira do desenvolvimento. (COMISSÃO EUROPEIA, 2003)

É contextualizado com esse documento, que Javier Solana encomenda à London School of Economics (LSE), estudos para estabelecer uma Doutrina de Segurança Humana para a Europa. Há um esforço normativo europeu de formar sua estratégia de segurança de maneira diferenciada, por exemplo, da política externa dos EUA. Preocupam-se em como garantir a segurança do indivíduo em situações de violência estrutural em Estados falidos ¹⁷. Está ali descrito os esforços de operações civil-militares da União Europeia que, partindo das missões de Petersberg, iria se fortalecer progressivamente em torno das missões de justiça e

¹⁷ É importante notar a semelhança com a Escola Crítica em Estudos de Segurança Internacional, e a ideia de emancipação como o outro lado da moeda de securitização, um conteúdo normativo positivo. Vimos isso no capítulo teórico a partir dos conceitos de Ken Booth (2007). Não é por acaso a semelhança, em disciplina que é próxima dos *policy makers*.

de paz dentro da Política Externa de Segurança e Defesa (ESDP/CSDP, o braço de ação exterior da CFSP).

5.1.2. European Security Strategy: Providing Security in a Changing World (2008)

Cinco anos depois a UE tenta reforçar a sua estratégia anterior com novo documento, ela agora reconhece a necessidade de programas regionais a Sul e a Leste, junto à criação da União para o Mediterrâneo, assim como os programas humanitários articulados na CSDP. Faz-se seu protagonismo como distinto a partir do maior contributo de desenvolvimento no mundo com o investimento em segurança humana. Reforça a ameaça do cyberterrorismo, da pirataria na Somália, do tráfico de armas leves, da resolução do conflito israel-palestino com a solução de dois Estados, e reconhece a necessidade de entender a dependência energética europeia como uma questão de segurança que deve ser tratada e garantida com os seus vizinhos em uma relação abrangente que seja comercial, política, de desenvolvimento e segurança partilhada, em coordenação com outras agências europeias regionais a Sul e a Leste.

Há um aprofundamento de foco:

Prosseguem os conflitos no Médio Oriente e noutras regiões do mundo, enquanto que outros deflagram mesmo às nossas portas. A degenerescência de alguns Estados põe em causa a nossa segurança, ao alimentar a criminalidade, a imigração ilegal e, mais recentemente, a pirataria. A ameaça do terrorismo e da criminalidade organizada adquiriu uma nova dimensão que se faz sentir dentro das nossas próprias sociedades. O programa nuclear iraniano registou um avanço significativo, representando assim um perigo para a estabilidade na região e para todo o sistema de não-proliferação” (COMISSÃO EUROPEIA, 2008:1).

Nos é importante ressaltar como a região é tratada com mais especificidade em matéria de segurança e como a “imigração” passa a ser um foco que será repetida diversas vezes no documento, acompanhada de “ilegal”. A preocupação e referência a “fronteiras” é mais evidente, assim como uma política de Alteridade.

Nesse sentido, diz

Não há, no entanto, motivo para complacências. Para que possamos garantir a nossa segurança e corresponder às expectativas dos nossos cidadãos, temos de estar prontos a sermos nós a moldar os acontecimentos. Significa isto que temos de ser

mais estratégicos na nossa maneira de pensar e mais eficazes e visíveis no mundo (COMISSÃO EUROPEIA, 2008: 2).

Requisita então mais capacidade, mais coerência e mais ação.

É um documento mais específico que o anterior. Reconhece mais precisamente as ameaças. Em matéria de Proliferação de Armas de Destruição Maciça, o foco é o Irã e a Coreia do Norte. A Leste, afirma a tensão junto à Rússia pelos “frozen conflicts” no Cáucaso, mais especificamente no conflito entre Georgia e Ossétia do Sul, ou também no Kosovo. Requisita para ambos os casos, maior ativismo e abordagem multilateral.

Em matéria de terrorismo, citando os ataques de Madrid e Londres, descreve a maior articulação de inteligência que é feita junto ao programa de Haia, a Dimensão Externa da Justiça e dos Assuntos Internos, assim como, principalmente a Estratégia Antiterrorista da União Europeia, exigindo maior partilha global de informações respeitados os dados pessoais (um ponto polêmico, relatórios da STATEWATCH desde então monitoram violações, que, hoje, são recorrentes).

Esta estratégia segue uma abordagem em quatro vertentes: prevenção da radicalização e do recrutamento, bem como dos factores que lhes estão subjacentes; protecção de potenciais alvos; perseguição dos terroristas; e reacção a atentados e suas consequências. Embora as medidas tomadas a nível nacional sejam essenciais, a nomeação de um coordenador da luta antiterrorista representou um importante avanço ao nível europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2008: 4).

Pede mais meios. Seja por mais recursos em suas operações militares de paz junto à PESD (ESDP/CSDP), a maior articulação dos países europeus em torno das missões, maior vigilância marítimo e centralidade da Agência Europeia de Defesa (que, depois confirmará um fracasso por falta de desejo dos países em torno de suas soberanias). Reafirma parcerias estratégicas em torno da OTAN, OSCE, relações bilaterais e regionais como a União Africana, e acima de tudo a ONU, ou o parceiro-chave sendo os EUA. Afirma a necessidade de consolidar mais meios com novo tratado da UE (que se confirmará com a criação da *European External Action Service*).

Nesse documento temos uma passagem em que se confirma a formação do Mediterrâneo como uma zona de alteridade através de um nexo segurança-imigração-terrorismo. Conforme a crise econômica e política da UE avança, isso se torna mais claro em torno da ação no Mediterrâneo e em resposta à Primavera árabe, ou ainda mais, confirmado pelo duplo de documentos de 2015 “uma agenda europeia para imigração” e “uma agenda

européia para segurança”, ambos apresentados pelo representante das questões de imigração da UE (análise quantitativa de seus discursos faremos em outro momento, em que observamos que esse representante fala quase exclusivamente de questões de segurança). Cito:

A União para o Mediterrâneo, lançada em Julho de 2008, imprimiu um impulso político renovado para levar por diante este objectivo com os nossos parceiros do Sul, graças a uma vasta agenda consagrada a áreas como a segurança marítima, a energia, a água e as migrações. Será dado neste contexto um lugar importante à forma de fazer face a ameaças à segurança, tais como o terrorismo. (COMISSÃO EUROPEIA, 2008: 10).

5.1.3. O DUPLO: *Internal Security Strategy (2010)*

No ano de 2010 o Conselho da União Europeia emitiu a estratégia de segurança interna, um duplo da Estratégia Europeia de Segurança (documentos anteriores, de sentido externo). Nos documentos anteriores nós já poderíamos conferir algo descrito nas análises teóricas das escolas de segurança internacional, como o conceito de segurança alargada e a securitização setorial de temas extra-militares. É natural que seja assim, já que o contexto de desenvolvimento das teorias é a Europa pós conflito bipolar, assim como objeto referente e os entendemos co-constitutivos (especialmente para as Relações Internacionais, já que a teoria e instituições de pesquisa são próximas de *policy makers*)

No entanto, o documento de segurança interna é mais claro nesse sentido. Orientado para os Estados-Membros e cidadãos europeus, é mais objetivo quanto às intencionalidades. Ele é precisamente a previsão de Didier Bigo (como descrito na parte teórica) tanto da indistinção entre “interno-externo” em matéria de segurança, como a sua microssociologia da segurança, identificando a terceirização da segurança através de agências privadas de segurança, assim como o “ban-óptico” com centralidade no indivíduo como ameaça através de controle de mobilidade junto a tecnologia da informação e de controle biométrico (no limite, o imigrante como potencial terrorista e ameaça à identidade europeia). O espaço europeu de democracia, justiça e liberdade possui ameaças identificadas:

[...] Demonstra o firme compromisso de continuar a fazer progressos no espaço de liberdade, segurança e justiça através de um modelo de segurança europeu para responder aos seguintes desafios: proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros; atender às causas da insegurança e não apenas aos seus efeitos; colocar no topo das prioridades a

prevenção e a antecipação; implicar todos os sectores que tenham uma função a desempenhar na protecção pública (político, económico, social, etc.); informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; e, por último, reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa elaborando uma abordagem de "segurança global" com os países terceiros. (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 2)

Em tal documento reconhecem outro duplo, o da sociedade europeia. As fronteiras porosas surgidas entre os Estados-Membros no Espaço Schengen e toda a integração derivada que acompanhou os benefícios da transformação tecnológica e de comunicação do período da globalização (sociedade aberta), se vê ameaçada por algo “externo” que se aproveita dessa mesma porosidade:

Um conceito de segurança interna não pode existir sem uma dimensão externa, uma vez que a segurança interna está, em grande medida, cada vez mais dependente da segurança externa. A cooperação internacional da UE e dos seus Estados-Membros, tanto a nível bilateral como multilateral, é essencial para garantir a segurança e proteger os direitos dos nossos cidadãos, assim como para promover a segurança e o respeito pelos direitos no estrangeiro. É preciso que as políticas da UE em relação aos países terceiros contemplem a segurança como um factor chave e desenvolvam mecanismos de coordenação entre as políticas de segurança e outras conexas, como a política externa, onde devem ser tidas cada vez mais em conta as questões de segurança numa abordagem integrada e proactiva. Em termos de segurança externa, a UE não pode limitar-se a conseguir uma mera cooperação entre os serviços de aplicação da lei dos Estados-Membros e os de outros países, especialmente os países vizinhos da UE. É necessário estabelecer relações com outros países no âmbito de uma abordagem global da segurança, colaborando de forma muito estreita com eles e, quando necessário, apoiando o seu desenvolvimento institucional, económico e social. (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 16).

Identifica a responsabilidade do COSI para estreitamento da colaboração entre agências como Europol, Eurojust, Cepol e Sitcen, de forma a trazer mais eficácia no apoio especializado às operações dos Estados-Membros (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 14).

Nos interessa observar no Documento especialmente o capítulo VII, determinando a Gestão de Fronteiras Integradas “Para além da luta contra a imigração ilegal, a gestão integrada das fronteiras desempenha um papel importante na manutenção da segurança” (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 14). É precisamente o constatado e alertado pela teoria de Didier Bigo sobre o banóptico criado em torno do monitoramento de fronteiras, a criminalização da imigração e a integração de agências terceirizadas policiais e de segurança com o controle fronteiriço, através da tecnologia.

O Documento reivindica reforçar a integração e continuar o desenvolvimento do monitoramento tecnológico pela Eurosur. Ressalta a necessidade de coordenação da ação da Frontex com outras agências, também lembrando a importância da tecnologia para isso, de forma a reduzir custos e ter mais eficácia, em parceria público-privada. São dois lados:

possibilitar rapidez ao viajante frequente, mas também “os controlos necessários para evitar a passagem nas fronteiras por pessoas ou mercadorias que constituam um risco para a União” (COMISSÃO, EUROPEIA, 2010: 15). Para isso é necessário cooperação e compartilhamento de informação com as autoridades policiais e os responsáveis pelo monitoramento de fronteiras, através do Sistema de Informação de Schengen: gestão integrada das fronteiras baseada na informação. Um sistema de informação e segurança comum é a forma de estabelecer confiança mútua (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 13) – o que entendemos como um mecanismo discursivo em segurança para estabelecer a unidade europeia na lógica Equivalência e Diferença. Ou seja, resumindo,

Uma abordagem estratégica da formação na Europa: este objectivo é essencial para estabelecer serviços policiais, judiciais e de controlo de fronteiras dotadas de tecnologia avançada e na vanguarda da especialização (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 16)

Ainda lembra a necessidade de colaborar com países terceiros, origem ou trânsito, para desenvolver as suas capacidades de controle fronteiriço – correspondendo ao que a bibliografia denominou externalização e europeização.

Mais, identifica a necessidade de reforçar a cooperação entre as missões civis-militares da CSDP (veremos mais adiante) com as agências de segurança e de monitoramento de fronteiras (já descritas – as mesmas responsáveis pelo controle migratório), interligando com a Guerra ao Terror:

Por conseguinte, deve ser ainda mais reforçada a cooperação no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, especialmente entre as agências da UE e as respectivas missões [...]. Há que prestar uma atenção especial aos chamados "Estados frágeis ou em situação de ruptura" para que não se transformem em placas giratórias da criminalidade organizada e do terrorismo. (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 17)

Por fim, como forma de demonstrar o elo claro estabelecido entre segurança-imigração, através de agências especializadas em monitoramento tecnológico das fronteiras e tecnologia da informação, e dito sobre a eficácia da agenda:

[...] eficácia no terreno: o trabalho das agências, instituições e organismos. Foi criada uma série de agências específicas da UE, entre as quais se incluem: a EUROPOL, cujo objetivo principal é recolher e trocar informações e facilitar a cooperação entre as autoridades policiais na luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo; a EUROJUST, que assegura a coordenação e intensifica a eficácia das autoridades judiciais, e a FRONTEX, encarregada da gestão da cooperação operacional nas fronteiras externas. A UE criou também a figura do Coordenador da UE da Luta Antiterrorista. Foram igualmente criados outros organismos e redes no domínio da formação, dos estupefacientes, da prevenção da criminalidade, da

corrupção e da cooperação judiciária em matéria penal. (COMISSÃO EUROPEIA, 2010: 8)

5.1.4. *European Agenda on Security (2015)*

O Documento foi lançado pelo Comissário Dimitris Avramopoulos no mesmo dia e lugar em que lançou a European Agenda on Migration. Entendemos que a agenda que articula segurança e imigração é mais radicalizada em 2015. Essa articulação é expressa no Documento:

[...] Combating cross-border crime and terrorism is a common European responsibility". This Agenda has to be seen in conjunction with the forthcoming European Agenda on Migration, which will address issues directly relevant to security, such as smuggling of migrants, trafficking in human beings, social cohesion and border management. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 4)

A agenda é referente às Estratégias de Segurança da UE, antes emitidas pela CFSP (e por isso enquadrados nesse espaço). Porém, tanto a Agenda para Segurança, como para Migração, foram estabelecidas pelo programa da Comissão for Migration and Home Affairs, a qual Avramopoulos é o responsável – a Comissão, provinda do terceiro pilar da União Europeia, lida tanto com questões policiais e judiciais, como (desde quando fundada com a abolição dos pilares) com questões de imigração. Isso nos serve como primeiro dado da progressão da agenda segurança-imigração; e como segundo dado constatamos que a estratégia de segurança em 2015 foi transferida da CFSP para a responsabilidade de Avramopoulos.

O Documento reconhece que grande parte dos problemas de segurança tem origem na vizinhança europeia, como forma de radicalização, violência e terrorismo, ameaças variadas e transnacionais, que cruzam fronteiras e setores (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 2).

Relata que o Sistema de Informação de Schengen (SIS) foi atualizado em 2015 para melhor compartilhar informação de potenciais terroristas de Estados-Terceiros, de forma a invalidar seus documentos (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 15).

Relata que vai fortificar o controle de fronteiras através de *Smart Borders* a ser apresentado em 2016. Ele engloba o Prüm Framework, exemplo de troca de informações entre agências e Estados-Membros com DNA profiles, dados de impressões digitais e registro de veículos, de forma a detectar crimes – ponto bastante contestado por organizações da sociedade civil que identificam a prática de coleta de dados de refugiados que chegam a Europa como violação aos direitos dos indivíduos. A isso soma-se, no documento, a

ampliação das capacidades da Europol para troca e compartilhamento de informações através do mecanismo SIENA, entre Estados-Membros, mas também com países terceiros. Ou mesmo o sistema PNR (Passenger Name Record), que identifica bookings e check-ins de passageiros, de forma a identificar potenciais viajantes que representam risco – essa parceria é firmada junto aos EUA, Canadá e Austrália (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 7). Mais, integrará a ECRIS, para compartilhamento de informação de histórico criminal de nacionais europeu com a previsão de incorporar o sistema a não-europeus; ou mesmo a EPRIIS da Europol, integrando os registros policiais da agência com os sistemas nacionais; também a CISE, sistema de informação marítima, para interoperatividade em matéria de segurança.

O uso das agências europeias e do sistema de informação integrado é essencial para a cooperação europeia:

EU agencies play a crucial role in supporting operational cooperation. They contribute to the assessment of common security threats, they help to define common priorities for operational action, and they facilitate cross-border cooperation and prosecution. Member States should make full use of the support of the agencies to tackle crime through joint action. Increased cooperation between the agencies should also be promoted, within their respective mandates. The revised cooperation agreement between Europol and Frontex, once implemented, will allow such synergies by enabling the two agencies to share personal data with appropriate data protection safeguards. Eurojust and Europol should further enhance their operational cooperation. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 8-9)

Entendemos isso como uma radicalização da agenda de processo já identificado em etapas anteriores pela bibliografia especializada (especialmente Didier Bigo e Jef Huysman), representando securitização progressiva de temas (e consequente securitização da sociedade europeia) como o ponto nodal que sustenta a identidade europeia comum. Também, para isso, outro instrumento e interesse é explicitado no documento para: “EU security industry [...]remove barriers to the Single Market and to enhance the competitiveness of the EU security industry in export markets. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 12)

Também encontramos o mesmo processo para a securitização da imigração:

One of the major problems the EU is currently facing is that criminal networks exploit individuals' need for protection or their desire to come to Europe. The more that such criminal smuggling can be stopped early, the less the risk of human tragedies as seen recently in the Mediterranean. Preventive action against the facilitation of irregular migration requires better information gathering, sharing and analysis. The key lies in cooperation against the smuggling of migrants inside the EU and with third countries. The EU should make this a priority in its partnership with third countries, offering assistance to help key transit countries to prevent and detect smuggling activities as early

as possible. Reinforced action against the smuggling of migrants between the EU and key third countries will be part of the forthcoming European Agenda on Migration. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a: 14)

Observamos que no documento e nessa última passagem (assim como no website sobre o programa), a ação preventiva e as *root causes* do fluxo migratório é substituída. Antes, as *root causes* eram combatidas por programas pró-ativos de cooperação para o desenvolvimento de países, através das políticas regionais de *co-ownership*; nos novos documentos, as causas passaram a ser as próprias redes criminosas de tráfico de pessoas, os passadores e facilitadores – o que já era reconhecido pela bibliografia especializada, ou pela sociedade civil, como *consequência* das políticas restritivas derivadas da agenda negativa e repressiva da UE.

5.1.5. European Agenda on Migration (2015)

A agenda migratória é reconhecida como o desafio à unidade da União Europeia (“no Member State can Effectively address migration Alone”), em que precisa balancear a segurança de suas fronteiras com a coesão societal e prosperidade econômica (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 2).

Reivindica triplicar o orçamento para as Operações Triton e Poseidon da Frontex, agora com funções contraditórias: (...) so that Frontex can fulfil its dual role of coordinating operational border support to Member States under pressure, and helping to save the lives of migrants at sea (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 3).

Reafirma a necessidade de atacar as redes criminosas que se aproveitam de migrantes, lembrando que a Alta-Representante Morgherini já colocou a disposição as operações militares da CSDP para combater os traficantes: operação militar e uso da CSDP para a questão migratória é inédita, até então, o documento refere-se às operações no Mali e na Nigéria como espaços para serem incorporadas ações de *border management* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 5). Para isso, apoiando-se nas novas competências de informação marítima administradas pela Europol em parceria com a Frontex; mais, a Europol ficará responsável por identificar conteúdo ilegal na internet, que atrai imigrantes e refugiados – é em grande medida pela internet que as redes operam, mas também é por elas que os refugiados compartilham suas experiências, rotas, dificuldades e estratégias.

Para responder à crise migratória, a EEAS trabalhará próxima aos países de origem, de forma a ter medidas concretas para prevenir viagens perigosas (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 5). Nesse sentido, agentes europeus da imigração (Frontex) trabalharam em parceria in loco com agentes de países-terceiros aliados a investimentos europeus, como na experiência bem-sucedida em 2014, com a Turquia, prevendo um investimento de EUR 96,8 bilhões para o período de 2014-2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 8). Também, externaliza as responsabilidades compartilhadas com os países do Norte da África em administrar o fluxo migratório, estabelecer acordos de readmissão, assegurar as fronteiras e salvar vidas, oferecendo parceria com a Frontex (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 11-12).

De forma a trazer eficácia ao controle se utilizará os três amplos sistemas de tecnologia da informação, a Eurodac, a Visa Information System e o Schengen Information System, de forma a trazer benefícios ao monitoramento de fronteiras, receber os viajantes “bona fide”, ao mesmo tempo que fortalece e combate a imigração irregular – prevendo ampliação do sistema em 2016, com o *Smart Borders* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 11).

Para isso:

Member States must also implement fully the rules on taking migrants' fingerprints. [...]The Commission will also explore how more biometric identifiers can be used through the Eurodac system (such as using facial recognition techniques through digital photos) (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 13)

Ou mais, é necessário integração comum protocolar dos retornos:

EU rules on the return of irregular migrants is now being assessed thoroughly in the framework of the Schengen Evaluation Mechanism, and a ‘Return Handbook’ will support Member States with common guidelines, best practice and recommendations. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 10)

Em seguida, o Documento demonstra preocupação com o fato de que os passadores se aproveitam da dificuldade de retorno de imigrantes irregulares (“apenas” 39% deles) uma vez que entraram em território europeu, sendo uma forma de combater a isso atacando as redes criminosas de tráfico de pessoas antes de entrarem na Europa (externalização e controle remoto), ou mesmo garantir que os países de origem recebam de volta os seus nacionais (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 9). Chamamos a atenção de que a dificuldade de retorno diz respeito ao princípio de *non-refoulement*, garantia do direito internacional à segurança dos refugiados que correm o risco de voltar à zona de risco da qual fugiram – sendo 39% um número expressivo a tomar como base, conforme alertado pela UNHCR e organizações da sociedade civil.

O Documento reconhece que a UE necessita dar uma resposta certa para seus cidadãos e que a agenda migratória pode ser melhor administrada coletivamente entre os atores europeus; ela necessita tanto atacar a imigração irregular e traficante, garantir a segurança de suas fronteiras, mas também aliadas a uma política comum de asilo. Tangencialmente, refere a necessidade de uma agenda para desenvolvimento regional, de forma a “enhance security of European borders as well as safety of migratory flows” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 6).

Reconhece, no entanto, a necessidade demográfica da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 14). Para tal, ampliará o seu programa de Blue Card, para vistos de mão-de-bra especializada e talentos para a Europa, assim como possíveis investidores em território europeu – a administração seletiva da imigração, a fuga de cérebros e o tratamento da questão migratória apenas a partir dos interesses europeus são condenadas medidas condenadas pela UNHCR que afirma o direito a asilo estar sendo negado. No entanto, a União Europeia coloca as prioridades da agenda de imigração em três frentes: estabelecer com eficiência uma política europeia comum em torno da imigração; uma responsabilidade partilhada das fronteiras; e um novo modelo de “imigração legal”, de forma a ter um sistema moderno, com impactos econômicos positivos e reduzindo riscos de “imigração irregular” (que pode ser entendida como indesejada) e de segurança (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b: 17) – confirmando também um elo estabelecido entre imigração-segurança, ou o imigrante como potencial ameaça.

O Documento, então, prevê (declarado e em anexo) receber 40 000 refugiados, mais 20 000 reassentamentos de países vizinhos, que deverá ser distribuído proporcionalmente entre os países (“cotas”). No entanto, essa previsão não chegou em acordo entre os Membros, e a UNHCR reconheceu, de forma conservadora, a necessidade da UE receber ao menos 200 mil refugiados em 2015.

5. 2. Common Security and Defence Policy

Não se encontram documentos estratégicos específicos para a CSDP. Ela é interior à CFSP, a quem responde – e onde está detalhada (observamos no ponto anterior). Os documentos da CSDP são, geralmente, relatórios e boletins. Optamos por uma análise global do assunto, como apresentada pelos websites da União Europeia. Parece-nos importante uma análise mais aprofundada sobre esse instrumento, interior à CFSP, para compreensão dos

mecanismos de externalização da agenda de segurança europeia, através das missões civis-militares em áreas adjacentes.

A Common Security and Defence Policy (CSDP) provém da European Security and Defence Policy (ESDP) criada em 2003 pelo Alto-Representante Javier Solana, junto com o documento European Security Strategy e em resposta à divisão europeia em torno da Guerra no Iraque, buscando unidade política entre os membros. A CSDP é o braço civil-militar da Common Foreign and Security Policy (CFSP), em que, partindo da normativa da CFSP, age no exterior através de missões de justiça, missões humanitárias, de peacemaking e peacekeeping, ou forças de combate para crisis management.

Segundo a bibliografia especializada (FERREIRA-PEREIRA, 2008), com a criação da CSDP, a União Europeia se transformou de um protagonista internacional civil-normativo para um protagonismo civil-militar.

A sua origem já estava prevista desde o pós-Segunda Guerra, na criação de uma European Defence Community (EDC) que, fracassada, foi substituída pela OTAN (para segurança coletiva, através do art. 5, de coordenação estadunidense) e da criação da Western European Union (WEU) sob liderança da França de De Gaulle (que não fazia parte da OTAN) – nela, haviam as Missões de Petersberg, ou seja, missões civis-militares nas regiões adjacentes para construção da paz. Em 1998 (após a crise na Iugoslávia), encontro entre Jacques Chirac e Tony Blair em St. Malo, afirma a necessidade de haverem forças militares e autônomas da União Europeia, prontas para agir e responder a crises internacionais; em consequência, em 1999, o Conselho Europeu resolve incorporar as Missões de Petersberg e nomeou Javier Solana, ex-Secretário Geral da OTAN (com experiência na Iugoslávia), como o Alto-Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, fundada com o Tratado de Amsterdã, no mesmo ano.

A experiência de Javier Solana na Iugoslávia leva o lançamento, em 2003 (após divisão da Europa em torno da Guerra do Iraque), a *European Security Strategy* para garantir a unidade e solidariedade entre europeus através de uma política de segurança de normativa diferenciada da estadunidense (foram encomendados Relatórios para a London School of Economics dirigidos pela Mary Kaldor, em que se estabelecesse a normativa “A Human Security Doctrine for Europe”), em que a CSDP e suas missões é o braço ativo. No entanto, a parceria atlântica é dada como essencial e as missões da CSDP não concorrem com a da OTAN, dentro do mote “separable, but not separate”. Com o Tratado de Lisboa em 2009, foi criada a Agência Europeia de Defesa, de maneira a progredir no aparelhamento e sincronia

das forças europeias além do abolimento dos três pilares europeus (sendo um o de Segurança Comum) e criação da European External Agency, em que o Alto-Representante passou a ser também o Vice-Presidente da Comissão Europeia, sendo possível um maior “comprehensive approach” nas missões civis-militares.

Desde 2002, com a missão na Bósnia, já houveram mais de 30 missões civis e militares. Temos então, dois mapas em que detalham as missões em andamento e as missões concluídas.

Source: EEAS webste

Source: EEAS website

5.3. Mediterranean Partnership

A Parceria para o Mediterrâneo, conhecida como Processo de Barcelona, foi iniciada em 1995. Com o alargamento da União Europeia e por pressão dos novos países do Sul (como Portugal e Espanha), a política externa da União Europeia voltou-se coletivamente a Sul – até então, a pressão era a Leste, com o fim da União Soviética, ou mesmo antes com a reunificação alemã. Elites sociais de Portugal e Espanha por muito resistiram à europeização e voltaram suas políticas, por exemplo, ao Mediterrâneo – quando incorporados à Comunidade Europeia, tais políticas foram aproveitadas. A França foi a maior interessada nesse processo, mas não possuía políticas consolidadas para a região como, principalmente a Espanha junto ao Magreb (ISTVÁN, 2010: 216). Foi ela a liderar o processo, identificando as três ameaças para a região: as crises sociais do sul mediterrâneo que causam instabilidade, o fundamentalismo islâmico que estava impulsionando a xenofobia na Europa e a onda migratória (ISTVÁN, 2010: 215). Nesse processo, o entusiasmo foi principalmente espanhol, em conduzir um acordo de *co-ownership* para uma agenda de segurança abrangente e simétrica. Tanto para o processo de Barcelona de 1995, como para a União do Mediterrâneo, a diplomacia espanhola teve grande influência, principalmente através das presidências ibéricas da UE e de Javier Solana (ISTVÁN, 2010: 226).

A Parceria para o Mediterrâneo foi a primeira política abrangente da UE para a região. Em sua abrangência, comportava três diretrizes para a formação de uma zona de paz, estabilidade e prosperidade: diálogo de política e segurança, parceria econômica e financeira, parceria sociocultural e humana. Foi o primeiro fórum multilateral com encontros regulares de Ministros de Assuntos Exteriores entre países em conflito (ex: Autoridade Palestina e Israel, Marrocos e Argélia etc). Possui Parlamento (EMPA). Pressupunha isonomia entre os membros, vistos como *co-ownerships*. Mais, também estabelecia relações bilaterais entre os Estados-Membros. A volta da União Europeia condiz em ser o parceiro principal da região em termos materiais. É o maior parceiro comercial em bens e serviços, mais de 50% das trocas da região são com a UE, e a região é responsável por 70% das exportações de alguns países europeus. Propõe então, o *Free Trade Agreement* previsto para estabelecer uma zona de livre-comércio até 2010 (barrada por não haver acordos sobre liberalização de commodities do Sul e bens manufaturados do Norte). As relações históricas, culturais e fronteiriças também contribuiriam para a criação da organização. A Europa é também o maior doador e investidor para os países do chamado MENA (Middle East and North Africa), através de instituições como o European Investment Bank, FEMIP, MEDA e MEDA II.

Em 2004, com a criação da *European Neighbourhood Policy*, o Processo de Barcelona foi incorporado como uma das dimensionalidades do programa. Enquanto as instituições euromediterrâneas passaram a cuidar primordialmente dos fóruns multilaterais, a ENP ficou responsável pelos acordos bilaterais – isso levou a problemas, detectados hoje, de “gap” gerado entre a UE e a cada país do Sul Mediterrâneo: enquanto a UE é parceiro com cada um dos países da região, os países passam a ter a UE como seu parceiro exclusivo ou mais importante. Com a ENP, e também nova agenda de segurança, ou novo contexto mundial (Guerra ao Terror – após os ataques de Madrid e Londres), a organização passou a preterir questões de desenvolvimento humano e privilegiar questões de segurança e imigração; novos instrumentos de investimento foram criados como a ENPI (futura ENI). Em 2005, portanto, foram emitidos documentos como: *Five-Year Work Programme*, *Code of Conduct for Countering Terrorism* e *Migration*– os últimos dois considerados pilares a serem acrescentados às três diretrizes anteriores. Apesar disso, ainda difere do tom da ENP ao ser um claro esforço normativo preocupado com a emancipação da sociedade civil (com referência expressa a violação de direitos humanos em questão de gênero), do diálogo político e da preocupação em dar a norma de não utilizar do código de conduta como estigma para cultura, credo, raça ou religião; mas acima de tudo, verifica-se um esforço em manter uma

agenda comum regional e não de hegemonia europeia – diferente do tom dos documentos da ENP.

Porém, o Processo de Barcelona estava enfraquecido pela baixa visibilidade, baixo investimento, reformas lentas, baixa participação e engajamento da sociedade civil e preterido pelos novos acordos e interesses estratégicos dos diferentes atores na região, dentro do contexto da Guerra ao Terror. Em 2008, as demandas de segurança e expansão europeia voltava-se a Leste sob liderança alemã. A ENP voltaria-se a Leste. A França de Sarkozy, no entanto, faz esforço de renovar a Parceria para o Mediterrâneo, forçando a nova política de vizinhança europeia ser dividida a Leste e a Sul. No entanto, o tom das instituições mudaram. Os projetos giram em torno principalmente do apoio ao setor privado (tanto europeu como do MENA), do setor energético (caro à Europa), meio ambiente, segurança e imigração. Também, apesar de declarar *co-ownership*, a assimetria entre a União Europeia e os países do MENA em determinar a agenda é transparente nos documentos, como veremos.

5.3.1. Barcelona Process (1995)

O documento que funda a Parceria para o Mediterrâneo é extremamente importante e representativo tanto no sentido normativo-positivo como para entender o nosso objeto referente. Ele mereceria análise própria, externa e detalhada que buscamos evitar para não tornar o trabalho mais massivo e redundante. Ateremo-nos aos pontos principais e estruturais.

O conceito do documento é regularmente repetido pelas autoridades é a intenção de tornar o Mediterrâneo como uma área de diálogo, trocas e cooperação como garantia da paz, estabilidade e prosperidade, demandando o fortalecimento da democracia e o respeito aos direitos humanos, com sustentável e balanceado desenvolvimento social e econômico, entendimento entre culturas (MEDITERRANEAN, 1995: 2).

Respeita-se a liberdade de escolha política, cultural, religiosa, sistema institucional e judicial, sem nenhum tipo de preconceito, combatendo racismo e xenofobia, dentro do princípio de proporcionalidade, isonomia, com igual participação e contribuição de todos os membros em igualdade soberana, conforme define os princípios da Carta da ONU sobre a autodeterminação dos povos, ou seja, sem a disposição para intervenção internacional entre os membros.

Afirma o compromisso de cooperação para combater o terrorismo (noção embrionária, mais referente ao terrorismo interno do que o terrorismo internacional entendido pós-11/09), e a necessidade de lutar em conjunto contra a expansão e diversificação do crime organizado. Soma-se a isso a promoção da criação de uma segurança regional comum através de acordos de não-proliferação de armas de destruição em massa, campanhas de desarmamento e controle de armas, de forma, porém, que isso não contragida o desenvolvimento das capacidades militares de legítima defesa – mas para isso, sendo necessário estabelecer mecanismos progressivos de confiança mútua, em nível regional e sub-regional. Políticas de confiança mútua e security-building não devem dotar-se de qualquer tipo de discriminação.

Oferecer condições favoráveis para diálogo entre parceiros sobre qualquer informação a respeito de direitos humanos, direitos fundamentais, racismo ou xenofobia, promovendo a tolerância e combatendo a intolerância. “The participants stress the importance of proper education in the matter of human rights and fundamental freedoms”(MEDITERRANEAN, 1995).

Respeito ao território, de acordo com o direito internacional, e estabelecimento de meios pacíficos de solução de conflitos.

Para isso, primeiro se estabelece uma política para progressiva criação de área de livre-comércio a ser estabelecida até 2010, com cooperação setorial e compromisso europeu de de aumentar substancialmente os investimentos (MEDITERRANEAN, 1995: 4). Para isso, deve adotar “suitable measures as regard rules of origin, certification, protection of intellectual and industrial property rights and competition” (MEDITERRANEAN, 1995: 4). Adotar políticas de acordo com a economia de mercado e a integração econômica, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento de cada país; ajustar e modernizar as estruturas econômicas e sociais, dando prioridade à promoção do setor privado, com adequado framework institucional, tendo o compromisso de mitigar qualquer consequência social negativa desse processo através de programas voltados às populações necessitadas. Também, o estabelecimento de canais de transferência de tecnologia devem ser promovidos.

Na área de parceria social, cultural e humana, os países devem promover o entendimento entre culturas e trocas entre as sociedades civis, promovendo trocas humanas, científicas e tecnológicas, de forma a melhorar a impressão mútua. O compromisso no entendimento que o progresso social deve acompanhar o progresso econômico, junto ao respeito dos direitos sociais e o direito ao desenvolvimento (MEDITERRANEAN, 1995: 1-).

Dentro do capítulo de Migração, é proposto que encontros periódicos de oficiais lidaram em conjunto com os fluxos migratórios, incluindo o compromisso de melhorar as condições de vida de imigrantes no espaço europeu. Dentro do mesmo capítulo é discutido lidar com o terrorismo e o crime organizado como um compromisso entre todas as partes, através de cooperação policial, judicial e informacional, assim como acordos de extradição, respeitando e diferenciando a situação de cada membro (MEDITERRANEAN, 1995: 13).

Por fim, pressupõe a criação de um Parlamento (que foi efetivado):

An Inter-Parliamentary Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean was held in Valletta from 1 to 4 November 1995. The European Parliament is invited to take the initiative with other parliaments concerning the future EuroMediterranean Parliamentary Dialogue, which could enable the elected representatives of the partners to exchange ideas on a wide range of issues (MEDITERRANEAN, 1995: 13).

5.3.2. *União Para o Mediterrâneo (2008)*

Em 2008, com liderança da França de Sarkozy, uma nova parceria foi lançada. Nesse período se disputava (orçamento) se, tanto a política de segurança como a de vizinhança europeia, deveria se ater a Leste (liderado pela Alemanha) ou a Sul. A formação da União para o Mediterrâneo foi a resposta a Sul e foi incorporada como um dos braços da *European Neighbourhood Policy* (os outros dois são: *Black Sea* e *East Partnership*). A primeira proposta era uma União Mediterrânea (mais radical, incluindo apenas os países do Sul da Europa), que foi rapidamente incorporada de forma mais abrangente na ENP após preocupação dos países do norte da Europa de não fazerem parte. Nos anos seguintes, ambos os braços da ENP são desafiados por: tensão com a Rússia a Leste (caso Ucrânia) e Primavera Árabe a Sul (com centralidade aos Estados Falhados em Síria e Líbia). O novo ímpeto para a instituição terá novo financiamento da União Europeia (já massivo para a região, em torno da *European Neighbourhood Policy Instrument*, programa MEDA e MEDA II, *Euro-Mediterranean Investment and Partnership Facility-FEMIP*), além de setor privado, cooperação bilateral e contribuição dos parceiros mediterrâneos.

O documento de 2008 é claro em aproveitar toda a experiência institucional anterior do Processo de Barcelona. Entende que houveram muitos avanços em termos de desenvolvimento econômico, democratização, liberdades individuais, cooperação entre

membros, criação de uma zona de paz, estabilidade e prosperidade, sendo o único fórum multilateral em que os países envolvidos (muitas vezes em conflito) possuíam um espaço de diálogo em que se encontravam Chefes do Executivo e Encontros Ministeriais; que é um espaço comum civilizatório e cultural, com a criação de Parlamento e instituições próprias. Reconhe, porém, que o êxito é parcial e que, a Zona de Livre-Comércio prevista para 2010 está distante (não foi possível chegar em acordos em torno de serviços e commodities, pela desigualdade entre Sul mediterrâneo e Norte mediterrâneo). O problema não são as intenções e meios criados, mas que são insuficientes e é necessário novo esforço para visibilidade (COMISSÃO EUROPEIA, 2008: 3). A mesma fórmula de 1995, em torno do comércio e desenvolvimento é tão válida quanto antes.

No entanto, reconhecem que assimetria foi gerada entre os membros, o que impossibilitou progresso na parceria:

There is a need to reassert in political terms the central importance of the Mediterranean on the political agenda of all participants. There is mutual concern about the perceived lack of co-ownership by Mediterranean partners. Another area to be addressed is the lack of institutional balance between the weight of the EU on one side, and the Mediterranean partners on the other. An additional deficit of the Barcelona Process has been its weak visibility and the perception by citizens that little is done to tackle their daily problems and their real needs. More engagement and new catalysts are now needed to transform the objectives of the Barcelona Declaration into tangible realities (COMISSÃO EUROPEIA, 2008: 3-4)

Confirma que a União para o Mediterrâneo (multilateral) passará a fazer parte de um programa europeu mais amplo, a ENP (bilateral):

It will be complementary to EU bilateral relations with these countries which will continue under existing policy frameworks such as the European Neighbourhood Policy, and, in the case of Mauritania, the African, Caribbean, Pacific framework. It will also be complementary to the regional dimension of the EU enlargement policy, which includes the accession negotiations and the pre-accession process. It will also be coherent and complementary with the EU- Africa Strategy. (COMISSÃO EUROPEIA, 2008: 5)

O documento reafirma a importância do *Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly* (EMPA) como espaço de livre-troca de pontos de vista e diálogo aberto, com ímpeto de adotar resoluções e recomendações. Além disso, afirma a importância das diferentes Reuniões Ministeriais transitarem entre diferentes países da União Europeia e do Mediterrâneo e que o

país-sede convide formalmente todos os países que são parte da iniciativa. Afirma a necessidade de haver co-presidências de forma a haver “*co-ownership*”; no caso da União Europeia ela é estabelecida de acordo com o tratado de Lisboa, sendo o Presidente da União Europeia e o Alto Representante de Assuntos Exteriores da União Europeia (também responsável pela Política Externa de Segurança Comum). Estabelece a criação de novas instituições como um Comitê Permanente, um Secretariado.

5.3.3. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean (2011)

Em 2011, após a Primavera Árabe, a instabilidade gerada na região e a intensificação das rotas de imigração via o Mediterrâneo, a política europeia para a região teve um novo esforço em renovar-se. As relações de países como França e Itália com seus vizinhos foram cortadas (como no caso da Tunísia) devido à desconfiança da população do Sul do Mediterrâneo que observava apoio histórico desses países aos governos autoritários (como a proximidade de Berlusconi com Gaddafi e de Sarkozy com Ben Ali); além disso desconfiança devido, tanto a União Europeia como os países europeus, hesitarem em apoiar a sociedade civil do Norte da África, optando por condenar os regimes apenas quando já frágeis (tratamos de um caso mais específico, a Tunísia, em anexo desse trabalho, em que se pode ter como exemplo). A própria política da União Europeia viu-se imóvel na região, por uma política que foi devagar desde a criação do Processo de Barcelona, preterindo questões de desenvolvimento humano e dando ênfase em parcerias nas questões de segurança e imigração (clara nas Cláusulas Condicionais dentro dos Association Agreements, em que se prevê que países que não cumprirem determinadas condições – entre elas, o controle da emigração – investimentos previstos são interrompidos). Mais, grande parte dos processos de emancipação política dos países da Primavera Árabe eram liderados pelo islamismo político moderado (liberal e democrático) como a Irmandade Muçulmana e o *Enhada* – minorias políticas dentro dos governos autoritários e seculares da região que politizavam (ou mesmo securitizavam, dentro de agendas como a Guerra ao Terror) a questão através de um “discurso do medo”, identificando o islamismo político como organizações criminosas (discurso compartilhado pelas lideranças nacionais europeias). O protagonismo, desde então, foi assumido pela Alemanha, país que havia menos desconfiança.

Como resposta a União Europeia revê sua *Política Externa de Vizinhança* (ENP) e as políticas para a região. O último documento estratégico do multilateralismo euromediterrâneo, de acordo com o *website* da *European External Action Service* (EEAS), é o intitulado “*A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*” (2011), emitido pela Comissão Europeia, em torno do programa *Committee For the Regions*, e dentro de um novo programa da EEAS intitulado “*Partnership for Democracy and Shared Prosperity*” (2011) – que também é a Leste. Esse documento também está enquadrado nos documentos estratégicos da ENP, segundo a EEAS, mas, dentro do cruzamento optamos por colocá-lo dentro do recorte da Euromed.

Nesse documento reconhece-se a necessidade de apoiar e promover a transição democrática e de justiça com respeito aos direitos humanos, ao pluralismo, ao *rule of law* e à justiça social. Reconhece que a União Europeia não pode ser um ator passivo já que possuem valores compartilhados, que são universais (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 1). Afirma que a União Europeia é ator regional histórico, a Sul e a Leste, que auxilia países em transição através de investimentos e *expertise*. Mais, que é necessário agir com diferenciação (e abordagem) a diferentes países.

O foco de sua resposta para a região é em três frentes: *institution-building*, sociedade civil (principalmente jovens) e desenvolvimento econômico. Detalham então as diferentes estratégias, instituições e orçamentos entre: Ajuda Humanitária, Diálogo Social (ONG’s), Mobilidade, Investimento às Médias Empresas, Trocas, Cooperação Setorial (principalmente no setor energético, na agricultura e serviços), Instrumentos de Auxílio Financeiro, e as implicações regionais e sub-regionais.

Em todos eles estão detalhados programas e instituições que fazem parte da *European Neighbourhood Policy*, outras mais especificamente à *União Para o Mediterrâneo*, mas também a CFSP e CSDP, ou mesmo a FRONTEX. Como exemplo, são citados como instrumentos e instituições-chaves: *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI), *European Investment Bank* (EIB), *Facility for Euro-Mediterranean Investment Partnership* (FEMIP), *Deep And Comprehensive Free Trade Area* (DCFTA – destinado apenas a membros da ENP), ou mesmo a referência aos *Association Agreements* e *ENP Action Plans*.

Chama-nos a atenção um discurso de emergência e com o intuito de demonstrar ação para romper a imobilidade da União Europeia diante dos novos eventos, ao mesmo tempo que demonstra precaução e observação para novas medidas à região, que pode-se entender como “reação de surpresa”.

Algumas passagens específicas nos chamaram a atenção. Primeiramente, a necessidade primária de mobilizar as instituições e agências europeias possíveis para proteger especificamente os seus cidadãos, e também para garantir apoio aos países do Sul da Europa em conter qualquer fluxo migratório: são as medidas emergenciais diante de uma instabilidade não prevista:

Close consular cooperation has been maintained between all Member States and the EU and appropriate EU mechanisms, including the Situation Centre in the EEAS, have been activated to allow rapid exchange of information and most effective use of resources. The EU Civil Protection Mechanism (MIC) was activated on 23 February to facilitate the evacuation of EU citizens by way of an air and sea bridge. The EU Military Staff has been supporting this overall effort. The Commission is cooperating with international organisations (UNHCR, International Organisation for Migration, IOM) to help people who want to leave Libya get back to their home countries. Use of Common Security and Defence Policy (CSDP) instruments for strengthening the short-term action could be considered. The Commission has mobilised its instruments to support Italy, and other Member States if needed, in case a massive influx of migrants from North Africa were to materialise. This response includes operational measures and financial assistance. The Frontex joint operation HERMES 2011 was launched on 20 February, with assets and experts from a number of Member States. If required, Frontex operations could be strengthened to help deal with possible new inflows. The Commission is ready to mobilise i.a. financial assistance from funds such as the External Borders Fund and European Refugee Fund which amount to EUR 25 million in total. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011)

Em suas Conclusões, o tom é forte em ser explícito demonstrar o compromisso dos valores democráticos e humanos europeus para apoiar as aspirações dos povos em protesto, esperando triunfar a liberdade à repressão, e o desejo de apoiá-los a construir verdadeiras, reais e pacíficas democracias para sociedades prósperas, respeitando o direito de cada país e povo fazerem suas próprias escolhas e qualquer solução não será imposta pela UE, que tem determinação em contribuir para um futuro melhor.

Reconhece que não é possível prever de forma homogênea o *output* entre os diferentes países e que a dimensão regional é necessária para trazer sincronia. Assume o compromisso de colaborar com processos de paz, especialmente com parceria com a Turquia, como um país democrático de maioria muçulmana.

Now, more than ever, changing dynamics in the region mean that urgent progress on the **Middle East peace process** is vital. The EU should also work in close co-operation with its partners in assisting political and social change in the region. Turkey in particular has a crucial role to play both as an important regional player and as a compelling case of multi-party democracy in a country with a predominantly Muslim population (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 2)

Reconhece o fracasso da União para o Mediterrâneo e a necessidade de reformas:

A fresh view of the regional situation demands that the positive elements of the Barcelona process together with those of the Union for the Mediterranean be integrated in a new approach. [...]The idea behind the establishment of the Union for the Mediterranean was a positive one – that of a high level partnership between the two shores of the Mediterranean. However we have to recognise that its implementation did not deliver the results we expected. The UfM needs to reform to fully realise its potential (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 12)

Para adequado monitoramento de eleições livres, a União Europeia trabalhará através da CFSP oferecendo cooperação e suporte, além de trabalhos conjuntos em assuntos de igual interesse, sendo

A key element in this is the strengthening of capacity building in the Mediterranean countries on borders/migration/asylum and more effective law enforcement cooperation to improve security throughout the Mediterranean. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 7)

Detalha a prioridade europeia:

Mobility Partnerships should be launched with partner countries. They aim to provide a comprehensive framework to ensure that the movement of persons between the EU and a third country is well-managed. They cover initiatives such as visa and legal migration arrangements; legal frameworks for (economic) migration; capacity building to manage remittances and for efficient matching of labour demands and needs, return and reintegration programmes, upgrading of the asylum systems to EU standards etc. In return for increased mobility, partners must be ready to undertake increasing capacity building and provide appropriate financial support for border management, preventing and fighting against irregular migration and trafficking in human beings, including through enhanced maritime surveillance; the return of irregular migrants (return arrangements and readmission agreements) and for enhancing the capacity and abilities of law enforcement authorities to effectively fight trans-border organised crime and corruption. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 8)

Identificamos um documento pouco objetivo, que busca uma resposta emergente ao fracasso de uma política para a região e desconfiança das políticas europeias anteriores (como das relações de Estados-Membros específicos, como França e Itália), e a necessidade urgente de reestabelecer as relações, tomando a posição de apoio aos processos emancipatórios, fazendo clara a intenção “forte” e de apoio às democracias islâmicas, tomando a Turquia como exemplo e possível colaborador estratégico. Reconhece os fracassos, no entanto, não concebe políticas específicas e diferentes, reafirmando os compromissos e programas anteriores. Devido à emergência não-prevista, não consegue compor agenda objetiva, centrando-se nas preocupações europeias de conter “*spill over*” à sua região, especialmente na questão migratória, com proposta de monitoramento restritivo e condicional.

5.4. *European Neighbourhood Policy*

A *European Neighbourhood Policy* foi criada em 2004 após novo alargamento da União Europeia e, novas fronteiras estabelecidas, tinha-se a intenção de não criar novas linhas divisórias, optando por estabelecer política regional de partilha de valores *como rule of law*, democracia, direitos humanos e economia de mercado, economia sustentável e boa governança. É importante lembrar que fazem parte da ENP apenas países que não são candidatos ao espaço europeu, de maneira a não concorrer ou comprometer os acordos de acesso.

A ENP incorporou programas de parcerias regionais anteriores, como o Processo de Barcelona, ou as políticas de segurança internacional. Assim como a CFSP (e, consequentemente, a ESDP/CSDP), a ENP é coordenada de maneira sincrônica pelo Alto-Representante dos Assuntos Exteriores – na época, Javier Solana, hoje Federica Mogherini, vice-presidente do Conselho Europeu e Alta-Representante (função que ficou fortalecida após o Tratado de Lisboa, a abolição dos Pilares da União Europeia e a criação da *European External Action Service*).

Ela privilegia as relações bilaterais e diferenciação entre países, estabelecendo Agreements moldados de comum acordo com cada um deles. As relações multilaterais são completadas pela União para o Mediterrâneo (2008), Eastern Partnership (2009) e Black Sea Synergy (2008). As políticas são detalhadas e negociados em grande amplitude setorial (da energia, a reforma política e judicial, cooperação policial, transporte, mercado de trabalho, migrações, trocas, inovação, agricultura e indústria, segurança, liberdades individuais e sociedade civil, saúde, cultura, educação e jovens).

Em 2011, após a Primavera Árabe, a UE reviu o programa e tornou-o mais profundo quanto a reforma política, judicial, apoio a eleições, liberdade de expressão, combate à corrupção e controle democrático das forças armadas, com apoio e liderança da sociedade civil. Foi proposto o princípio “more is more”: quanto mais avanços os vizinhos tiverem nos acordos, mais investimento e contrapartidas recebe.

A UE é o maior parceiro dos países que fazem parte da ENP. São eles: os 28 países da União Europeia, mais 16 vizinhos, Argélia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Egito, Georgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldova, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia e Ucrânia. Em

2011 as trocas da UE com os parceiros da ENP foram em torno de €230 bilhões; entre 2007-2013, €12 bilhões foram concedidos para implementação de programas da ENP.

O processo da ENP segue as seguintes etapas: com os países em que a União Europeia já possui Association Agreements (acordos já antigos, em que todos os Estados-Membros devem ratificar), primeiro assina-se o acordo bilateral (*Action Plan*) com o potencial parceiro da ENP e que, nele, estabelece-se agenda de reformas de médio-prazo entre 3 e 5 anos – a agenda é estabelecida em comum acordo com o parceiro, de maneira que haja diferenciação e Joint Ownership; no entanto, o texto é redigido pela Comissão Europeia, impreterivelmente. Em seguida, a EEAS e a Comissão Europeia emitem Progress Reports anuais em que descrevem os avanços e retrocessos nas reformas; os Reports servem para, desde 2011, estabelecer o princípio “more-for-more”: aplicar causas de condicionalidade, aprofundando os investimentos e contrapartidas europeia apenas no caso de avanços, ou mesmo reduzindo ou cortando investimentos no caso de retrocesso.

A principal fonte de investimento europeu para região é através da ENPI (*European Neighbourhood Policy Instrument*) de 2004, em que teve €11,2 bilhões entre 2007-2013; em 2014, foi substituído pela ENI (*European Neighbourhood Instrument*), com orçamento previsto de €15,4 bilhões entre 2014-2020. São coordenados pelo DG Development And Cooperation (EuropeAid).

O programa sofreu críticas e foi reformado recorrentemente ao longo dos anos, nunca as superando os desafios. Critica-se (tanto a Leste, na Ucrânia, como a Sul, com os governos autoritários e seculares anteriores à Primavera Árabe) que a UE preteriu os “valores comuns” em torno de outras questões; por exemplo, a proximidade dos governos de Sarkozy e de Berlusconi com Gaddafi e Bem Ali foram questionadas pelos movimentos emancipatórios, lembrando que os países europeus (principalmente França e Itália) apoiaram os regimes no início dos protestos, adaptando a sua política apenas quando a caída dos regimes eram inevitáveis: a Tunísia rompeu ligações temporariamente com a França após ser descoberto que exportavam armamentos de repressão a manifestações para o regime de Bem Ali (a ministra Michèlle Alliot-Marie acabou por renunciar, então; ou mesmo a a UE ter demorado a dar uma resposta de comum acordo europeu; também, a Itália ter resistido a apoiar os processos emancipatórios, enquanto pedia recursos à UE para controle de suas fronteiras – recursos que, até então, eram maiores para controle de fronteiras que para ajuda de reforma dos países da região (trataremos o caso da Tunísia como exemplo em capítulo mais a frente).

Mais, diz-se ter se caracterizado por uma abordagem “*top-down*” em que a UE define os valores “partilhados”, programas e meios, inclusive por cláusulas condicionais em que é explícita a assimetria entre os parceiros e a UE para o processo de Reforma e Parceria – a transferência top-down de normas e interesses europeus para suas regiões adjacentes foram denominadas a partir de conceitos como “europeização” e “externalização”. Por tais instrumentos, a UE transfere a norma institucional europeia para os parceiros se adequarem gerando possíveis instabilidades políticas (ex: basear-se em governos seculares e laicos europeus para definir a política regional, o que acabou por legitimar governos autoritários em torno do “discurso do medo” da ascensão do islamismo político, tornado dissidente), ou externaliza preocupações europeias que não são da região gerando tensão que antes não havia (ex: UE exporta questões – e meios para – de segurança internacional que lhe são próprias, mas não é originária da região, gerando tensão, antes inexistente, entre vizinhos, acompanhado de aparelhamento policial e concorrencial). Ou, sendo a Europa o destino da imigração, e os países do Norte da África zonas de transição, impõe-se controle de fronteiras e monitoramento de migrantes, de forma que acabou tensão entre fronteiras de países a partir de agenda não-originária, ou mesmo a violação de direitos humanos de alguns governos passaram a criminalizar a imigração, com mecanismos de *check and balance* rudimentares comparados à UE. Também, o estabelecimento de *Action Plans* bilaterais levam a UE a ser parceira de todos os países da região, enquanto cada país tem a UE como seu principal parceiro, caracterizando assimetria. Essa mesma assimetria é o que dificulta a criação de uma zona de livre-comércio, já que não se chegam a acordos sobre liberalização da agricultura de um lado, e de bens industriais do outro:

In fact, trade liberalisation in the Euro-Mediterranean Area seems to operate neither as a complement nor as a substitute because of the limited context of trade liberalisation in the Euro-Mediterranean Partnership just including the trade in industrial goods (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 63)

5.4.1. European Neighbourhood Policy, primeiro documento (2003)

O primeiro Documento, de 2003, possui maior conteúdo pró-ativo e positivo de solidariedade com países-terceiros do que os últimos emitidos. Reconhece a responsabilidade europeia de trazer maior coesão social, estabilidade econômica e progresso econômico, com redução da pobreza, não só para os seus cidadãos ou para futuros membros, mas também para

seus vizinhos – utilizando-se de um “comprehensive approach” (entendido pela bibliografia especializada como conceito de segurança alargada).

[...] 2002 Copenhagen European Council confirmed that the Union should take the opportunity offered by enlargement to enhance relations with its neighbours on the basis of shared values. It repeated the Union’s determination to avoid drawing new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 4).

O documento estende-se detalhando os acordos em torno do acesso ao mercado comum europeu e criação de *Free Trade Areas* a partir de condicionalidades. Enfatiza a necessidade de incorporar e sincronizar outros acordos regionais. O caso do Mediterrâneo é a maior aposta, e deve ser intensificado o Processo de Barcelona em torno de serviços e bens. Determina que é importante abordagens diferenciadas (progressivo; diversas áreas justiça, trocas, segurança, investimentos, democracia) para cada país (acordos bilaterais, **Action Plans**), para problemas setoriais que são comuns – ainda ressalta serem necessários os acordos bilaterais serem simultâneo aos multilaterais (como o o Processo de Barcelona, para o Mediterrâneo). Detalha cláusulas preferências para abertura de mercado, aspectos de migratórios, de segurança, prevenção de conflito, promoção dos direitos humanos e debate intercultural, integração energética e de telecomunicações com investimentos fornecidos através do FEMIP, IFIs, RTD e ERA, EIB (European Investment Bank), ou ENI (European Neighbourhood Instrument), como braços principais do programa a ser inaugurado. Têm-se como objetivo promover as quatro liberdades (pessoas, serviços, capitais e bens) em uma zona de Proximidade, Prosperidade e Pobreza.

Diz ser o programa a intenção de estabelecer relações com países que a médio-prazo não faram parte do espaço europeu; proximidade deve ser vista como diferente das políticas de acesso (por isso, Turquia não faz parte) “This Communication considers how to strengthen the framework for the Union’s relations with those neighbouring countries that do not currently have the perspective of membership of the EU” (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 4).

O compromisso envolve o controle das novas fronteiras externas da Europa e fluxos transfronteiriços, mas não se limita a isso. Há comum interesse entre a UE e seus vizinhos de cooperar, a nível bilateral e multilateral, de estabelecer meios legítimos e eficazes para diferentes assuntos transfronteiriços:

Infrastructure, efficient border management and interconnected transport, energy and telecommunications networks will become more vital to expanding mutual trade and investment. Cross-border cultural links, not least between people of the same

ethnic/cultural affinities, gain additional importance in the context of proximity. Equally, threats to mutual security, whether from the trans-border dimension of environmental and nuclear hazards, communicable diseases, illegal immigration, trafficking, organised crime or terrorist networks, will require joint approaches in order to be addressed comprehensively. (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 4).

Integração regional e comercial é objetivo da UE para a criação de uma região de estabilidade política e econômica, resultando na criação de um Mercado Mediterrâneo; os Free Trade Agreements previstos com a Parceria para o Meditterâneo devem, no entanto, expandir para incluir o setor de serviços, assim como de bens, de forma mais completa (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 5).

Mais,

Democracy, pluralism, respect for human rights, civil liberties, the rule of law and core labour standards are all essential prerequisites for political stability, as well as for peaceful and sustained social and economic development. Nearly all countries of the Mediterranean, the WNIS and Russia have a history of autocratic and non-democratic governance and poor records in protecting human rights and freedom of the individual. Generally, the countries of the WNIS and Russia have taken steps towards establishing democracy and market institutions over the past 12 years. Yet political reform in the majority of the countries of the Mediterranean has not progressed as quickly as desired . (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 6-7).

Mais do que uma dimensão bilateral da ENP, através de Association Agreements, há explícita parceria multilateral pela Declaração de Barcelona, em assuntos políticos, de segurança, sociais e culturais e econômicos, através de programas de financiamento como Meda, e encontros rgulares de encontros de ministros das relações exteriores (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 8).

Nos assuntos de migração a UE reconhece precisar de mão-de-obra, e ela pode ser facilitada condicionalmente com aqueles que conseguiram aprofundar as reformas previstas na ENP; no entanto

“EU should assist in reinforcing the neighbouring countries’ efforts to combat ilegal migration and to establish efficient mechanisms for returns, especially illegal transit migration. Concluding readmission agreement with all the neighbours, starting with Morocco, Russia, Algeria, Ukraine, Belarus and Moldova, will be an essential element in joint efforts to curb illegal migration (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 11).

Em questões de segurança afirma que medidas domésticas, multilaterais e bilaterais devam ser intensificadas, indispensáveis para enfrentar o crime organizado, como tráfico de drogas, tráfico de pessoas, contrabando de migrante, fraude, lavagem de dinheiro e corrupção (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 12).

Para administrar crises, valores partilhados entre UE e seus vizinhos reforçam a responsabilidade comum de institucionalizar o respeito aos direitos humanos e atacar as ameaças à instabilidade geradas pelo conflito e segurança:

Crisis management: Shared values, strong democratic institutions and a common understanding of the need to institutionalise respect for human rights will open the way for closer and more open dialogue on the Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the development of the European Security and Defence Policy (ESDP). A shared neighbourhood implies burden-sharing and joint responsibility for addressing the threats to stability created by conflict and insecurity (COMISSÃO EUROPEIA, 2003: 12).

5.4.2. ENP Strategy Paper (2004)

Em 2004, novo documento consolida e reafirma a política da ENP. Afirma que também será de suporte à nova European Security Strategy (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 2). Constata que a experiência europeia de suporte a países em transição é o que fundamenta a ENP. Constata os valores europeus para promoção do desenvolvimento econômico através do livre-mercado, da estabilidade política (democracia e *rule of law*). Diz que a União Europeia formará “a ring of countries” (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 5) em que compartilhará os valores fundamentais e objetivos europeus. Em declaração de 2002, Romano Prodi, sugerindo a ENP, diz ser necessário estabelecer “a ring of friends” e “share everything but institutions”.

The ENP will contribute to develop further regional integration, building on the achievements of the Euro-Mediterranean partnership, notably in the area of trade. It will reinforce efforts to meet the objectives of the European security strategy in the Mediterranean and the Middle East. (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 4)

Mais, afirma a necessidade colaborar junto ao Justice and Home Affairs “(...) in particular in the fight against organised crime and corruption, money laundering and all forms of trafficking, as well as with regard to issues related to migration (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 6).

Também ratifica a necessidade de estar alinhado à CFSP e trabalhar com cooperação judicial e policial com a EUROPOL e EUROJUST, tendo como foco a administração das fronteiras.

Border management is likely to be a priority in most Action Plans as it is only by working together that the EU and its neighbours can manage common borders more efficiently in order to facilitate legitimate movements. The Action Plans should thus include measures to improve the efficiency of border management, such as support for the creation and training of corps of professional non-military border guards and measures to make travel documents more secure. The goal should be to facilitate movement of persons, whilst maintaining or improving a high level of security (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 17).

Ou,

(...) the efficiency of border management, such as support for the creation and training of corps of professional non-military border guards and measures to make travel documents more secure. The goal should be to facilitate movement of persons, whilst maintaining or improving a high level of security (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 23)

Conduz o documento a necessidade de estabelecer uma *Joint Ownership* entre a UE e seus vizinhos, através da diferenciação entre cada parceiro (acordos bilaterais) (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 8). Para isso, detalha os diferentes setores (segurança, comércio, meio ambiente, transporte, infra-estrutura e sociedade civil). Adiante, detalha os seus braços de financiamento: MEDA, TACIS, TAIEX, ENI, FEMIP, EIB, MFA, CARDS.

The Action Plans will be put forward by the Commission, with the contribution of the High Representative on issues related to political co-operation and the CFSP, following exploratory talks with the countries concerned (COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 4).

Mais, “the European Neighbourhood Policy's vision involves a ring of countries, sharing the EU's fundamental values and objective”(COMISSÃO EUROPEIA, 2004: 5).

Em 2005, a Comissão Europeia emite novo documento de reforço para a ENP. Identifica avanços em todos os seus objetivos, apesar de jovem. Os êxitos foram em progredir na cooperação em “key foreign policy objectives such as counter-terrorism and non-proliferation of weapons of mass destruction. The ENP also helps address concerns in the EU about migration, border management, organised crime and violent radicalisation.” (COMISSÃO EUROPEIA, 2005: 2). Detalha em seguida, vizinho por vizinho, os avanços e dificuldades em torno de áreas como: diálogo político, eleições, *rule of law*, economic and social development, management of migration flows, trade, Justice, Home and Security, sectoral issues. Nos é importante perceber os acordos feitos com os países do Mediterrâneo, em torno de controle migratório e controle policial de fronteiras, em torno dos *Readmission Agreements* (acordo para retorno de imigrantes irregulares na Europa, um ponto contestado pelo direito internacional, pela STATEWATCH e outras organizações da sociedade civil como FRONTEXIT e Migroup – já que se readmite imigrantes que são potenciais refugiados

de governos autoritários, agora aparelhados por investimento e acordos europeus para controle migratório e policial de suas fronteiras comuns). Notifica lançamento de novo braço de investimento planejado para os próximos anos que substitui a ENI pelo ENPI (*European Neighbourhood Policy Instrument*).

5.4.3. *A New Response to a Changing Neighbourhood (2011)*

Após o conflito na Ucrânia e a instabilidade gerada no Mediterrâneo em seguida à Primavera Árabe (com consequente crise migratória), a União Europeia precisou confrontar-se em renovar como reforçar sua política regional. Novo documento é emitido. Países do norte da África, como a Tunísia, viam com desconfiança os países europeus que eram tolerantes aos regimes autoritários, preterindo questões de desenvolvimento e democracia enquanto privilegiou questões de segurança, controle de fronteiras e imigração e acordos energéticos. Na nova resposta para a região a União Europeia buscou reforçar e detalhar mais os aspectos democráticos, de justiça, direitos humanos e liberdade junto a cláusulas de condicionalidade – deixando claro que, através de monitoramento, países que não cumprissem condições, teriam investimentos reduzidos ou cortados. É detalhada a necessária participação da sociedade civil e o apoio para a reforma em “deep democracy building” e em cortar relação com países que violam direitos humanos. Os investimentos só serão feitos de acordo com as reformas.

Reconhece que a instabilidade na região necessita de solução, já que afeta a própria Europa: “The persistence of protracted conflicts affecting a number of partner countries is a serious security challenge to the whole region. EU geopolitical, economic and security interests are directly affected by continuing instability”. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 8)

Esse documento não difere tanto dos anteriores quanto a estratégias, instituições e programas, mas é mais explícito no suporte para a transformação democrática da região com aprofundamento condicional (e preciso) em torno de direitos humanos, eleições, reforma da justiça, participação e diálogo com a sociedade civil. “focus the Union for the Mediterranean on concrete projects with clear benefits to populations of the Mediterranean region. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 19)

Ponto crítico, porém, segundo organizações da sociedade civil como STATEWATCH, é incluir a imigração (*readmission agreements*) dentro das condicionalidades, estabelecidas

através dos novos Mobility Partnerships (tendo como base o acordo com a Moldovia e Marrocos, mas também Tunísia).

Para responder às diferentes dificuldades das diferentes regiões, a UE busca combater a imigração irregular e ampliar programas de imigração legal, já que sua condição demográfica demanda. Dessa forma, medidas restritivas para combater a imigração irregular serão estabelecidas com os países de origem, enquanto programas de *labour migration* serão estabelecidos (como no modelo estabelecido com Armênia e Marrocos), com a consciência de mitigar o fenômeno de “*brain drain*”. No entanto, os países, mesmo de trânsito, deverão se comprometer com o controle migratório:

Partner countries are also important countries of origin and transit for irregular migrants. Cooperation on fighting irregular migration is essential to Reduce the human suffering and diminished security that is generated. Such cooperation will be one of the conditions on which Mobility partnerships will be based. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 14)

Externalizada a agenda migratória europeia, ela se compromete em apoiar os países parceiros nas medidas cabíveis:

Concerning Asylum (...) it will also start implementing the Regional Protection Programme for Egypt, Libya and Tunisia. Other initiatives by individual ENP partners in this area will also be supported. Resettlement of refugees in the EU must be an integral part of the EU's efforts to support neighbouring countries confronted with significant refugee flows. (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 15)

Como forma de estabelecer parceria com a região, diálogo será composto em torno de mobilidade e segurança:

To build a stronger partnership with people, the Commission will launch a dialogue on migration, mobility and security with e.g. Tunisia, Morocco and Egypt (COMISSÃO EUROPEIA, 2011: 20)

Em 2014, novo documento é emitido em que se reconhecem as dificuldades não superadas e mesmas medidas são reforçadas, sem grandes mudanças.

5.5. Agências Privadas: FRONTEX, EUROPOL, EUROSUR...

As informações aqui detalhadas são conforme descritas pelo próprio website da agência Frontex. Segundo a agência, sua origem vem em resposta à convenção estabelecida pelo espaço Schengen 1995, quando foram abolidos mecanismos de “check” nas fronteiras

externas e sincronizados os mecanismos não fronteiras externas do espaço Schengen, através de cooperação policial e judicial – as regras de Visas e asilo foram igualadas entre os Estados-Membros.

“In order to keep a balance between freedom and security, participating member states agreed to introduce so-called “compensatory measures”. These are focused on cooperation and coordination of the work of the police and judicial authorities. Organised crime networks do not respect borders, therefore this cooperation is key to safeguarding internal security (FRONTEX, 2015)

Desde 1999, então, a JHA ficou responsável de desenvolver e expandir os instrumentos de administração de fronteiras e de controle migratório com auxílio dos Estados-Membros (com diferentes centros espalhados pelo continente), em clara política em que agencia migração, asilo e segurança. Em 2004 a FRONTEX foi inaugurada de acordo com a Resolução do Conselho 2007/2004 e passa a ser registrada nos Tratados da União Europeia. No documento, a agência descreve suas competências. São elas planificar e coordenar Joint Operations de controle, administração e monitoramento das fronteiras aéreas, marítimas e terrestres, com aparelhamento e força conjunta dos Estados-Membros; oferecer treinamento e capacitação especializada para o controle das fronteiras; oferecer Risk Analysis periódicos através da formação de inteligência e colaboração com outras agências (Europol, Eurosur, Eurodac, Cepol etc), assim como mídia e pesquisa acadêmica; utilizar-se de novas tecnologias de monitoramento para capacitar as autoridades fronteiriças; auxiliar os Estados-Membros em Joint Operations para retorno de imigrantes; estabelecer um Sistema de Informação e compartilhamento de Informação entre agências correlatas; parceria policial e judicial com tecnologia e forças compartilhadas para controle de fronteiras, também com países-terceiros que são países de trânsito ou fonte de imigração (a polícia espanhola no controle das fronteiras de Marrocos é usada como melhor exemplo). Como exemplo, citamos o mote do documento de 2004:

(5)Effective control and surveillance of external borders is amatter of the utmost importance to Member Statesregardless of their geographical position. Accordingly,there is a need for promoting solidarity betweenMember States in the field of external bordermanagement. The establishment of the Agency,assisting Member States with implementing the operational aspects of external border management, includingreturn of third-country nationals illegally present in theMember States, constitutes an important step in thisdirection. (FRONTEX, 2004: 1)

Em 2007, novo documento é emitido, em que se estabelecem os Rapid Border Intervention Teams, Border Guard Teams e Automated Border Control (tecnologia) tendo em vista combater a maior pressão migratória nas fronteiras por solicitações dos Estados-Membros:

At the request of a Member State faced with a situation of urgent and exceptional pressure, especially the arrival at points of the external borders of large numbers of third-country nationals trying to enter the territory of that Member State illegally, the Agency may deploy for a limited period one or more Rapid Border Intervention Teams (hereinafter referred to as “team(s)”) on the territory of the requesting Member State for the appropriate duration, in accordance with Article 4 of Regulation (EC) No 863/2007. (FRONTEX, 2007: 6)

Em 2011, após pressão da sociedade civil em denunciar violação de direitos humanos aos imigrantes que chegavam à Europa (como coleta de dados biométricos para a EURODAC, ou mesmo entrevistas forçadas¹⁸), novo documento é emitido reforçando a necessidade de maior coordenação entre Estados-Membros, maior aparelhamento e orçamento, maior colaboração entre diferentes agências e, acima de tudo, esclarecimentos sobre a formação de data sobre indivíduos e um Código de Conduta para garantia de direitos fundamentais (no entanto, segundo o monitoramento de organizações da sociedade civil como STATEWATCH, Frontexit e Migroup, não cessaram as violações físicas dos agentes, como a falta de ética em não deixar claro ao indivíduo que a coleta de dados biométricos e entrevista são voluntárias). Também, já em 2008, a UNHCR (2008a), condena a ação da FRONTEX, como da União Europeia junto às suas agências e estratégia de segurança, em impossibilitar o acesso de refugiados, decumprindo o direito internacional e europeu, ou sequer concedendo o necessário auxílio aos indivíduos em perigo independente de seu *status*, levando a tragédias humanitárias (que se confirmariam na tragédia mediterrânea crescente que tem seu ápice, na mídia, em 2015) – é expressa a preocupação da Fortaleza Europa em levar à tragédia, sendo a ação da FRONTEX insuficiente e parcial para enfrentar as causas, ou mesmo conduzindo ao desastre. De qualquer forma, em 2011, o documento afirma:

(4) Efficient management of the external borders through checks and surveillance contributes to combat illegal immigration and trafficking in human beings and to reduce the threats to the internal security, public policy, public health and

¹⁸ Esse tipo de controle foi, em grande medida, exigido por desacordo entre Estados-Membros. Estados que eram destino dos imigrantes exigiam maior controle dos Estados que eram “porta de entrada”, e a formação de banco de dados sobre indivíduos é uma disputa por responsabilização (quem se responsabiliza pelo imigrante? O Estado que recebe ou o Estado destino? A legislação europeia não é clara sobre isso, o que se sabe é que desde o Tratado de Lisboa é responsabilidade da União Europeia uma política migratória comum e controle de fronteiras; apenas com a European Agenda on Migration, em 2015, tentará se determinar quotas para cada Estado).

international relations of the Member States.(5)Border control at the external borders is in the interest not only of the Member State at whose external borders it is carried out, but also of all Member States which have abolished internal border controls. (FRONTEX, 2011: 11)

Em 2013, a EUROSUR é inaugurada como agência tecnológica (satélites e controle marítimo) de monitoramento de espaço transfronteiriço abarcando o crime organizado, o tráfico de pessoas e a imigração, assim como a proteção da vida de indivíduos em deslocamento. Trabalha em conjunto com outras agências, especialmente a Frontex.

This Regulation shall apply to the surveillance of external land and sea borders, including the monitoring, detection, identification, tracking, prevention and interception of unauthorised border crossings for the purpose of detecting, preventing and combating illegal immigration and cross-border crime and contributing to ensuring the protection and saving the lives of migrants. (FRONTEX, 2013: 4)

No entanto, é avaliado pelas organizações da sociedade civil como incapaz de proteger as vidas e reter-se ao monitoramento das fronteiras para auxílio da Frontex, endurecimento das fronteiras e levando a cada vez meios mais perigosos de travessia. Diz-se que as “*root causes*” não são atacadas e que as agências são limitadas nesse sentido, sendo necessária maior eficiência da política externa europeia para a estabilidade da região. As organizações da sociedade civil (ou mesmo a UNHCR) que problemático elo se estabeleceu em se tratar questão migratória em conjunto com questões de segurança e monitoramento de fronteiras. Esse elo pode ser observado na seguinte apresentação sobre a Eurosur:

Source: Eurosur

Segundo o website da Frontex, a Eurosur auxilia em:

Preventing irregular migration at the external borders more effectively and increasing internal security by preventing cross-border crime, such as trafficking in human beings and drug smuggling. The border surveillance programme also includes activities which investigate the possibilities of automated data mining and media analysis as part of the creation of an EU-wide intelligence picture. (FRONTEX, 2015)

Conforme o fluxo migratório intensificava-se acompanhado da tragédia no Mediterrâneo, as agências e operações da Frontex como Triton, Hermes e Mare Nostrum se demonstraram incapazes de garantir a segurança dos indivíduos, alegando que não era a sua responsabilidade – apenas em 2015, reunião dos Chefes de Estado europeus tentarão dar mais meios para a operação Triton em resgate (porém, até a data do presente trabalho se demonstraram insuficientes). O vocabulário dos documentos modifica-se e tomou-se mais cuidado – conforme recomendação da UNHCR – em falar “imigração irregular” ao invés de “imigração ilegal” (não abandonado absolutamente, no entanto), ou evitar falar em imigração, mas em combate ao tráfico de pessoas. Em 2015¹⁹, foi declarada “guerra aos passadores” propondo operações militares na Líbia e dizendo haver a possibilidade de “efeitos colaterais”, o que foi entendido pelas organizações da sociedade civil como um risco às vidas dos refugiados. Nas novas Agendas de Segurança e Imigração, a guerra aos passadores foi declarada oficial, assim como o registro biométrico dos imigrantes, ações condenadas pela UNHCR e sociedade civil, em crescente radicalização da agenda migratória. Também, crescente ação restritiva da comunidade europeia que, de maneira difícil, conseguiu chegar a acordo de receber 40000 imigrantes mais 20000 reassentamentos de imigrantes em campos de refugiados na Turquia – o que se demonstra insuficiente na pressão imigratória, se comparamos como estão distribuídos os mais de 4 milhões de refugiados sírios (principalmente na Turquia, Líbano e Jordânia).

Como exemplo do problemático elo estabelecido entre segurança e imigração, temos a auto-definição da Frontex:

¹⁹ A declaração de Morgherini é: “The mission is defined: to stop, board, search and dispose of, possibly through their destruction, trafficking vessels and assets before use and thereby contribute to EU efforts to disrupt the business model of trafficking networks.” (GUARDIAN, 2015)

WHITHER FRONTTEX?

WHITHER FRONTTEX?

Border control authorities are nowadays faced with finding the proper balance between aiding freedom of movement and ensuring security. Border security and the free movement of people are two issues which cannot be treated separately in the European Union. Furthermore, border security needs to go hand in hand with full respect of human rights.

The application of three elements: assessing threats and risks, managing joint operations at the external borders of Member States and building intellectual, operational and physical capacity, will make it possible for the Agency to become the keystone of the European concept of Integrated Border Management.

By providing EU border guards with specialised training, up-to-date knowledge of the latest technology, enabling them to work in joint operations and sharing real-time information about the latest modus operandi used by criminals, Frontex aims to make the EU's borders not only more secure but also more traveller-friendly.

Source: FRONTTEX Brochure

Outra agência que nos interessa observar é a Europol. Sua origem é a TREVI que, desde os anos 1970, foi responsável por cooperação internacional investigativa para combate ao terrorismo internacional, tendo como molde o FBI. Ao longo dos anos 1980 foi incorporada a investigação de crimes transfronteiriços. Em 1992, com o Tratado de Maastricht, se torna prevista a criação da Europol, que tem efeito em 1998, definindo o que a Europol deveria ser. As primeiras ações são de investigação ao tráfico internacional de drogas. Com os dois Acordos de Schengen (1985, 1990) extinguindo as fronteiras internas da União Europeia, a Europol passou a ser o centro de investigação transfronteiriça e cooperativa entre as forças dos Estados-Membros, para garantir o monitoramento das organizações criminosas dentro do Espaço de Schengen. A Europol passou a ter o papel principal em articular as investigações através de Joint Investigation Teams (JIT). Após 1999, nova agenda é estabelecida para a Europol, acompanhada do conflito nos Balcãs: como fraude e imigração. Com o Tratado de Amsterdã, “The objectives of the programme included a more effective joint approach to cross-border problems like illegal migration, drug trafficking, trafficking in human beings, terrorism and organised crime” (EUROPOL, 2015).

Foi estabelecido um “*Comprehensive Approach*”, confirmado com os documentos Paris Vision (2000) e Rhodes Vision (2003), transformando a agência de um ator estratégico para um ator operacional, dentro de um único departamento de “*Serious Crimes*”. A principal função da Europol é lidar com informação:

(...) receiving, exchanging and analysing information and intelligence. (...) European centre for intelligence exchange, development, analysis, cooperation and support in relation to the fight against international organised crime. (EUROPOL, 2015).

Passaram a trabalhar com países-terceiros (em 2000, acordos firmados com 23 Estados), principalmente com os que fazem fronteira, para cooperação policial e judicial (com clara externalização da agenda interna europeia, através de europeização²⁰), trabalhando a partir do JHA. Entre 2005 e 2008, com novo alargamento europeu, as capacidades da Europol foram ampliadas e também o seu aparelhamento tecnológico para coleta e processamento de dados (incorporando investigação da web, por exemplo), como integração das forças policiais dos Estados-Membros para acesso integrado ao compartilhamento de dados. É em 2007 que a Europol é efetivamente integrada à JHA (responsável por suceder a TREVI). Em 2009 a Europol se torna oficialmente uma agência da União Europeia, prevista nos Tratados, e com ampliação de suas capacidades e competências – sendo no documento principal detalhado principalmente a coleta e processamento regular e automático de dados.

A ação das agências internacionais de inteligência e investigação, no entanto, foram alvo de críticas. Parte da bibliografia contesta a externalização da agenda interna de segurança europeia (BRANDÃO, 2012) na indistinção entre interno-externo descrita por Didier Bigo, mas também o controle informacional-tecnológico dos corpos e mobilidade no que também Bigo denominou banóptico. A partir do trabalho de Bigo podemos derivar também a estigmatização do Outro como ameaça potencial à unidade europeia e o mecanismo de securitização que a garanta no pós-Guerra Fria em torno das Novas Ameaças, na conjuntura da Guerra ao Terror. O indivíduo em mobilidade é vigiado e barrado em torno de seus dados, como procedência, cultura e religião, ou mesmo fenótipo: e podemos entender que é caro ao nosso tema, os países do Mediterrâneo. Essas implicações são confirmadas por dois relatórios da UNHCR (2008a; 2008b), preocupados com a utilização da agenda de Guerra ao Terror como abusos executivos e instrumentalização política das agências de inteligência. Mais, a agenda tem sido usada para banir refugiados em clara violação ao direito internacional e mesmo europeu (*non-refoulement* – expresso na Carta de Direitos Humanos da UE), criminalizando (*serious crime*) a mobilidade de indivíduos em perigo e também ameaçando as próprias sociedades democráticas em que o direito de asilo é um de seus princípios (UNCHR, 2008b).

UNHCR has repeatedly stated that refugees and asylum-seekers are often themselves fleeing from persecution, violence, forced displacement and even terrorist acts, rather than being the perpetrators of terror. There is a clear perception

²⁰ Para mais, o trabalho de Ana Paula Brandão (2012): **Europol and transnational terrorism: opportunities and constraints of the externalization of internal security**. In <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_8107.pdf>

in some quarters that asylum is misused to hide or to provide safe haven for terrorists. Such perceptions are statistically and analytically unfounded, and must change. Terrorist attacks in Europe and elsewhere over the last ten years have shown that terrorists do not need to use the asylum channel to commit their criminal acts. UNHCR is concerned, based on its observations and experience, that justifiable efforts to fight terrorism have also had critical adverse impacts on the international protection of refugees. Asylum-seekers and refugees have been vilified, stigmatized or labeled as terrorists. As a consequence, refugees from certain religions, cultures, regions or political backgrounds, including those who are opposing oppressive regimes, are implicitly or sometimes automatically viewed as potential merchants of death, rather than seekers of the protection and safety they have lost at home. (UNCHR, 2008b)

Finalizamos com dois exemplos que a página oficial da Europol no Facebook compartilhou, em que demonstra problemática relação estabelecida entre imigração e segurança (securitização/criminalização).

Fonte: Perfil da Europol no Facebook

Tivemos aqui detalhado os documentos de segurança abrangente da União Europeia para a região do Mediterrâneo. Percebem-se duas abordagens. A primeira ampla, através de seus programas como a CFSP, CSDP, ENP e Mediterranean Partnership. A segunda, mais específica, pela terceirização através de agências como Frontex, Europol e Eurosur. Em ambas identifica-se o desafio da União Europeia a ter consenso (espaço comum) em torno de assuntos relacionados à estabilidade de sua identidade política em simetria com desejada estabilidade regional. Constata-se que os instrumentos utilizados pela União Europeia são de externalização de suas políticas para áreas adjacentes. A seguir analisaremos mais detalhadamente a questão migratória na Europa e como se constituem os instrumentos de externalização (securitização da imigração no Mediterrâneo).

CAPÍTULO VI – OBJETO: SOBRE A IMIGRAÇÃO NA EUROPA

Até a Segunda Guerra Mundial, a Europa era responsável por enviar, mais do que receber, imigrantes – principalmente para o Novo Mundo. Italianos, espanhóis, alemães, poloneses, ucranianos, irlandeses, migraram para países como Brasil, Argentina e, principalmente, EUA. Durante a Segunda Guerra Mundial, o fluxo intensificou-se – para fugir do desastre da guerra e também da perseguição e genocídio dos judeus pelo regime nazista.

No entanto, a partir dos anos 1950 e 1960, a Europa passa a receber imigração. A primeira onda foram trabalhadores temporários que migraram do sul da Europa para países como França e Alemanha, demandantes de mão-de-obra, que chegavam principalmente de países como Itália, Espanha e França. Porém, conforme o fluxo diminuiu, foi substituído por imigração provinda de países em que haviam laços coloniais ou pós-coloniais. Para a indústria francesa (principalmente automobilística), por exemplo, chegaram imigrantes dos países do Magreb, enquanto que para o Reino Unido, vieram de países como Índia, Paquistão, Bangladesh e o Caribe. Já países como a Alemanha, fecharam acordos de trabalho com países como “Italy (1955), Spain and Greece (1960), Turkey (1961, 1964), Morocco (1963), Portugal (1964), Tunisia (1965) and Yugoslavia (1969)” (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 51). Esse sentido, porém, passa a se congelar após a crise do petróleo em 1973, a recessão econômica acompanhada de desemprego e a desindustrialização do continente europeu (especialmente no Reino Unido). Apesar disso, nos anos 1980, programas de reunificação das famílias fazem com que ainda se tenha entrada de imigrantes. Mais, o desenvolvimento dos países do Sul da Europa deu impulso à imigração do Norte da África, que foi triplicada (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 52).

A partir dos anos 1990, há uma reviravolta na política migratória europeia, quando ela passa a se tornar restritiva. Vale dizer que, nos anos 1990, 2% da população mundial era de imigrantes (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 49). Porém, no pós-Guerra Fria, com o crescimento de conflitos intraestatais (“Novas Guerras”, guerras civis) na periferia, o fluxo e pressão foi crescendo em direção aos refugiados, principalmente do continente africano. O discurso político e a mídia passaram da ameaça ao mercado de trabalho, para uma ameaça identitária – ainda, no entanto, de forma moderada comparada ao período posterior a 11/09. Como observamos, também, a imigração passa a ser uma preocupação não apenas dos Estados-Membros, mas do espaço europeu. A gradual abertura das fronteiras no Espaço Schengen obriga a um controle das fronteiras mais distantes do espaço, a Sul sendo os países europeus

no Mediterrâneo, responsáveis por monitorar a imigração como norma da solidariedade europeia. Nos anos 2000, 4,8% da população dos países do Mediterrâneo que não fazem parte da União Europeia, vivia na Europa ((EYLEMER; SEMSIT, 2007: 54). A maior parte na Alemanha e França, seguido dos Países Baixos, Espanha e Itália, sendo principalmente da Turquia, Marrocos, Líbano, Argélia, Tunísia e Egito. Em 2015, temos a seguinte tabela, como exemplo:

Origem	Total na União Europeia	Principais Países
Marrocos	3,056,109	França (1,193,540) Espanha (671,628) Itália (486,558)
Tunísia	911,400	França (598,500) Itália (152,700) Alemanha (85,500)
Argélia	877,398	França (791,796) Espanha (60,207)
Turquia	3,052,100	Alemanha (1,629,400) França (459,611) Países Baixos (372,728)

Source: UNHCR, Migration Policy Center, Eurostat

No entanto, é a imigração irregular que preocupa. Conforme a Europa se fechou à imigração, meios cada vez mais perigosos são procurados e maiores óbitos são registrados de forma crescente. As rotas buscadas, conforme a Frontex, são as seguintes:

Figure 4. Detections of illegal border-crossing in 2014 with percentage change on 2013, by route

É importante notar, no entanto, que grande parte dos imigrantes não tem origem no Norte da África, mas sim da África subsaariana, a travessia é apenas uma das difíceis etapas até a o pedido de asilo ao chegar na Europa.

Table 3. **Detections of illegal border-crossing between BCPs**
Detections reported by routes and top three nationalities at the external borders

Routes	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Share of parent row total	% change on previous year
Central Mediterranean route (ITA and MLT)	11 043	4 450	64 261	15 151	45 298	170 664	60	277
Syria	40	191	283	581	11 503	39 651	23	245
Eritrea	1 084	55	659	1 889	10 398	33 559	20	223
Unspecified sub-Saharan nationals	0	0	0	0	0	26 340	15	n.a.
Eastern Mediterranean route (GRC, BGR AND CYP)	39 975	55 688	57 025	37 224	24 799	50 834	18	105
Sea	28 848	6 175	1 467	4 370	11 831	44 057	87	272
Syria	184	139	76	906	5 361	27 025	61	404
Afghanistan	11 758	1 373	310	1 593	4 080	11 582	26	184
Somalia	5 675	416	42	56	526	1 621	3.7	208
Land	11 127	49 513	55 558	32 854	12 968	6 777	13	-48
Syria	354	495	1 216	6 216	7 366	4 648	69	-37
Afghanistan	639	21 389	19 308	7 973	2 049	893	13	-56
Iraq	2 674	2 704	1 054	987	372	483	7.1	30
Western Balkan route	3 089	2 371	4 658	6 391	19 951	43 357	15	117
Kosovo*	705	372	498	942	6 303	22 059	51	250
Afghanistan	700	469	983	1 665	2 174	8 342	19	284
Syria	0	12	34	178	1 171	7 320	17	525
Circular route from Albania to Greece	40 250	35 297	5 269	5 502	8 728	8 841	3.1	1.3
Albania	38 017	32 451	5 022	5 398	8 592	8 757	99	1.9
FYR Macedonia	97	49	23	36	21	31	0.4	48
Georgia	12	16	21	7	23	14	0.2	-39
Western Mediterranean route	6 642	5 003	8 448	6 397	6 838	7 842	2.8	15
Sea	5 003	3 436	5 103	3 558	2 609	4 755	61	82
Cameroon	122	254	181	146	255	845	18	231
Algeria	3 190	1 242	1 037	1 048	536	734	15	37
Morocco	254	300	775	364	282	468	10	66
Land	1 639	1 567	3 345	2 839	4 229	3 087	39	-27
Mali	:	:	:	:	:	669	22	n.a.
Cameroon	:	:	:	:	:	652	21	n.a.
Syria	:	:	:	:	:	405	13	n.a.

Source: Frontex FRAN Report 2015

Segundo a ONG Migreurop, o histórico de fechamento das fronteiras da União Europeia é acompanhado de óbitos crescentes no Mediterrâneo. Entre 1992-1994 foram 400 mortes; de 1996-1999 foram 1750 mortes; de 2000-2003, foram 3230 mortes; de 2004-2007, 5700; de 2008-2011 foram 6000. Segundo a UNHCR, apenas em 2014 foram quase 4000 mortes, e em 2015, até Agosto, foram 2300 mortes²¹.

²¹ Lembramos que a operação Mare Nostrum, coordenada pela Itália, e responsável por grande parte dos resgates no Mediterrâneo, foi substituída pela Operação Triton, com 1/3 do orçamento. Em 2015, a operação foi contestada após a tragédia no Mediterrâneo, quando foi constatado que ela não possuía meios de resgate e sua "função" era a proteção das fronteiras europeias – a Frontex disse não ser dotada de meios legais e orçamentários para tal. Após isso, reunião da Comissão Europeia tentou chegar a acordo para interromper as mortes no Mediterrâneo, decidindo por um *Action Plan* que prevê: 1) triplicar a verba para as operações Triton e Poseidon; 2) Acordo de distribuição de refugiados pelos Estados-Membros ("cotas"); e 3) Operação no Mediterrâneo para combater o tráfico de pessoas. Ela se confirmaria com as duas agendas: *European Agenda on Security* e *European Agenda on Migration*. Os Estados-Membros, no entanto, não conseguiram chegar a um consenso sobre a distribuição dos imigrantes.

Desde a invasão do Afeganistão, as populações que mais pedem refúgio na Europa (e no mundo) são o Afeganistão e a Eritrea, segundo a UNHCR, sendo as populações com maior porcentagem de refugiados. No entanto, desde o conflito na Síria, passou ela, nos últimos anos, a preocupar. Até meados de 2015, são mais de 4 milhões de refugiados segundo a UNHCR, sem contar “*displaced persons*” no próprio território sírio. Segue o gráfico gerado pelo site da UNHCR:

Source: UNHCR Website

Mais de 70000 sírios pediram asilo na Europa em 2015, sendo 60% dos pedidos para a Alemanha e Suécia. No entanto, a União Europeia sequer conseguiu chegar em um acordo para receber e distribuir 40000 pedidos de asilo (e mais 20000 de *resettlements* de campos de refugiados em países vizinhos), conforme determinado pela *European Agenda on Migration*, de 2015. Mais, a quantidade é considerada irrisória pela UNHCR, que pede 200 mil para a União Europeia. Enquanto isso, os 4 milhões de refugiados sírios se encontram distribuídos da seguinte maneira:

Destino	Total	Destino	Total
Turquia	1,759,211	*União Europeia	131,108
Jordânia	1,183,327	Alemanha	34,229
Líbano	627,287	Suécia	22,357
Iraque	248,367	França	15,510
Egito	134,329	Reino Unido	11,000
TOTAL GLOBAL: 3,977,211 Refugiados no mundo			

Source: UNHCR

A tendência a receber tão poucos refugiados na Europa é recente, começa nos anos 1970 e, a partir dos anos 1990, as medidas restritivas ampliam ao longo dos anos. Segundo dados da UNHCR, do *Migration Policy Center (European University Institute)* e da *Migreurope*, então, a tendência nos últimos cinco anos tornou-se o fluxo de imigrantes entre países não-desenvolvidos (geralmente vizinhos). O esfriamento é válido mesmo para os países com relações históricas, como do Magreb.

Como descrevemos em capítulos anteriores, a securitização da imigração no Mediterrâneo (também, a securitização da própria região, ou das populações, culturas, religião e identidades da região), passou por um processo de longa duração até a radicalização recente. Se até os anos 1970 o imigrante era desejado e integrado, a partir dessa década ele é visto como ameaça ao mercado de trabalho; nos anos 1980-1990 é visto como ameaça à coesão social. Após 11/09 a imigração e a região são vistas como ameaça à identidade europeia e acima de tudo à solidariedade entre europeus e seus valores comuns.

Acompanhado ao processo de securitização da imigração e da região, encaminha-se uma equalização da imigração com o crime organizado. Segundo a bibliografia especializada (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 59; BIGO, 2009; HUYSMANS, 1995) essa criminalização é também semântica e encontrada nos documentos, na expressão “imigração ilegal”. Posteriormente, sob recomendação da UNHCR, o termo será substituído por “imigração irregular”, mas observamos que o “ilegal” não foi abandonado nos documentos e ainda é seu uso mais frequente: em um mesmo documento “ilegal” e “irregular” são intercambiáveis, e

“ilegal” é o mais frequente. Também, a criminalização da imigração e securitização das fronteiras levaram à profissionalização dos traficantes de pessoas (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 60) e o surgimento de um mercado ilegal que antes não era atrativo.

No entanto, de forma a evitar o termo imigração, observamos que os documentos (principalmente da Europol) passaram a utilizar o termo *human smuggling, facilitation of illegal immigration* ou *traffick of human beings* acompanhados geralmente do verbo *prevent, fight* ou *attack*. Entendemos ser uma precaução para não inferir que o imigrante é criminoso, mas sim aqueles que se aproveitam da situação vulnerável do imigrante a quem se busca proteger. De qualquer forma, as medidas recomendadas pela agência não são de atacar as causas, mas de estabelecer *a security continuum connecting border control, terrorismo, international crime and migration* (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 59). Ou seja, de fortalecer o monitoramento e controle de fronteiras e da mobilidade – que levará à ampliação das redes criminosas e também meios de transporte cada vez mais arriscados, um ciclo vicioso, uma *self-inforcing dynamic (...)* *stricter migration controls cause na increase in irregular migration, which in turn increases the need for more controls* (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 70). É a dinâmica que justifica a existência da agência em seu *habitus* e legitima a sua expansão (BIGO, 2009), com custos às vidas em mobilidade.

Source: Europol's Facebook Profile

Entendemos, então, que a política que estabeleceu o elo entre segurança-imigração para conter a imigração rumo à Europa foi eficiente, mas com custos altos. Dizemos que os primeiros custos são endógenos. A população europeia cresce a uma taxa de 1,8% ao ano, somado ao problema de envelhecimento da população²². Se não fosse a imigração, essa taxa seria negativa. Segundo a Eurostat, apenas 4% da população da União Europeia é de imigrantes, distribuídos entre 50% mulheres e 50% homens, sendo 78% deles em idade ativa (15-64). Correspondem então a 6% da população ativa na União Europeia. A imigração é vista como necessária para as demandas do mercado de trabalho europeu. Porém, com as medidas restritivas, os números estão em decréscimo: entre 2010 e 2013, os residentes não-nacionais da UE caíram de 20.239.795 para 20.389.558; mais, em 2010 a UE recebeu 1,455,953, em 2013 (com redução progressiva) foi para 1 170 665. Esses são dados apenas para imigrantes regulares; segundo a Frontex, em 2015, 340,000 foram detectados atravessando a fronteira (comparado com 123,500 do ano passado), 0,068% da população da União Europeia – que poderão ou não conseguir asilo. Assim, com a nova ordem migratória é possível que as estatísticas demográficas tenham subido bastante de forma discreta. No entanto, segundo a UNHCR, tivemos 234.79 refugiados sírios entre abril de 2011 e março de 2015 (125.735 em 2014, apenas) para a União Europeia: isso não corresponde a 0,0463% do total da população que é de 506.824.509 (EUROSTAT). Soma-se a isso que, em 2014, a UE recebeu 132.405 pedidos de asilo (distribuídos de forma assimétrica entre os Estados), concedendo, no entanto, apenas 23.295, cerca de 17% dos pedidos. Segundo a Eurostat, o pico de pedidos de asilo não atingiu os números de 1992 (quando eram 15 Estados-Membros), mas passou o pico de 2001 (quando já eram 27 Estados-Membros – um a menos que hoje) – mas o aceite de pedidos de asilo são consideravelmente mais baixos.

A União Europeia necessita de mão-de-obra migrante; com a securitização na imigração, opera-se um processo que torna ilegítima a presença de imigrantes em território europeu e impede sua integração, dificultando a criação de políticas multiculturais baseadas na noção de solidariedade (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 59). Como resposta, a política migratória europeia passa a ser seletiva e hoje é prevista através da criação de um *Blue Card* criado em acordo com países-parceiros que cumprem as condicionalidades europeias de reforma, desenvolvimento, segurança e controle migratório, sendo concedido o cartão para mão-de-obra especializada – o que pode no futuro gerar o fenômeno chamado *brain drain*.

²²É previsto que em 2050 a população ativa na Europa será 18% menor que a atual e que a população não-ativa será 50% do total, sendo crítico para manter o equilíbrio sistema previdenciário, ou mesmo ou mesmo outros serviços (pelo decréscimo de contribuintes), também para o equilíbrio econômico de produção e consumo (EYLEMER; SEMSIT, p.58, 2007)

Gostaria, então, de melhor detalhar como funciona a política europeia para o Mediterrâneo, tendo como foco a segurança e a imigração, e discutir os custos para os países do outro lado do Mediterrâneo. Segundo Ricard Zapata-Barrero (2013) a política para a região foi desenvolvida entre diversas *Summits* que ocorreram entre 1999 e 2006, quando se confirma a *externalização* da agenda europeia em torno de *duas governanças*.

A conclusão primária das reuniões foi a de que para conter o fluxo migratório à Europa, era necessário reconhecer uma responsabilidade coletiva e regional em torno da questão; nesse sentido, tanto os países de origem – ou mesmo os países de trânsito (como do Magreb) – seriam obrigados a tomar uma postura proativa com as devidas reformas legais e institucionais (ZAPATA-BARRERO, 2013: 3). Foi reconhecido em seguida a necessidade de uma agenda que vincule migração e desenvolvimento. Nesse sentido, a União Europeia passou a estabelecer acordos bilaterais (*European Neighbourhood Policy*) e multilaterais (*Euro-Med Partnership*) para dois processos: o controle articulado (*joint*) das fronteiras através da exportação das agendas, programas e reprodução institucional-legal europeu para os países-terceiros (processo que é denominado *europeização*), e também, uma agenda proativa para atacar as causas da imigração, principalmente através do desenvolvimento. Essa articulação em torno da política migratória tem o intuito de tornar algo que era um problema entre países, como o fator a uní-los (ZAPATA-BARRERO, 2013: 4).

A agenda restritiva e a agenda positiva para a região, em torno da imigração, são duas variações de um novo tipo de governança que se chama *externalização* (conceito que tem origem na ciência econômica: “externalidades”). Também podemos entendê-la como extra-territorialização, já que ela é a exportação da legislação (*acquis*) e agenda europeia, de forma a ter um controle remoto da questão migratória: controlar a migração antes do território europeu – principalmente porquê, uma vez em território europeu é difícil “retorná-lo” de acordo com o direito internacional e o princípio de *non-refoulement*. Isso pode ser feito de três formas: 1) ser internalizada no sistema legal dos Estados-Terceiros (por exemplo, *Association* e *Admission Agreements*); 2) acordos internacionais comuns (como, por exemplo, acordos de readmissão); e 3) articulação institucional interestatal (ex: cooperação policial e judicial com a Frontex e Europol).

A governança por externalização não opera com a lógica territorial interno/externo; há uma prática externa (um país que incorpora) que provoca efeitos internos desejados (ZAPATA-BARRERO, 2013: 9). Há, no entanto, duas governanças na agenda original. Uma reativa, baseada na segurança e como uma política de restrição; outra proativa (preventiva) e

como uma política de inovação (ZAPATA-BARRERO, 2013: 10). Ambas se somam: enquanto há controle, há desenvolvimento; ou o mote *trade but not migration* (EYLEMER; SEMSIT, 2007). Enquanto há cooperação policial e judicial somadas à transferência em tecnologia de segurança e partilha de informação para controle fronteiriço, há uma agenda para o ajuda financeira ao desenvolvimento, construção do *rule of law* e proteção aos direitos humanos.

No entanto, essa política dual recebe diversas críticas. Ambas lidam como novo tipo de governança que opera pela extra-territorialização (controle remoto). Esse tipo de governança é originário da eliminação das fronteiras internas do espaço europeu (Schengen) que necessitaram, então, controle comum europeu de suas fronteiras externas, através de medidas de segurança (ZAPATA-BARRERO, 2013: 26; EYLEMER, SEMSIT, 2007: 61). A saída para isso foi a delegação de responsabilidades a agências privadas e terceirizadas, ou mesmo à partilha de responsabilidade com Estados terceiros que passam a internalizar os interesses europeus. Isso é uma forma de evitar *judicial constraints and eliminate adversaries at the national level* (ZAPATA-BARRERO, 2013: 17). Vimos esse desenvolvimento microsociológico quando descrevemos o desenvolvimento da Europol, como consequência desse processo. Ou seja, a externalização é mais uma lógica de continuação da eliminação das fronteiras entre países europeus. Ela é, no entanto, enquadrada dentro de uma agenda de segurança, seja restritiva (disciplinar) ou positiva (biopolítica), mas acima de tudo em torno de um objeto referente comum ao espaço europeu que é a sua alteridade, individualizada no imigrante, fonte e fruto da instabilidade que ameaça o espaço europeu. Isso gera o que Bigo (2009) denominou banóptico, uma política de segurança para formação de mecanismos de identidade versus alteridade, institucionalizado através de tecnologias avançadas da informação e monitoramento de indivíduos em mobilidade.

Ela foi, no entanto, eficiente no que se propôs (a estrutura de vigilância europeia é eficaz em impossibilitar a entrada dos que não se desejam, ao menos em termos técnicos). Não, é claro, sem custos. A principal crítica vem, portanto, do eurocentrismo da política europeia (é ela que determina as políticas regionais de forma *top-down*, exportando os seus interesses comuns internos). Mais, esse unilateralismo se confirma com a adoção progressiva, principalmente, das políticas restritivas em detrimento das políticas de desenvolvimento, deixando de lado preocupações humanitárias e a promoção da imigração regular (ZAPATA-BARRERO, 2013: 18).

**Immigration : cost of the reception
vs cost of the repression**

**The example of Italy
Public funds invested
between 2005 and 2011:**

- **“Reception and social
integration policies”
(all measures):
123 871 438 € on average per year**
- **“Policies on fighting
illegal immigration”
(all measures):
247 062 969 € on average per year**
- **Of which CIE and other migrant
detention centres:
144 852 599 € on average per year**

Source: The Hidden Face of Immigration Detention Camps in Europe, Report by Migroup

Isso foi identificado em momentos conjunturais e progressivos da agenda europeia, em sucessivos fracassos para incorporar as políticas em coerência com os programas emitidos (em documentos que analisamos), que sucessivamente foram reeditados e reafirmados de maneira sempre semelhante, sem sucesso. Também, a agenda restritiva foi sucessivamente se sobrepondo à agenda de desenvolvimento conforme a política internacional se engajou na Guerra ao Terror, ou mesmo na recente crise política europeia – sendo a política de asilo uma política comum (e não comunitária), a forma de trazer unidade à questão migratória é o seu controle antes do espaço europeu. Isso, no entanto, levou a meios mais perigosos de travessia e tragédias, além do incentivo às redes criminosas, também não atacando as *root causes*, intensificando a instabilidade social regional e levando a um ciclo vicioso.

Soma-se a isso que compartilhando a responsabilidade dos interesses europeus a países-terceiros, levaram à criação de uma *buffer zone* (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 61) antes do território europeu, de países (que não são destino) que buscam (e possuem meios e vida institucional para tal) controlar os fluxos migratórios entre si, porém sem garantia ao respeito dos direitos fundamentais dessas vidas em mobilidade (se lembramos que esses países são governos autoritários). Ademais,

[...] EU might harm the neighbours relations with their neighbours since the neighbours will have to “take coercive action against the nationals of theirs neighbours”. Instead of strengthening solidarity and create a “ring of friends” in the ENP área, this kind of na approach could be expected to cause tension and instability (EYLEMER; SEMSIT, 2007: 67)

O Eurocentrismo duplica-se na hipocrisia da União Europeia em ter um *double standards* para a proteção de direitos humanos, sendo a sua garantia exclusivamente aos cidadãos europeus ((ZAPATA-BARRERO, 2013: 21). Como dois exemplos, temos o primeiro a assimetria dos tratados de readmissão, já que é altamente improvável que ela seja reivindicada por um país terceiro e é recorrentemente reivindicada pela União Europeia de forma a combater a imigração irregular; mais, a readmissão de um migrante deve ser analisada com a garantia de direitos humanos do indivíduo pelo país de origem, quando raramente isso é levado em consideração ao estabelecer os acordos (ZAPATA-BARRERO, 2013:21).

Tal externalização problemática também nos leva também a um segundo exemplo. Uma vez o migrante ingressa no espaço europeu, estabelecer o seu retorno é improvável e difícil em respeito ao direito internacional e ao princípio de *non-refoulement* - segundo declarações de Avramopoulos sobre a Agenda on Migration, “apenas” 40% retornam, principalmente através de operações da Frontex o que contribuiria para as redes de tráfico de pessoas se aproveitaram da situação. Para isso foram estabelecidas *Zonas de Permanência Temporária* em espaço europeu: campos condenados por organizações da sociedade civil, que serve a uma lógica semelhante a uma prisão, mas que não há garantia de direitos fundamentais a indivíduos que tem *status* legal indecifrável e sem garantia de uma autoridade competente. Também, não sofrendo processo penal, passam por processo administrativo sem previsão de saída ou transparência das decisões já que não há condenação. Esses indivíduos passam o tempo máximo permitido (hoje, 18 meses – apenas 10% ficam menos do que o período máximo), sendo liberados em situação irregular no espaço europeu, para serem novamente encaminhados a outro campo, e muitas vezes em outro país e com separação de famílias. Após pressão da sociedade civil, os campos também foram externalizados, para países terceiros onde há menos transparência e condições mais precárias do que as já precárias condições dos campos em espaço europeu, com maiores violações de seus direitos.

[illegible]

Source: The Hidden Face of Immigration Detention Camps in Europe, Report by Migroup

Outro aspecto de instabilidade gerada pela agenda, nesse caso mesmo naquela pró-ativa ao desenvolvimento, é que ela prevê uma área de livre-comércio (FTA), concebida em meados dos anos 1990 dentro do momento de êxtase da globalização econômica e das políticas neoliberais. No entanto, o mote *more development for less migration* não pressupõe a deterioração dos termos de intercâmbio que possam ser estabelecidas em acordo do tipo entre regiões assimétricas em termos de desenvolvimento econômico, podendo levar a ainda mais instabilidade e maior fluxo migratório que, somado às medidas restritivas, intensifica o ciclo vicioso (e, no limite, a mais óbitos ou violações de direitos humanos) (ZAPATA-BARRERO, 2013: 24); EYLEMER, SEMSIT, 2007: 63).

A europeização ainda se confirma em uma agenda que diz haver *co-ownership*, simetria e valores comuns partilhados (como nos casos da *European Neighbourhood Policy*), mas as condicionalidades dos *Action Plans* mostram que esse não é o caso, sendo apenas os interesses europeus sendo derivados acima dos interesses de seus vizinhos: o controle partilhado da imigração indesejada e programas de imigração regular de trabalhadores altamente qualificados (ZAPATA-BARRERO, 2013: 21), dentro do programa *Blue Card*. Ou

mesmo, pode ser considerada uma política racista, já que esses acordos excluem os países da África sub-sahariana, onde países europeus possuem laços históricos e materiais (ZAPATA-BARRERO, 2013: 20). Ou ainda mais,

Restrictive migration policies and conditionality clauses may actually damage its image in the outside world. Europe's integrity will be severely compromised if it continues to act solely in its own interest, instead of implementing mechanisms to assist countries in need (ZAPATA-BARRERO, 2013: 22).

Isso contradiz os próprios fundamentos da União Europeia como a Carta de Direitos Fundamentais (ZAPATA-BARRERO, 2013: 22) ou mesmo o direito internacional. A externalização como europeização são por *forms of adapting these policies include unilateral emulation, adaptation to externalisation and the transfer of policy through conditionality* (ZAPATA-BARRERO, 2013: 27), o que pode levar a uma maior dependência (e menos autonomia) desses Estados em relação à União Europeia e também à criação de instabilidade interior desses Estados à adaptação de uma agenda exterior, principalmente quando são incapazes de adaptá-las – a bibliografia cita como exemplo da exportação da *acquis* migratória como o caso da Turquia e nos Balcãs, dentro das suas candidaturas.

A externalização da agenda migratória europeia dentro de um paradigma de segurança internacional, como dito, é consequência (também) da dificuldade de estabelecer uma agenda comum dentro da problemática *Dublin Regulation*²³. No entanto, *this way of dealing with the issue of migration is exacerbating the democratic deficit of the EU* (ZAPATA-BARRERO, 2013: 26). Ou mesmo, a política pode ser eficiente em “barrar” e monitorar a mobilidade dos indivíduos, mas gera um ciclo vicioso que leva a ondas progressivas, cada vez mais intensas e cada vez mais trágicas, que legitimam discursos xenofóbicos que levarão a ainda maior intensificação do ciclo ao fazer *securitizing moves* em torno da questão e, portanto, ainda maior déficit democrático dentro do espaço europeu e mesmo internacional (já que não há mecanismos de transparência) (ZAPATA-BARRERO, 2013: 28). As políticas para a região podem, então, serem consideradas “viciadas no fracasso” já que, a cada nova dificuldade, os programas são reeditados com as mesmas diretrizes.

Celata e Coletti (2012) fazem um balanço das dificuldades enfrentadas pela Parceria ao Mediterrâneo. O progressivo alargamento europeu levou a ainda mais membros (distantes e díspares entre si), o que dificulta a agenda. Em segundo lugar,, os acordos para a criação de

²³ Não tratamos aqui de um estudo particular; são os acordos e procedimentos comuns em torno da imigração compartilhado pelos Estados-Membros.

uma área de livre-comércio (ponto-chave do princípio do Processo), tinha caráter assimétrico e neo-colonial: priorizava bens manufaturados enquanto protegia os bens agrícolas – que só beneficiava a Europa; ou mesmo, a priorização do comércio como o núcleo duro do acordo estava alinhado com a ideologia neoliberal de então (CELATA & COLETTI, 2012: 5). A política também é contraditória: ela busca a regionalização através da cooperação, trocas e desenvolvimento para integração, ao mesmo tempo em que faz uma securitização da região como um dos seus principais objetivos e o controle migratório como uma de suas prioridades (CELATA & COLETTI, 2012: 7). As relações também são assimétricas e os interesses europeus se sobrepõe ao de seus parceiros, o que caracteriza o Eurocentrismo da União Europeia:

Europeans cannot resist considering European values as universal, intrinsically good and, therefore, superior – something that most external partners still do not possess but will probably adopt in the future, with the help of the EU nad though modernization, institutional reforms and economic development [...] image of na inferior neighbor(CELATA & COLETTI, 2012:15-16).

No entanto, o processo de emancipação democrática de um País não é simples, e por vezes, as políticas europeias podem ser entendidas pela região como também uma força de instabilidade, ou de imobilidade à transformação. O descontentamento dos processos emancipatórios recentes no Norte da África (fundados, em grande medida, nos valores comuns europeus, especialmente de democracia e do liberalismo) foi acompanhado de instatisfação com as políticas europeias para a região.

Esse descontentamento ocorre devido à política de externalização entendida como europeização. A agenda *top-down* e assimétrica como a imposição do modelo europeu, mesmo que em bases de valores compartilhados, não é um processo emancipatório, já que não é autônomo, e a exportação do modelo europeu de forma *top-down* pode ser um dos grandes motivos de imobilidade das transformações na região durante tanto tempo.

Europeanization is a set of “processes of construction, diffusion and institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things,’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic discourse, political structures and public policies”. [...] Europeanization is also an attempt to replicate, in the Euro-Mediterranean area, the same integration model that has been experienced within the EU(CELATA & COLETTI, 2012:17).

Isso tudo nos auxilia a inferir melhor a nossa hipótese. Nós entendemos que a integração europeia é pautada em um processo identitário (valores comuns europeus, no limite, a solidariedade entre europeus) em **quatro momentos**:

1) Durante o Guerra Fria ele foi conduzido principalmente através da OTAN (mais especificamente o art. 5, frente a um inimigo territorial, a URSS); nesse período, a previsibilidade imperava e garantia a estabilidade, coerência e sincronia do espaço comum, somando-se o fato de que era um espaço consideravelmente mais reduzido e homogêneo. Esse processo contribuiu para a mitigação do nacionalismo europeu e a paz na Europa Ocidental.

2) No entanto, com o fim do conflito bipolar, a Comunidade Europeia, tanto quanto a OTAN, passam por uma crise política-identitária por não haver mais uma alteridade objetiva a quem possa se referir para operar processos de Equivalência (mitigação das diferenças entre pares) e Diferença (o particular do espaço comum que não é comunitário e não anula a soberania), em contraposição a uma Alteridade, o Outro. Nesse sentido, como resposta ao desafio, ela passa a operar dentro de Novas Ameaças securitizadas que, no entanto, são fluidas, não são territoriais ou estatais, e abstratas – o que já torna mais difícil a estabilidade do comum europeu. Nesse momento, a Comunidade Europeia passa a externalizar suas ações como uma resposta ao seu problema estrutural (como vimos claramente sobre a questão migratória e o espaço Schengen). Mas também fazendo acordos regionais, como a Parceria ao Mediterrâneo, através de um processo de europeização que, como vimos, opera em uma lógica discursiva pós-colonial e assimétrica (bárbaros x civilizados – o que tem a ensinar e o que tem a aprender), uma lógica de Alteridade menos radical que a de Amigo-Inimigo e mais próxima de um “apadrinhamento”, já que pauta-se principalmente em uma agenda positiva de desenvolvimento para a região (porém, não sem contradições e geração de instabilidade).

As securitizações regionais operadas nessa nova lógica externa (governabilidade) da Europa são uma resposta à fragilidade da identidade política europeia, o seu comum que não é comunitário, espaço onde não há soberania e prevalece o consenso através da busca de mínimos denominadores comuns: a segurança internacional é o instrumento para encontra-lo ou até cria-lo.

Since the 1950s, the Mediterranean has been the first and most important test for the EU's ability to speak with a single voice toward its external partners (Amoroso 2007, 502). The belief that a Mediterranean region can be 'made', in this frame, is the belief that the European region is already in the making and a legitimization for the EU's increasing role in the international arena. This can also be regarded as a form of Europeanization: "a discourse production which renders logical and legitimate European interventions in the Mediterranean" (CELATA & COLETTI, 2012:17).

Como observamos junto às narrativas de Pinar Bilgin (2004), a construção da Alteridade que a União Europeia deseja para constituir a sua Identidade (solidariedade entre europeus, o “comum”) está em disputa com outras narrativas para hegemonizar a região – e não é à toa, portanto, que é uma região de instabilidade, que luta por um processo de emancipação estrutural de suas comunidades, mas que é impossibilitado pelas disputas dessas narrativas.

Also within Europe, strategies toward the Mediterranean are not unitary but ridden with conflicts between different geopolitical priorities and different models of action. The making of the Euro-Mediterranean region, in this frame, “has become one of the critical ways in which the EU seeks to define itself as much as order its relations with the outside world” (Jones 2006, 420). Struggles over the conceptualization of the Mediterranean ‘other’, are indeed struggles over the European ‘self’. Regionalization in the Mediterranean is just one of the pluralities of rescaling processes on which the same perspective for further integration within the EU are based. (CELATA; COLETTI, 2012: 20).

3) Após a Guerra no Iraque houve novo cisma na União Europeia e em sua política externa comum. Sua identidade política e identitária foi novamente desafiada – diferente do desafio do conflito na Iugoslávia, dessa vez a ameaça foi a própria fragmentação europeia. A resposta, novamente, foi através da externalização de seus interesses de forma a trazer a sua coesão. Também, foi através de uma agenda de Segurança (a CFSP e CSDP, os documentos estratégicos de Solana) e alinhados à Guerra ao Terror. No entanto, a agenda europeia se diferenciava da posição dos EUA, apesar de entendê-lo como parceiro estratégico (OTAN). A normativa é, também, de segurança restritiva e de combate ao Terrorismo, mas pressupõe também uma agenda positiva ao desenvolvimento entendido como segurança abrangente, com base no conceito de Segurança Humana. Como percebemos, esse *comprehensive approach* pode, por vezes ser contraditório, ou por vezes afetar a própria comunidade europeia (que possui cada vez mais temas securitizados e retirados do espaço republicano de discussão pública e transparente – intensificando o déficit democrático da UE). Ou mais, levou a uma gradual radicalização da Alteridade a Sul, suas populações, culturas, sociedades e comportamentos, alinhando sua população e região junto às políticas de segurança e Guerra ao Terror, tendo como centro o Fundamentalismo Islâmico. Isso teve implicações regionais, individuais e políticas, ou seja, de mais instabilidade pela crescente securitização da região (através de externalizações que observamos), como em medidas mais restritivas quanto à imigração (o migrante passou a ser uma ameaça em potencial), uma radicalização da

xenofobia em espaço europeu (e, conseqüentemente, da política partidária). Nesse terceiro momento, o imigrante deixou de ser visto apenas como alguém que ameaça o mercado de trabalho, mas também uma ameaça identitária aos valores europeus, tanto para conservadores (ex: valores cristãos), como para progressistas de esquerda (ex: valores seculares), ou mesmo, como potencial terrorista.

4) Por fim, temos o atual processo que ainda não é possível conhecê-lo completamente. A União Europeia vive novo cisma. E agora provém daquilo que era a sua maior garantia, o espaço comunitário (pilar econômico e comercial, o Euro). Essa crise estabeleceu assimetrias ainda maiores entre europeus, assim como hierarquias, levando a polarizações e radicalização, assim como a volta do nacionalismo em espaço europeu (fazendo retornar muitas das velhas tensões). A isso somou-se a crise política do espaço comum, seja pelo nacionalismo, como pelo crescente fluxo migratório que foi aproveitado para ainda mais radicalização do nacionalismo e maior cisma entre europeus que não conseguem compor uma agenda comum (isso faz parte do ciclo vicioso que observamos há pouco).

O espaço político-identitário comum europeu demonstrou-se frágil desde o fim do conflito bipolar. A cada nova resposta, nova e pior crise, e maior radicalização, que levou à maior instabilidade regional – em um processo circular. No momento, a União Europeia sofre a sua maior crise política desde então. Porém, o processo não se interrompeu. Como observaremos, a resposta europeia à nova crise europeia, foi também a radicalização da agenda para o Mediterrâneo e, principalmente, para a agenda migratória. Dimitris Avramopoulos, responsável pela questão migratória comum da UE, coordenou tanto a nova agenda de Segurança como a de Migração – e prevalece uma agenda ainda mais restritiva com reivindicações claras de que esse desafio à unidade europeia, se resolvidos em comum, é a solução para a Europa – e a melhor forma de resolvê-los é através dos valores comuns europeus, como os de Solidariedade: mas aqui temos uma radicalização da noção de Solidariedade da Carta de Direitos Fundamentais, quando ela **explicitamente** é utilizada para europeus entre si frente a uma ameaça que é o Outro, dentro de uma agenda restritiva que é muito mais próxima de uma relação Amigo-Inimigo. A Imigração passou a ser usada como a *aristocratic plot* a partir da resposta de Avramopoulos à crise do comum europeu – no entanto, como observamos, é um ciclo vicioso no fracasso, e acreditamos que é uma atitude de desespero, essa última etapa não será sustentável. A saída europeia seria interromper esse ciclo e acreditamos que, encontrando-se nesse limite, é para onde caminha.

If the ‘making’ of the Mediterranean is the ‘making’ of Europe, the limits of the former are limits to the later (CELATA; COLETTI, 2012:21).

A seguir partiremos para a nossa análise quantitativa e semântica em que poderemos contrapor os resultados com nossas hipóteses. Primeiramente, no seguinte capítulo, explicaremos nosso método (Topic Model). Depois, no outro capítulo, a análise do nosso banco de dados e as conclusões.

CAPÍTULO VII – ASPECTOS METODOLÓGICOS DE *TOPIC MODEL*

7.1. Bases teóricas – O Problema de Platão

Em nosso trabalho utilizamos o método chamado *Topic Model*, ou mais especificamente, uma ferramenta para a análise de discurso denominada de *Latent Semantic Analysis* – e suas derivações como a *Latent Dirichlet Algorithm*. A definição desse tipo de modelo LSA incorpora:

a fully automatic mathematical/statistical technique for extracting and inferring relations of expected contextual usage of words in passages of discourse. It is not a traditional natural language processing or artificial intelligence program; it uses no humanly constructed dictionaries, knowledge bases, semantic networks, grammars, syntactic parsers, or morphologies, or the like, and takes as its input only raw text parsed into words defined as unique character strings and separated into meaningful passages or samples such as sentences or paragraphs (LANDAUER, FOLTZ, LAHAM, 1998).

As bases teóricas usadas nesse tipo de ferramenta metodológica deriva de corpo eclético, da linguagem natural à semiótica, ou da psicologia à psicanálise. Tais ferramentas possuem diversos usos, sendo os mais recorrentes: *machine learning*, tradução automática, pesquisa de mercado (demanda), análise de redes sociais, agrupamento e catalogação de documentos, desenvolvimento de mecanismos de pesquisa, patentes, identificação de plágios, radares de inteligência de Estado (ex: NSA) etc. O uso é automático e massivo obtendo resultados satisfatórios (LANDAUER, DUMAIS, 1997). As áreas do conhecimento que possuem uso mais recorrente são a tecnologia da informação, microeconomia, administração, neurolinguística, psicologia, microbiologia, genética, biblioteconomia, arquivologia, história, literatura (Teoria da Recepção), filologia, comunicação, sociologia da ciência (estudo das comunidades epistêmicas), filosofia da ciência, e também sociologia. Pouco foi aplicado à ciência política e relações internacionais, ou mesmo a documentos burocráticos para os fins das ciências sociais, sendo esse uso apenas recente.

O trabalho de Landauer e Dumais (1997) é a referência dentro das comunidades epistêmicas que trabalham com LSA. Ele alude ao “Problema de Platão” como foi definido por Noam Chomsky (LANDAUER, DUMAIS, 1997). O método socrático referido em Platão é a gênese (*genealogia-arqueologia*) do método científico na Modernidade (no cogito cartesiano, por exemplo, ou mesmo no racionalismo do positivismo da era industrial), entendido como *logocêntrico*, ou seja, da lógica formal, da Razão, do entendimento de si

(indivíduo como agente de conhecimento em sua ação no mundo, separação de Ideia e Matéria, Indivíduo – Natureza), em que se é possível conceber e registrar as regras do mundo em torno de unidades conceituais uníssonas (unicidade dos conceitos: não podem haver multiplicidade de significados para um conceito e é possível conceber a Verdade unívoca sobre algo através de *logos*, em que se possa *induzir e inferir*).

Nesse sentido, Chomsky identifica o *gap* entre Conhecimento e Experiência ao qual os diferentes paradigmas científicos constituem axiomáticas que respondem ao problema com diferentes implicações em método. Chomsky identifica que deve haver algo *inato* que permite, por exemplo, que um recém-nascido na China que, por acaso, passe a habitar imediatamente no Kansas (Texas), desenvolva com poucos ou nenhum recurso a mesma fluência em inglês que um norte-americano (esse é o exemplo mais citado). Deve existir algo inato para a aquisição de conhecimento.

In accord with Chomsky's dictum, he concludes that language learning must be based on a very Strong and specific innate foundation, a set of general rules and predilections that need parameter setting and filling in, but not acquisition as such, from experience. (LANDAUER e DUMAIS, 1997: 2-3)

Essa estrutura, para Chomsky, é a linguagem natural, e o estudo científico da linguística formal a tem como objeto principal de conhecimento e descobrimento, a resposta ao *gap*. Quer dizer, se partimos de um método científico *materialista*, ou seja, aquele que é imanente, lógico, formal, ele não pressupõe uma metafísica, no que se concebe a ciência hodiernamente. A exteriorização de uma intenção, no caso, (a intenção de um indivíduo, por exemplo, é codificada através do desencadeamento lógico que compõe a linguagem e produz, no objetivo de ser compreendido (ou mesmo compreender), ou ter o *output* desejado (ex: desejar algo e induzir a que a dinâmica dos vetores das unidades sociais convirjam para o desejado²⁴). Ou seja, traduzindo para os termos que delimitamos para o LSA anteriormente, temos a seguinte *Representação*:

²⁴ Podemos entender isso em como Maquiável funda a Política Moderna retomando os clássicos gregos e romanos (logocentrismo) permitido pela cultura do Renascimento Fiorentino (tradução e acesso aos clássicos, a geração de Dante, Petrarca etc); a Política, então, não poderia estar jogada à Fortuna, mas é necessário um Príncipe virtuoso para que domine a Fortuna (mesmo que ela seja inevitável, para o bem ou para o mal, é necessário mitiga-la). Também podemos entender dentro do Ato de Discurso em Austin: em que, um Ato de Linguagem é produzido, mas apenas diante de uma Audiência que a recebe, legitima, incorpora e aceita.

Do conceito ao tópico, significa que existe um processo biológico que segue as regras que regem o mundo; no limite, entre a neurociência e a linguística há estreita relação (neurolinguística) e uma intenção é exteriorizada a partir de codificações formais que podem ser, ao menos, *modeladas e previsionadas*.

LSA is closely related to neural net models, but is based on singular value decomposition, a mathematical matrix decomposition technique closely akin to factor analysis that is applicable to text corpora approaching the volume of relevant language experienced by people. (...) The correlations demonstrate close resemblance between what LSA extracts and the way peoples' representations of meaning reflect what they have read and heard, as well as the way human representation of meaning is reflected in the word choice of writers. As one practical consequence of this correspondence, LSA allows us to closely approximate human judgments of meaning similarity between words and to objectively predict the consequences of overall word-based similarity between passages (LANDAUER, FOLTZ e LAHAM, 1998)

Mais, significa que a linguagem natural pode ser simulada e reproduzida pela lógica formal, pela matemática e, então, pela linguística computacional, ou seja, *we believe it can offer a close enough approximation to people's knowledge to underwrite theories and tests of theories of cognition* (LANDAUER, FOLTZ e LAHAM, 1998). Existem ainda uma interpretação mais radical, qual seja:

[...] takes the mechanism of the model seriously as a possible theory about all human knowledge acquisition, as a homologue of an importante underlying mechanism of human cognition in general. In particular, the model employs a means of induction – dimension optimization – that greatly amplifies its learning ability, allowing it to correctly infer indirect similarity relations only implicit in the temporal correlations of experience. The model exhibits humanlike generalization that is based on learning

and that does not rely on primitive perceptual or conceptual relations or representations. (LANDAUER e DUMAIS, 1997: 2)

Dai derivam a Inteligência Artificial e o Teste de Turing, por exemplo. Para Landauer e Dumais (1997), o LSA é uma resposta parcial ao problema, com resultados satisfatórios, e que merecem maior contribuição e envolvimento progressivo das comunidades epistêmicas em aperfeiçoar as ferramentas computacionais de análise semântica.

Há consenso que deve haver uma Teoria Geral da generalização e similitude tão necessária quanto as leis de Newton para a Física (LANDAUER e DUMAIS, 1997: 3) e a LSA busca justamente essa resposta. O método não trabalha com estrutura de dados pré-estabelecida, mas ela é coletada do próprio corpo a ser analisado para compor sentidos a partir de si mesmo: *LSA, as currently practiced, induces its representations of the meaning of words and passages from analysis of text alone* (LANDAUER, FOLTZ e LAHAM, 1998). De maneira mais forma, pode ser entendido da seguinte forma:

They maintain that its underlying mechanism can account for a long-standing and importante mystery, the inductive property of learning by which people acquire much more knowledge than appears to be available in experience, the infamous problem of the "insufficiency of evidence" or "poverty of the stimulus." The LSA mechanism that solves the problem consists simply of accommodating a very large number of local co-occurrence relations (between the right kinds of observational units) simultaneously in a space of the right dimensionality. Hypothetically, the optimal space for the reconstruction has the same dimensionality as the source that generates discourse, that is, the human speaker or writer's semantic space. Naturally observed surface co-occurrences between words and contexts have as many defining dimensions as there are words or contexts. To approximate a source space with fewer dimensions, the analyst, either human or LSA, must extract information about how objects can be well defined by a smaller set of common dimensions. This can best be accomplished by an analysis that accommodates all of the pairwise observational data in a space of the same lower dimensionality as the source. LSA does this by a matrix decomposition performed by a computer algorithm, an analysis that captures much indirect information contained in the myriad constraints, structural relations and mutual entailments latent in the local observations available to experience (LANDAUER; FOLTZ; LAHAM, 1998).

Acreditamos que a linguística computacional possa referir-se também ao problema do método dedutivo aristotélico. O método aristotélico deriva do Problema de Platão e propõe-se diferente do idealismo socrático. Em Aristóteles, para identificar *Categorias* – por exemplo, na Política – era necessário identificar, coletar, formalizar e comparar a maior quantidade possível de Leis Fundamentais (*politeia* ou Constituição – invenção helênica, descrita por Francis Wolf como a primeira sociedade que, através do *logocentrismo*, pensa, reconhece-se e age racionalmente sobre si mesma, transformando-se e constituindo sua dinâmica através de

logos). Utilizando-se da dedução pode-se encontrar a “essência” da Política, por exemplo, ou o mais próximo dela. Tarefa árdua, de coleta e processamento, na época de Aristóteles e também hoje, com a enorme gama de documentos burocráticos que produzimos, impossíveis de serem processados dentro das limitações de nossas faculdades humanas. É trivial reconhecer, então, que aplicando a capacidade de processamento e velocidade da linguística computacional ou *machine learning* em grande conjunto de dados (*big data*) têm-se avanços ao método dedutivo e redutivo (a.k.a. *encontrar padrões*). A nossa intenção é lidar com *big data* e trabalhar com a maior dimensionalidade possível.

Often the cognitive aspects of the induction puzzle is cast as the problem of categorization, of finding a mechanism by which a set of stimuli, words, or concepts (cheetas, tigers) come to be treated as the same for some purposes (running away from, or using metaphorically to describe a friend or enemy). (LANDAUER; DUMAIS, p.3, 1997)

Por fim, é necessário ponderar a simplificação conceitual-filosófica que aqui operamos. Assim como Landauer e Dumais (1997), a usamos de forma instrumental para abstração, representação e compreensão sintética de um novo método em que buscamos a audiência entre pares (endógeno). Nossa intenção não é dirigirmo-nos a comunidades epistêmicas de historiadores da filosofia ou especialistas em sistemas filosóficos, principalmente porque não somos capazes ou aptos para tal.

7.2. Aspectos formais²⁵

7.2.1. Definição de LDA

Dentro das técnicas de análise de informação não-estruturada consideramos o uso específico de modelos de tópicos probabilísticos, tais quais pLSI, LDA e PAM. A principal característica dos modelos acima é sua capacidade de realizar uma redução dimensional do espaço definido pelo modelo *bag-of-words* de forma a capturar estruturas semânticas presentes no espaço. Além disso, temos que o novo espaço, dito espaço de tópicos, é um modelo probabilístico para a ocorrência de palavras nos documentos²⁶. LDA é uma

²⁵ Questões formais mais detalhadas já estão consolidadas e podem ser consultadas nos trabalhos de Landauer e Dumais (1997); Landauer, Foltz e Laham (1998); Blei, Ng e Jordan (2003); Landauer, Laham e Derr (2004); Li e McCallum (2006); Li, Blei e McCallum (2007); Minmo, Li, McCallum (2007) – Ver bibliografia.

²⁶ É importante observar que a covariância entre palavras (*importância*) é diferente da “contagem de palavras” usada nas ferramentas mais habituais para análise de discurso entre cientistas políticos, como Atlas.ti,

modelagem do tipo Topic Model, derivada da LSA (Latent Semantic Analysis) – sendo LSA composto a partir de SVD (*singular value decomposition*).

A partir do modelo descrito acima podemos construir um novo espaço onde os documentos são definidos a partir de sua projeção no conjunto de tópicos criados. Como o número de tópicos é, em geral, muito menor que o número de palavras no vocabulário o modelo representa os documentos de forma compacta. Essa redução de dimensionalidade tem dois propósitos: reduzir o ruído semântico presente nos documentos (tais quais sinonímia e polissemia) e criar um espaço que, embora formalmente não tenha um sentido *a priori*, pode ser interpretado a partir dos vetores de probabilidade para cada palavra em cada tópico. Aplicamos Tf-idf (*term frequency-inverse document frequency*) como forma de reduzir o ruído.

7.2.2. Construção de conceitos manuais (Wordnet)

Em razão do problema de interpretação de tópicos acima propomos uma solução supervisionada partindo da criação manual de conjuntos de vocábulos que representam conceitos os quais queremos encontrar no espaço de tópicos. A criação desses conceitos é realizada através da leitura de amostras dos documentos e entrevistas com especialistas do assunto em questão. A partir de um conjunto base de palavras usamos ferramentas de classificação semântica de palavras, tal qual o *Wordnet*, para expandir o conjunto de vocábulos. A lista expandida é retornada para análise manual para que se retirem termos inapropriados ou que possam ter duplo sentido (polissemia) dentro do contexto a ser analisado.

Wordsmith e nVivo: *it is important to note from the start that the similarity estimates derived by LSA are not simple contiguity frequencies, co-occurrence counts, or correlations in usage, but depend on a powerful mathematical analysis that is capable of correctly inferring much deeper relations (thus the phrase “Latent Semantic”), and as a consequence are often much better predictors of human meaning-based judgments and performance than are the surface level contingencies that have long been rejected (or, as Burgess and Lund, 1996 and this volume, show, unfairly maligned) by linguists as the basis of language phenomena”*(LANDAUER, FOLTZ e LAHAM, 1998)

7.2.3. Seleção de Tópicos e Document Retrieval

Dado um conjunto de conceitos C e um conjunto de tópicos T definimos um espaço métrico formado por $C \cup T$ e uma métrica d . Para considerarmos a distância entre um tópico gerado e um conceito criado manualmente colocamos o conceito na forma dos tópicos: ele passa a ser um vetor de probabilidades definida sobre os vocábulos nele presentes. Em sua forma mais trivial o conceito é um tópico definido pelos vocábulos nele contido cada qual tem probabilidade 1 de ocorrer.

A definição da métrica d deve ser feita respeitando as seguintes premissas:

A métrica deve ser invariante sobre o tamanho dos conceitos (definido como o número de vocábulos).

Ela deve representar a proximidade semântica entre tópico e conceito.

Como exemplo, definimos a seguinte métrica:

Dados $c \in C$ e $t \in T$, um conceito e um tópico respectivamente.

Definimos t_n como o subconjunto dos n vocábulos com maior probabilidade de ocorrer em t .

Definimos $d(c, t) = |c \cap t_n|$

É trivial que a função acima denota uma métrica no espaço conjunto de conceitos e tópicos. A definição de n pode ser feita através da mediana da distribuição do p -ésimo percentual das probabilidades de cada tópico ou então a partir do tamanho médio dos conceitos a serem estudados.

A partir da criação deste espaço métrico podemos consultar o espaço de documentos de forma a encontrar os documentos que tenham maior semelhança, em seu espaço de tópicos, aos conceitos definidos – facilitando a extração de documentos para comprovar correlação entre conceitos, por exemplo.

7.2.4. Agrupamento de Documentos

Podemos estender a análise de documentos para técnicas não-supervisionadas de agrupamento, seja no espaço puramente dos tópicos, seja no espaço métrico definido acima. O primeiro caso é estudado extensamente na literatura, o segundo pode ser tão simples como o estudo dos polígonos de Voronoy formados no espaço de tópicos a partir dos conceitos, definição que pode ser trivialmente expandida para o espaço dos documentos. Entendemos *documento* como o objeto de análise semântica, que pode ser diverso conforme determinado (parágrafos ou corpo inteiro, outros recortes ou até a soma de corpos – *metacorpo* – por exemplo).

CAPÍTULO VIII – RESULTADOS QUANTITATIVOS

Faremos primeiro uma apresentação do nosso método, suas etapas e como foi o seu processo (*work-in-progress*). Em seguida passamos para os resultados, análises e conclusões.

8.1. *Work-in-Progress*

Em pesquisa acadêmica sobre a estrutura burocrática e documental da União Europeia (especificamente sobre segurança internacional), foi aglutinado milhares de documentos (≈ 20 mil) dos quais era impossível análise qualitativa detalhada do corpo de documentos por um (ou mais) pesquisadores. Optou-se por escolher “documentos-chave” (os chamados Documentos Estratégicos²⁷) para análise manual qualitativa e intersubjetiva ao mesmo tempo em que buscou-se métodos quantitativos e computacionais para solucionar o problema de *big data*. Buscou-se inferir a securitização da imigração no Mediterrâneo (nexo segurança-imigração-terrorismo), obtendo êxito²⁸ em bases probabilísticas e comprobatórias.

Para a análise de *big data* de documentos burocráticos, optamos por um método de tipo *Topic Modeling*, chamado *Latent Semantic Analysis* (LSA, usamos evoluções derivadas como LDA de 2003, *Pachinko Allocation Model* de 2006): um tipo interdisciplinar entre linguística, neurolinguística, matemática e computação. São instrumentos de análise de *big data* que respondem satisfatoriamente no chamado Teste de Turing. De forma simplificada, quando damos *input* a máquina devolve aquilo que de maior probabilidade tem de corresponder à resposta que se busca. No nosso caso (análise semântica aplicada à ciência política e problemas de sua comunidade epistêmica), buscamos (além da velocidade de processamento) que:

²⁷ Documentos Estratégicos são conforme a própria União Europeia os define e são catalogados nos websites das instituições.

²⁸ Trabalhos qualitativos a respeito do tema já foram exaustivamente desenvolvidos, assim como trabalhos quantitativos sobre a situação no Mediterrâneo, em que ambos inferiram esse elo; tinha-se como objetivo voltar aos documentos, para análise de discurso, assim como basear-se em escala intermediária (regional), identificando o nexos no discurso europeu – e não apenas na soberania de Estados-Nação ou na prática de agências privadas de segurança como FRONTEX e EUROPOL; ou seja, encontramos a síntese combinatória desses agentes no *output* da agenda europeia (*agenda setting*, “mínimo denominador comum”). Fizemos o processo inverso ao recorrente na ciência política e na teoria do discurso: partimos de dados e aspectos materiais já consolidados de um problema para então conferir e inferir no discurso de um agente, e não ao contrário.

- 1) *Information Retrieval*: devolvesse poucos documentos – os mais importantes diante das nossas necessidades (podendo ser devolvido por número especificado ou por coeficiente de importância a partir da probabilidade delimitada como satisfatória);
- 2) *Signifier Induction*: devolvesse “significados” de documentos, a partir de análises combinatórias impossíveis à capacidade humana;
- 3) Agrupasse (formar *grupos*) vocábulos de mesmo significado através de sinônimos, hiponômios, hipernômios, *sister terms*, *domains* e ontologias, de forma a ter melhor eficiência probabilística em torno de sentidos (*tópicos*);
- 4) *Hidden Patterns*: encontrasse significados, conjunto de significados ou correlação de significados através de padrões que não poderiam ser encontrados na capacidade cognitiva humana, mas que uma análise combinatória computacional de grande conjunto de documentos (*big data* – impreterivelmente) encontra; por exemplo: encontrar padrão de vocábulos ou de tópicos (conjunto de palavras que compõe um significado, identificados de forma automática pelo LSA) que ocorrem pouco em um documento (ex: uma vez), porém ocorre regularmente em muitos documentos (ex: todos);
- 5) *Sentiment Analysis*: referir, dentro dos vocábulos mais importantes, se seu significado dentro do corpo de documentos (a partir de sua covariância com outras palavras), é negativo ou positivo (tendo como base de dados trabalho de Stanford, 2015²⁹) – no entanto, apesar de devidamente programada a ferramenta, acabamos por não incorporá-la já que só foi estabilizada em tempo posterior ao processamento.

Esses elementos compõem o MVP (*minimum viable product*). No futuro aperfeiçoaremos o programa com novas ferramentas de análise semântica que serão desenvolvidas³⁰ para novos objetos, conforme as dificuldades (e criatividade) apareçam. Por fim, temos como objetivo, programado, testado e estabilizado, conceber um software fechado para análise semântica de uso em ciência política (especificamente documentos oficiais e *big data*).

²⁹ In <<http://nlp.stanford.edu/software/corenlp.shtml>>. Acesso em 14 de Setembro de 2015.

³⁰ *Topic Model* é apenas uma das várias ferramentas já em uso público: pretendemos também trabalhar com outras, como por exemplo, Teoria dos Grafos, que aplicamos em alguns exemplos que veremos; ou também Sentiment Analysis (que não tivemos tempo de incorporar) em que podemos inferir, dentro dos vocábulos mais importantes, se seu significado dentro do corpo de documentos (a partir de sua covariância com outras palavras), é negativo ou positivo (tendo como base de dados trabalho de Stanford).

Entendemos que nos termos do método científico, constatado um **problema** diante do **objeto referente** de análise formulam-se **hipóteses** através da observação das **unidades referentes** de análise, e por fim verifica-se (**experimento**). Compreendemos que a relação entre problema e hipótese possa ser transformada em *Pergunta e Resposta* dentro do sistema computacional que programamos (*processamento*). Especula-se que uma **hipótese** é transformada sempre em *Pergunta* através da correlação entre sentidos intersubjetivos gerado pelo pesquisador em sua bagagem de conhecimento qualitativo acumulado sobre determinado *Tema* (chamamos isso de *Domínio* – é necessário que o pesquisador tenha domínio sobre o *Tema* a ser investigado). Assim, portanto, a correlação entre sentidos intersubjetivos pode ser traduzida como a correlação entre *Grupos* projetado em *Tópicos*. Por *Grupos* entendemos um conjunto de vocábulos em que denota um sentido ser perguntado – escolhido “manualmente” pelo *Domínio* do pesquisador. Por *Tópico* entendemos o conjunto de vocábulos que denota sentido gerado de forma automática através da linguagem natural e da linguística computacional (*Topic Model* e LSA) originados em um conjunto de *Documentos*³¹ processado. Separamos os *Documentos* por diferentes *Naturezas* (ex: 1. Official Papers; 2. Speeches & Statements; 3. Newsletter and Newspapers; 4. Interviews), já que *Naturezas* não podem se combinar. Porém, de forma opcional também pode-se recorrer a diferentes *Recortes*. Por exemplo, um conjunto específico de documentos de mesma natureza selecionado pela subjetividade intuitiva do pesquisador, recorte institucional, recorte de relatórios, recorte por programas, recorte por *key-words*, recorte de documentos estratégicos definidos de forma expressa por um programa ou instituição e que assim garante caráter intersubjetivo mais formal etc.

Como exemplo³² de produto final podemos ter o seguinte, em que o mais vermelho é a maior probabilidade de um *Grupo* acontecer junto a um *Tópico*.

³¹ Não confundir o que chamamos de *Documentos* com o que se entende normalmente por Documento (ex: Documento Burocrático). Substituímos a palavra Documento, mais corriqueira, pela palavra *Paper*. Por Documento entendemos a unidade de análise a ser processada de forma computacional, que pode ser tanto um *Paper*, como um conjunto de *Papers*, um conjunto de parágrafos, frases etc, ou qualquer unidade delimitada conforme a necessidade.

³² Esse é um conjunto restrito de tópicos gerados a partir de todos os documentos de segurança da União Europeia coletados, e está apenas a título de exemplo – seria necessário separar as *Naturezas* e, preferencialmente, selecionar *Recortes*. Também os grupos foram selecionados de forma aleatória e sem critério, de forma a gerar o gráfico. Outros diversos tipos de visualização são possíveis que não foram detalhadas, como visualizações numéricas de probabilidade. É essencial conceder tabelas auxiliares que descrevem o conjunto de vocábulos que representam os *Grupos* (selecionado pelo pesquisador) de forma a comparar com os *Tópicos* mais recorrentes em tabela auxiliar que detalha o conjunto de vocábulos que formam esse *Tópico*.

Como assinalado, se entendemos uma **pergunta** como correlação entre *Grupos*, a probabilidade deles ocorrerem (ou não ocorrerem) simultaneamente em um determinado *Tópico* confere instrumento de verificabilidade (ou de falseabilidade). É um método probabilístico e comprobatório, mas que também pode ser usado de forma exploratória. Por exemplo, a partir desse processamento, podemos operar outro em que imediatamente nos dê os *Documentos* projetados nos *Tópicos*, de maneira que temos acesso aos documentos mais importantes (*Information Retrieval*). Podemos aplicar e desenvolver diversas outras ferramentas exploratórias (*Sentiment Analysis*, por exemplo), diferentes tipos de visualizações ou cruzamentos etc.

TERMOS GERAIS
problema
hipótese
objeto referente
unidades referentes
experimento

TERMOS ESPECÍFICOS	
<i>Pergunta</i>	<i>Grupos</i>
<i>Resposta</i>	<i>Documentos</i>
<i>Domínio</i>	<i>Naturezas</i>
<i>Tema</i>	<i>Recortes</i>
	<i>Processamento</i>

8.2. Etapas Cronológicas do Processo

1 – Coleta do Conjunto de Dados separando (diferentes pastas) por *Natureza* (ex: 1. *Official Journals*, 2. *Speeches & Statements*, 3. *Press Releases* etc); nesse momento já processamos todo o material para geração dos *Tópicos*, esse processo é automático, através da ciência computacional e matemática, mais especificamente do LSA;

2 – Operar os *Recortes*³³ que se deseja (conjunto de *Papers* que é interesse do pesquisador analisar de forma específica, separando cada *Recorte* como subpasta de sua *Natureza*³⁴); é importante já começar a se atentar e intuir *Recortes* durante a coleta e, se possível, já operá-lo durante a coleta, já que *Recortes* podem ser de interesse subjetivo do pesquisador, ou também intersubjetivo (ex: como um website ou instituição separa e cataloga *Papers* em diferentes *hyperlinks* ou seções); é possível fazer *Recortes* operando *Filtros* (por *key-words* ou conjunto de *key-words*);

3 – Operar *Filtro Temático*. É uma etapa pré-processamento e apenas auxiliar. Opera-se para retornar todos os *Papers* possíveis dentro de um determinado *Tema* (ex: se o *Tema* é segurança europeia do Mediterrâneo, opera-se filtro com *key-words* dos atores envolvidos, como CFSP, CSDP, ENP, *Euromed* etc). Pensamos, como o exemplo descreve, que a maneira ideal seria operar o filtro através da seleção dos agentes envolvidos;

4 – Retornado os *Papers*, o pesquisador seleciona **aleatoriamente** um conjunto restrito (ex: 20) em que manualmente se defronta com o simples propósito de familiarizar-se com o léxico – atentar-se ao conteúdo é apenas **SECUNDÁRIO**;

³³ *Recortes* são feitos para cada *Natureza*, já que entendemos impreterivelmente que diferentes *Naturezas* não se misturam entre si.

³⁴ É solicitado ter também uma pasta “ALL” em que haja TODOS os documentos da *Natureza* sem *Recortes* para também operarmos uma análise semântica de um *Assunto* como um Todo.

5 – O pesquisador com o *Domínio* qualitativo do *Tema* organiza³⁵ seus **Problemas** e **Hipóteses** (é importante isso estar formalizado e organizado em tabela, ex: Problema 1 e Hipótese 1, 2, 3...; Problema 2 ...) para o seu **Objeto Referente**;

6 – Familiarizado com o léxico e **Problemas** e **Hipóteses** formalizadas, é necessário formar *Perguntas* (a etapa mais “criativa” e que talvez exija o maior esforço e dedicação). Elas são formadas a partir da criação de *Grupos* (conjunto de vocábulos que compõe um sentido) em que, a correlação entre *Grupos* verifique ou falseie **Hipóteses**. Ex: Na tentativa de encontrar, nos documentos oficiais de segurança da União Europeia, a securitização da imigração no Mediterrâneo, formaram-se quatro *Grupos*: Imigração, Segurança, Dessecuritização, MENAPT. Em que: o Grupo Imigração corresponde ao conjunto de vocábulos que significam imigração (ex: *refugee, asylum, migrant, mobility, alien* etc), Segurança (*security, menace, nuclear, terror* etc), Dessecuritização (*Democracy, Elections, Civil, Justice, Emancipation* etc), MENAPT (conjunto de países da região *Middle East & North Africa + Turkey*); processado, confere-se se há ocorrência (e probabilidade) de dois ou mais *Grupos* em mesmo *Tópico* e interpreta-se. É importante atentar-se, na criação de *Grupos*, para criar o maior conjunto de palavras com a menor polissemia possível³⁶;

7 – Composto os *Grupos* fazemos com que eles sejam processados para serem expandidos (de forma automatizada e computacional), através de sinônimos, hiponômios, hipernômios, *domains, sister terms*. Isso é retornado ao pesquisador com *Domínio* para filtrar manualmente os vocábulos mal-colocados (ex: polissêmicos); isso é repetido quantas vezes se achar necessário;

8 – Os *Grupos* são finalmente tomados, processados e projetados nos *Tópicos*. Isso pode ser analisado de várias maneiras.

³⁵ Seu *Domínio* facilita a intuição de formar as **Perguntas** e **Hipóteses** mais possíveis de encontrar alguma inovação científica (o ainda não-sabido); o ponto anterior (familiarização com o léxico e contato aleatório com documentos em Filtro Temático) também pode auxiliar essa intuição.

³⁶ Ter trabalhado o pré-filtro e já familiarizado com o léxico dos *Papers*, pode tanto ajudar a encontrar mais vocábulos para compor os Grupos, como ajudar a evitar polissemias.

8.3. Primeiros Resultados: Tópicos por Grupos

Tendo consolidado as oito etapas, temos diversas formas de análise. As principais: quando temos muitos *Tópicos* formados (mais de 100, por exemplo, gerados automaticamente pelo LSA), cruzamos com os *Grupos* que criamos manualmente, para encontrar os *Tópicos* que mais interessam à nossa Pergunta. Em segundo lugar, ele auxilia em etapa **indispensável**: já que os *Tópicos* são gerados automaticamente (sendo um *Tópico* um conjunto de vocábulos que forma um Sentido), é necessário observar quais são os vocábulos que compõe o Tópico para **nomeá-lo** – saber então, qual *Grupo* é mais refente a um *Tópico* auxilia interpretar e nomear o tópico. Por fim, auxilia encontrar as Respostas às Perguntas.

Se desejamos inferir a securitização da imigração, temos a seguinte tabela, com o *Tópicos já nomeados* e cruzados nos *Grupos*:

	Grupos	security	Imig	MENAPT	Africa	East Europe
Tópicos		1. DESECURITIZATION 0. TERRORIST ORGAN. 0.5 SECURITY AGENCIES 3. SECURITY 2. IMMIGRATION 4. MENAPT 6. MIDDLE-EAST 7. MAGHREB 8. MASHRIQ 9. NORTHERN AFRICA 10. EUROMED PARTN. 11. MEDITERRANEAN 13. TURKEY 15. EASTERN AFRICA 16. MIDDLE AFRICA 17. WESTERN AFRICA 18. EAST ENP 20. BALKANS 21. CAUCASUS 23. EASTERN EUROPE 24. CENTRAL ASIA 25. RUSSIA				
security	1. Military Operat 18. Terrorism 5. Police Coop					
migr	6. Border Manage 7. Monitoring Migrat					
dessecur	2. Emancipation 25. Eur. Reform Supp 24. Politcal Reform 21. Sectorial Reform 22. Justice Emancipation 13. Free Press 3. Institutional Support 14. Economic Develop 0. Trade Agreem 9. Energy Coop					
MENAPT Aid	23. Euromed Coop 12. Aid for Med 26. Reform in the Mid. East					
East	11. East ENP 10. Aid to Balkans 16. East Assoc Agreem					
EU's for Europe	8. HR Statements 19. EU Law 27. European Solidarity 20. European Decisions 4. European Institutions 17. Access Informat. 15. New Member Access					

Aqui já temos uma tabela concluída, com os *Grupos* cruzados nos *Tópicos* e tudo já nomeado – também interpretamos e agrupamos *Grupos* e *Tópicos* por *Assunto* (Segurança, Imigração etc) e organizamos para melhor visualizar e analisar. O primeiro resultado é a produção automática gerada pelo processamento computacional de *Topic Model*, nos dando, nesse caso, 27 *Tópicos*. Sendo os *Tópico(s)*os conjunto(s) de vocábulos hierarquizados formados a partir de um *Corpo de Documentos*, já temos aqui um *Signifier Induction*, ou seja: temos *Tópicos* que são analisados e nomeados, que representam os diferentes conteúdos e sentidos dentro de um *Corpo de Documentos*.

Essa tabela nos ajuda a reconhecer quais são tanto os *Tópicos* como os *Grupos* de imigração e segurança, por exemplo. O primeiro fato observável se o processamento funcionou é que os *Grupos* gerados manualmente pelo pesquisador correspondem aos *Tópicos* específicos que, verificado quais eram os conjuntos de vocábulos presentes nele, faz Sentido. Se esse procedimento estiver correto, seguimos adiante.

Assim, podemos verificar a nossa **Tese de securitização da imigração nos documentos da União Europeia**, observando que, tanto o *Grupo de Imigração* como o *Grupo de Segurança*, cruzam simultaneamente com os *Tópicos* 6 e 7 (controle fronteiriço e monitoramento da mobilidade). Resolvemos enquadrar os *Tópicos* 6 e 7 dentro do *Assunto migr(ation)* por ser o mais claro, referente e exclusivo ao *Grupo* de Imigração – no entanto, os próprios *Tópicos* em sua natureza já conferem a nossa tese, por serem *Tópicos* híbridos de Segurança e Imigração, explícito em seus nomes, mas também em seus vocábulos. No entanto, como os nomes foram dados pela análise do pesquisador a partir dos vocábulos que fazem parte do *Tópico*, gostaria de apresentar quais são os vocábulos que compõem ambos os *Tópicos* (ao fim do trabalho temos um Anexo com todos os *Tópicos* e *Grupos* desagregados), de forma a não deixar dúvidas:

<p>Tópico 6: <i>u'oper', u'develop', u'risk', u'joint', u'migrat', u'train', u'activ', u'state', u'member', u'inform', u'guard', u'cooper', u'countri', u'extern', u'agenc', u'implement', u'border', u'manag', u'european</i> –<u>Border Management</u>;</p>
<p>Tópico 7: <i>u'member', u'detect', u'number', u'state', u'polic', u'data', u'cross', u'migrant', u'increas', u'illeg', u'report', u'land', u'total', u'entri', u'greec', u'countri', u'nation', u'document', u'border'</i> –<u>Monitoring Migration</u></p>

Também outras conclusões podem ser inferidas dessa tabela, mas que não fazem parte necessariamente desse trabalho. Podemos observar, por exemplo, que a Turquia nunca é referida em nenhum dos dos tópicos a não ser como *New Member Access* (15). Isso verifica algo dito explicitamente pelos documentos, notícias, burocratas e bibliografia acadêmica: houve a preocupação de não tratar países-candidatos junto aos programas de Vizinhança – exigência turca e adequada pela União Europeia, com a preocupação de ambos para não haver concorrência ou mesmo substituição do acesso à Turquia à União Europeia pelos programas de vizinhança.

Outra inferência é ao observar que os *Tópicos* que compõe o MENAPT Aid (*Middle East and North Africa + Pakistan and Turkey*) são tratados isoladamente, apenas poucas vezes ocorrendo simultaneamente com o Leste ou com o interior do continente africano; já os *Tópicos* do *Leste* são muito mais fortes, verificando a bibliografia sobre o tema que diz: a Europa de liderança alemã investe e observa mais a Leste (onde pode se alargar), com disputa política e orçamentária junto à agenda do Sul (onde após 11/09 não é mais previsto alargar – lembrando que Marrocos já foi país-candidato). Ademais, percebe-se que é mais recorrente ser tratado junto aos países do interior do continente africano, não sendo um programa isolado como para o MENAPT.

Isso nos leva a outra **importante inferência**. O *Tópico 1 (Military Operations)* possui força em três *Grupos*: *Security*, *MENAPT* e *Eastern Africa*. Enquanto o *Tópico Security* é redundante aqui (apesar de indicar a eficiência do Método), os outros dois apontam quais as regiões que são mais importantes do ponto de vista estratégico e militar. **Podemos inferir e verificar aqui a securitização da região Mediterrânea.**

Por fim, temos algumas outras inferências para finalizar. A primeira é observar o isolamento da Rússia que praticamente não aparece em nenhum documento e não faz parte dos programas europeus (seja de desenvolvimento ou segurança) a Leste – sendo a Rússia a outra alteridade formada que não nos coube estudar nesse trabalho. Em seguida, podemos observar que o tema de dessecuritização para a região MENAPT concentra-se nos acordos de livre-comércio – com pouca presença dos outros tópicos de dessecuritização (observamos em análise qualitativa dos documentos, que apesar de previsto, isso passou a ser reivindicado apenas recentemente com a revisão da ENP). Indica também que o monitoramento da imigração é mais forte pela rota balcânica. Ademais, apesar de termos diversos documentos que tratam sobre Terrorismo, dificilmente ele é dirigido a uma Organização Criminosa específica (ou mesmo geral – que estão determinadas na lista de organizações terroristas para

a UE), como podemos inclusive verificar analisando os documentos de forma qualitativa. Por fim, é importante perceber que os *Tópicos* de *Dessecuritização* bastante frequentemente ocorrem em simultâneo aos de Segurança, verificando a adoção da UE de um *comprehensive approach* em matéria de segurança – mas que, segundo a bibliografia teórica, representa também uma problemática securitização progressiva de diversos temas que fazem parte da cooperação civil ou cidadã (espaço republicano e público).

8.4. Information Retrieval

Em seguida podemos fazer o uso mais recorrente das ferramentas de Topic Model: *Information Retrieval*. Ou seja, dado um amplo *Conjunto de Dados*, é possível encontrar especificamente aquilo que se busca: no nosso caso, um *Documento*. Para isso, uma ampla tabela é gerada, com aproximadamente 20 mil linhas, em que temos esse recorte como exemplo:

. Cada linha representa um *Documento* (um *Paper*), com um atalho à direita para a pasta onde ele está localizado. Os *Documentos* estão cruzados com os *Tópicos*, de forma que podemos observar quais são os *Tópicos* mais fortes e mais referentes para cada *Documento*. Operando filtros (pelo próprio Excel), podemos organizar por ordem os *Documentos* mais importantes por *Tópico*. Aqui, por exemplo, seguem os *Documentos* organizados pelo *Tópico* Terrorismo:

No entanto, como o nosso trabalho previa uma análise qualitativa de documentos selecionados pelo Domínio do Pesquisador sobre a bibliografia referente ao objeto de análise, essa ferramenta não foi essencial – porque já tínhamos uma seleção que a utilizamos principalmente para **verificar** se o sistema de análise semântica e produção de *Tópicos* estava funcionando.

A título de exemplo, comentaremos algumas passagens de *Documentos* encontrados com o *Information Retrieval*. Primeiramente, a *European Agenda of Migration* foi encontrada como altamente referente. No *Documento* encontramos passagens em que citavam o uso da *Common Security and Defence Policy* para combater os traficantes de pessoas. Como comentamos anteriormente, esse foi um Ato da Fala emitido pela Alta-Representante Federica Morgherini, reivindicando o uso de operações militares na Líbia para combater os passadores de imigrantes irregulares no Mediterrâneo, com possíveis “efeitos colaterais” – algo que foi alertado por organizações da sociedade civil.

The criminal networks which exploit vulnerable migrants must be targeted. The High Representative/Vice President (HR/VP) has already presented options for possible **CommonSecurity and Defence Policy (CSDP) operations** to systematically identify, capture and destroy vessels used by smugglers. Such action under international law will be a powerful demonstration of the EU's determination to act. (COMISSÃO EUROPEIA, p.3, 2015)

No mesmo *Documento*, reafirmam o uso da CSDP para fortalecimento do controle de fronteiras em países como a Nigéria e o Mali:

Third, migration will become a specific component of ongoing **Common Security and Defence Policy (CSDP)** missions already deployed in countries like Niger and Mali, which will be strengthened on border management. A dedicated summit will be organised in Malta in the autumn with key partners, including the African Union, to develop a common approach with the region addressing the causes of irregular migration and the protection of people in need, as well as smuggling and trafficking of people. (COMISSÃO EUROPEIA, p.5, 2015)

Em outro *Documento* encontrado e altamente referido, foi em Press Release do Conselho da União Europeia, sobre a operação militar EUBAM, na Líbia. A mesma referida por Morgherini e na *European Agenda on Migration*. O Documento cita declaração de Morgherini, para operação militar de controle transfronteiriço: "*EUBAM Libya is an important mission for Libya and the entire region, but also for the security of EU borders*"(CONSELHO DA UE, p.1, 22/05/15).

Nesse mesmo *Documento* é descrito como a EUBAM??? trabalhará, ou seja, em parceria com as autoridades Líbias e transferência de *expertise* e estrutura para controle de fronteira:

EUBAM is to support Libyan authorities in developing capacity for enhancing border security in the short term. European experts will also assist the Libyans in developing a sustainable integrated border management strategy in the longer term, including the necessary structures, in line with the priorities agreed with the Libyan authorities.(CONSELHO DA UE, p.1, 22/05/15)

Continua por dizer que aconselhará e treinará autoridades líbias para controle de fronteiras (terra, ar e mar), de forma coordenada e efetiva, para a administração dos fluxos migratórios.

This will be achieved in a gradually expanding and phased approach, through advising, mentoring and training. As conditions allow, EUBAM Libya will progressively address the different land, sea and air aspects of border management, as well as the necessary coordination required by an integrated approach for decision making and effective operational conduct. Management of migration flows, human rights and links to the wider rule of law reform will also be part of the activities. (CONSELHO DA UE, p.2, 22/05/15)

De fato, esse resultado vai ao encontro da bibliografia que trata da securitização da imigração: uma operação militar em parceria interestatal junto às autoridades Líbias para controle fronteiriço, em especial a mobilidade de indivíduos. Também, representa a bibliografia sobre externalização e europeização: ou seja, tornar a agenda e interesses estratégicos internos dos europeus, com ações no exterior (controle remoto) e a imposição de

uma agenda *top-down* a partir dos valores, instituições, interesses e *expertise* europeu (europeização), por uma agenda restritiva.

Encontramos outro *Documento* da mesma época e altamente referente quando também cita o mesmo assunto. Em 2 de Junho de 2015, na 29th *Asia Pacific Round Table* em Kuala Lumpur, o General Patrick de Rousiers comenta detalhadamente sobre a arquitetura de segurança da União Europeia e seu *comprehensive approach* (segurança abrangente). Ao fim da apresentação, o militar comenta sobre a operação militar na Líbia contra os passadores – articulada à Frontex (agência mais referida no coeficiente de imigração):

More recently, it is the dreadful situation in which migrants are put into in the Mediterranean Sea is of great concern for the European Union. Therefore, two weeks ago, the Council decided to reinforce our capacity to save lives at sea (FRONTEX) and also to establish a military operation **to contribute to disrupt the business model of human trafficking**. (DE ROUSIER, p.11, 02/06/15)

Outros Documentos bastante referentes e que nos chamaram a atenção foi os de Dimitris Avramopoulos. Ele é o *Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship* da União Europeia pela Comissão do Presidente Jean-Claude Juncker – ambos do partido de centro-direita democrata-cristão EPP (*European People's Party*). Avramopoulos já foi Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Defesa da Grécia pelo partido liberal-conservador *New Democracy*.

Chamou-nos a atenção dois fatores que nos pareceram inter-relacionados: uma convergência mais radical da agenda migratória e de segurança, assim como um discurso mais endógeno e fechado sobre a identidade europeia frente à sua alteridade. Ambas são bastante recorrentes em seus discursos; optamos, no entanto, em exemplificar algumas passagens.

Avramopoulos frequentemente discursa sobre questões de Segurança, como porta-voz da União Europeia, alinhado à CSDP e CFSP e em sincronia com a Alta-Representante Federica Mogherini. Em 9 de Julho de 2015, foi ele o responsável por lançar dois relatórios correlatos e no mesmo dia: *European Agenda on Migration* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a) e *European Agenda on Security* (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b). Ambas as agendas são bastante próximas e colocam a imigração como a dificuldade comum a ser superada pelos europeus, e uma resposta unívoca sendo necessária como forma de enfrentar algo que ameaça e divide europeus. Parte da resposta é restritiva (policial e militar) – e isso é bastante recorrente em seus discursos.

Durante a manhã do dia 09, apresentou a agenda sobre Segurança. Nela, afirma a necessidade de aprofundar a cooperação público-privada: *It is also essential to have strong*

public-private cooperation in the field of security (AVRAMOPOULOS, p.1, 09/07/15). Então, afirma a necessidade de integrar a inteligência de diversas agências, incluindo uma integração da Europol, Eurojust e Frontex (entendemos que isso tem consequências para a securitização da imigração): *we already have in place agencies, like Europol, Eurojust, EU INTCEN and FRONTEX, which share intelligence* (AVRAMOPOULOS, p.2, 09/07/15). Mais, isso deve ser integrado com a agenda anti-Terror: *the Commission also supports the European Counter-Terrorism Centre at Europol for information exchange and data-matching* (AVRAMOPOULOS, p.2, 09/07/15)”.

Durante a tarde, foi apresentada a agenda migratória, em igual tom. Detalha a agenda: *fighting migrant smuggling, better identifying the migrants and ensuring the return of those that have no right to stay on EU territory, are also among our top priorities.* (AVRAMOPOULOS, p.3, 09/07/15)”. Então, comenta sobre o lançamento de um programa de combate: *That is why today, we also discussed the Action Plan against migrant smuggling* (AVRAMOPOULOS, p.3, 09/07/15) – que identificamos em sincronia com o programa da EUBAM para a Líbia. Por fim, identifica as agências que podem auxiliar e intervir rapidamente nas fronteiras e colaborar para o retorno de imigrantes – as mesmas agências também comentadas durante a manhã, sobre Segurança:

We now have the “Hotspots”. The Commission presented the roadmap for Italy and Greece, which explains how the “Hotspots” approach will be implemented. This new approach offers a coordinated platform for EU Agencies – notably EASO, Frontex and Europol – to intervene rapidly at Europe’s external borders – in this case, Italy and Greece. We will also offer assistance on return operations. Frontex will bring immediate support to frontline Member States on returns (AVRAMOPOULOS, p.2, 09/07/15)

Existe ainda outra característica dos discursos de Avramopoulos que nos chamou a atenção. A radicalização de uma agenda endógena da solidariedade e dos valores europeus. Entendemos que com o novo cisma na União Europeia – em crise política (tanto na união monetária, com a Grécia, como em questões de segurança com nova competição entre Alemanha, Reino Unido e França) – a política comum migratória e uma política comum de asilo também entraram e cheque. Os Estados-Membros tem dificuldade em chegar a um acordo sobre uma agenda comum ou sobre como seriam distribuídos os refugiados, ou mesmo de quem é a responsabilidade de conceder asilo (dentro do problemática *Dublin Regulation*), identificadas competições sobre o novo fluxo migratório. No entanto, percebemos que os discursos de Avramopoulos se utilizam recorrentemente de um Ato da Fala,

instrumentalizando a agenda migratória, como um ponto nodal a ser enfrentado conjuntamente entre europeus: frente a uma ameaça em alteridade.

The challenges we face today go well beyond the response capacities of any single Member State. So, we have no other choice. We must work together. We must cooperate. Effective cooperation between the Member States, the EU institutions and the EU Agencies is the key to improve Europe's security while upholding our essential freedoms and values. (AVRAMOPOULOS, p.2, 09/07/15)

Ou seja, um Ato da Fala utilizando-se da agenda migratória para estabelecer **Equivalência** entre os Estados-Membros (mitigando as diferenças, hoje tensionadas), para unidade e resposta comum frente a uma alteridade que ameaça a coesão europeia, ou, no limite, os valores e identidade europeus, que podemos identificar como a solidariedade entre europeus.

Solidarity is one of the basic principles of the European Union. It is both a moral and a legal commitment to ensure that Member States stand by each other in times of need. (AVRAMOPOULOS, p.1, 20/07/15)

Identificamos que os valores europeus de solidariedade, antes utilizados também para a sua ação externa pró-ativa e positiva nas regiões adjacentes, parecem radicalizar-se e virar-se para dentro, conforme a crise política europeia intensificou-se e as competições (e nacionalismos) se acirraram. Ao mesmo tempo em que é uma radicalização endógena, ela também é mais radical com sua alteridade (uma região como fonte de ameaça e instabilidade – ou o híbrido interno-externo, o imigrante que passa fronteiras). Dessa forma, os valores descritos na Carta Europeia de Direitos Fundamentais (como solidariedade e resiliência) passa a ser reivindicada por Avramopoulos de europeus e para europeus, frente uma ameaça em alteridade que ameaçam esses valores:

There is no simple, nor single, answer to the challenges posed by migration. And nor can any Member State effectively address migration alone. It is clear that we need this new, more European approach. (...) Europe's history if nothing else proves that we are a resilient continent, able to unite in face of that which seeks to divide us. (AVRAMOPOULOS, 14/08/2015)

Ou, como disse em 30 de Junho de 2015, em visita a Budapeste:

Observamos aqui resultados importantes. Por esse *Recorte* observamos que a Turquia é o principal nó – ligado a ele estão palavras como *borger, ilegal, migrant, migrat, traffick, data, crime, fight, asylum, visa, increase, improve, external*. Temos dois outros nós próximos do nó da Turquia, sendo o *Mediterranean* e o *Jordan* (com países correlatos, parecendo se tratar sobre a questão árabe-israelense). Posteriormente, uma agenda mais moderada para o Mediterrâneo em geral (*exchange, finance, contribute, common, integrate*) do que a agenda específica para a Turquia; mais, uma agenda econômica (*trade, export, invest, promote*) para uma negociação de paz no conflito árabe-israelense.

Podemos verificar nesse *Grafo* diversas teses da bibliografia. A primeira é a externalização da agenda europeia para a Turquia; a segunda é, considerando ser esse um recorte sobre terrorismo, a estreita relação com fronteiras e mobilidade, ou seja, a securitização da imigração. De qualquer forma, o recorte é sobre Terrorismo. Isso também demonstra a agenda híbrida de segurança e a securitização progressiva de temas pela agenda europeia (uma tendência do sistema mundial, no entanto) através do *comprehensive approach*. Acima de tudo, **verifica a nossa tese da securitização da região Mediterrânea** – podendo observar também a outra alteridade a Leste, ou seja, a Rússia.

Partiremos a seguir para outro produto gerado através de nossa análise semântica.

8.5. Análise detalhada por Recorte

A seguir, fizemos uma análise mais aprofundada e derivada do processamento em LDA. Identificados os *Tópicos*, agrupamos por *Assunto* (como vimos na tabela anterior: identificamos os tópicos de segurança, de imigração etc). Assim que cruzamos os *Assuntos* (*Tópicos* agrupados) com os nossos *Recortes* (*cluster* de *Documentos*). Feito isso, identificamos quais são os *Recortes* em que ocorrem mais determinado *Assunto*. Criamos um Coeficiente de *Presença*, ou seja, isso quer dizer a probabilidade que o conteúdo de um documento possui de ter *Presença* sobre determinado *Assunto*.

Para *Segurança*, temos esse produto:

Aqui temos o óbvio. Os principais *Recortes* que lidam com segurança são de instituições como Europol, CSDP, CFSP, NATO. No entanto, é importante notar alguns fatores: a Europol, agência policial e de investigação, é mais enfática em segurança do que instituições estritamente militares (NATO) ou civil-militares (CSDP – operações de apoio judicial e operações de construção e manutenção da paz). A Europol possui mais ênfase em segurança do que os Documentos Estratégicos mais importantes da União Europeia, conforme compilado pela EUISS – *think tank* de segurança criado e previsto expressamente nos tratados da União Europeia; isso faz sentido para os Documentos Estratégicos, já que a União Europeia busca um *comprehensive approach* para segurança – no entanto, deve ser notado que isso, conforme a bibliografia teórica alerta, significa que temas que não são de segurança estão sendo securitizados, ou seja, retirados do espaço público para tratamento diferenciado e emergencial (Executivo e Prerrogativo, ou mesmo Terceirizado) sobre determinados assuntos. Ou também, uma agência como a Europol, que é policial e investigativa (agindo, portanto, sobre o próprio território e população europeu – e também sobre populações em áreas adjacentes), lidar com questões de *Hard Security*.

É válido observarmos também que, analisando todas as decisões do Conselho da União Europeia, 1/3 delas envolvem Segurança; já os *Action Plans* da ENP, 1/5 envolve Segurança, mesma força dos discursos de Avramopoulos; quanto à *European Agenda of Migration*, possui presença de 0,1. Consideramos razoável um coeficiente de presença de 0,2 para os discursos do responsável pela agenda migratória da União Europeia, assim como a presença de 0,1 da *European Agenda on Migration*, já que segundo a bibliografia

especializada e as organizações da sociedade civil é importante uma separação absoluta da agenda migratória da de segurança, de forma a tratar o problema de maneira pró-ativa. Se comparamos os discursos de Avramopoulos, há a mesma presença (0,2) para Segurança e Imigração, enquanto há metade (0,1) para Dessecuritização (ver tabelas abaixo).

Para imigração notamos que a Frontex possui diversos recortes de bastante presença de Imigração – especialmente seus *Reports*. No entanto, é importante observar que a Frontex é uma agência de monitoramento de fronteiras, faz parte da agenda negativa e restritiva da imigração (conforme observamos em análise da bibliografia sobre o tema) – e é apenas essa agenda que prevalece. A seguir temos a *European Agenda on Migration*, lançada por Avramopoulos em mesmo dia e mesmo lugar, em conjunto com sua agenda correlata, a *European Agenda on Security* – que identificamos também prevalecer um conteúdo restritivo e negativo.

É importante também notar que os *Europol Reports on Organized Crime* possui coeficiente de presença de 0,1 – embora baixo, é notável que imigração esteja presente em agenda de agência policial e investigativa. Observando os *Reports*, é evidente a relação estabelecida entre crime e imigração (como analisamos de forma qualitativa a agência, em capítulo anterior). Por fim, as Conclusões do Conselho da União Europeia são praticamente nulas sobre imigração.

É importante notar que é natural termos uma baixa presença de imigração em instituições especificamente de segurança, já que há pressão para que assim seja. No entanto, a análise semântica de *big data* busca justamente encontrar quando um “padrão oculto” (*hidden pattern*) ocorre em corpo de documentos que o evita, mas que é inevitável para seu Sentido – possível quando confrontado com um estudo qualitativo e comparado com teses dos nossos pares científicos, ou seja, referimono-nos a partir e para o nosso *campo* epistémico, seus problemas, hipóteses e objetos de análise.

Notamos que a presença maior de Dessecuritização está no *Recorte Conflict Prevention*. Não analisamos esse Recorte de forma detalhada, já que essa informação foi encontrada apenas após a análise quantitativa. No entanto, é interessante notar que é nesse recorte que se concentra o maior conteúdo em uma agenda coerente de dessecuritização. *Conflict Prevention* é uma agenda que surgiu em 2001 com o *Gothenburg Programme* – sendo sincronizada com a *European Security Strategy* de 2003, assim como com as missões da CSDP e também com os programas da ENP. No entanto, é em 2011, após o tratado de Lisboa, que é incorporada no novo programa *Instrument for Stability* (IfS) – essa agenda é responsável exclusivamente pela mediação de conflitos, desenvolvimento, reforma setorial e direitos humanos, para a construção de uma zona de estabilidade, em parceria expressa com instituições da ONU e, também, com a OSCE e OTAN. Notamos que ela é mais coerente que

as agendas mais conhecidas e mais específicas, pouco vinculando com uma agenda de segurança ou de imigração. Entendemos que a pouca divulgação, citação e reconhecimento da agenda demonstra que ela demorou a se consolidar. No entanto, identificamos que após a criação do IfS ela aparece com mais força, sendo, portanto, a aposta de uma agenda coerente e pró-ativa para o desenvolvimento com as regiões vizinhas da Europa. Acreditamos que nos próximos anos ela virá a ser mais referida, como a possibilidade de trazer novamente a unidade e solidariedade europeia combinada com uma agenda pró-ativa e coerente para sua vizinhança.

A seguir, observamos que os outros Recortes com maior conteúdo de Dessecuritização são a *European Neighbourhood Policy* e a *Parceria para o Mediterrâneo* (compilada pela Euromed Cafê) – notamos que enquanto uma tem foco bilateral, a outra tem foco multilateral. A partir da análise qualitativa, da bibliografia especializada e de relatórios da UNHCR e de organizações da sociedade civil, foi identificado, no entanto, que essas agendas foram esvaziadas de seu conteúdo pró-ativo em desenvolvimento e centradas em um nexos entre segurança-imigração.

Outro fator a ser observado é que as Decisões do Conselho da União Europeia possuem um coeficiente de 0,3, mesmo valor da presença de Segurança. Também, os discursos de Avramopoulos possuem coeficiente de presença de Dessecuritização de 0,1, metade da presença de Segurança (0,2).

É trivial que o apoio para a região MENAPT (*Middle East and North Africa, Pakistan and Turkey*) tenha presença maior nos *Recortes* de documentos para a *Parceria para o Mediterrâneo*, compilados pela *Euromed Cafê*; esses documentos têm uma preocupação bastante clara em manter a simetria dentro do multilateralismo e um *co-ownership* – no entanto, isso é contestado pela bibliografia especializada que observa que gradualmente questões de segurança e imigração foram privilegiadas em detrimento do desenvolvimento, reforma e emancipação. Em seguida, temos os *Progress Reports* da ENP, quando são feitas análises periódicas, detalhadas e especificadas por país e região, sobre qual foram os avanços em reformas nesses países, como os programas se desenvolveram e quais os desafios futuros – esses *Reports* estão estreitamente relacionados com as cláusulas de condicionalidade: constatado que um país não cumpriu as condições (dentre elas, o controle de fronteiras e da imigração), os investimentos são reduzidos ou até cortados – uma agenda reconhecida pela bibliografia especializada e pela sociedade civil como *top-down* e a partir da *externalização* da agenda e instituições europeias para outras regiões (o que é denominado como *controle remoto e europeização*).

É importante notar também que as Conclusões do Conselho, as Altas-Representantes (HR) e Avramopoulos, pouco se dirigem diretamente e especificamente para uma agenda de desenvolvimento à região (tratando em termos mais gerais, dentro da dessecuritização).

Mais importante, a *European Agenda on Migration*, lançada em 2015, tendo em vista o novo fluxo migratório, tem referência quase nula para uma agenda pró-ativa e preventiva de desenvolvimento para a região que é origem.

Resolvemos então identificar a *Semelhança* entre Segurança e Imigração nos documentos. O coeficiente é a semelhança entre cada documento e um documento hipotético que fale **apenas** dos dois assuntos: é a probabilidade condicional de um assunto ocorrer dado que o outro também ocorreu.

Aqui é importante notar que, os acordos firmados pela Eurojust, especialmente com a Europol, possuem alta *Semelhança* entre Segurança e Imigração – importante para interpretar a relação entre a agência responsável pela ação investigativa e policial, e a outra, responsável judicial. Mais, os *Reports on Organized Crime* da Europol possuem 0,3 de Semelhança, o que condiz com alertas da UNHCR e das organizações da sociedade civil para uma progressiva criminalização da imigração. Patamar semelhante é encontrado nos Relatórios de Procedimentos Policiais da Frontex – esses relatórios passaram a ser produzidos após acusações de violação de direitos humanos cometidas por agentes da Frontex, em seguida estabeleceu-se um *Code of Conduct*, treinamento e produção de Relatórios. Soma-se a isso a Eurosur, responsável pelo monitoramento tecnológico (satélites) regional e fronteiriço, possui razoável Semelhança de 0,4.

Também os Documentos-Chaves da CFSP (*Common Foreign and Security Policy*) – o núcleo duro da normativa em política externa e de segurança da UE – têm razoáveis 0,4 de semelhança entre os assuntos. O mesmo vale para os acordos multilaterais e *Reports* da Parceria para o Mediterrâneo (*Euromed*), assim como com os *Progress Reports* e *Action Plans* da *European Neighbourhood Policy* (ENP). Lembramos que são nos *Progress Reports* em que se faz uma análise dos avanços e retrocessos das reformas acordadas entre a União

Europeia e cada País parceiro e, identificado que as “cláusulas de condicionalidade” (sendo o controle e monitoramento migratório uma delas) foram ou não cumpridas (ou em que medida), pode-se prever redução ou mesmo interrupção de investimentos da União Europeia. Já os *Action Plans* são os acordos firmados que depois serão monitorados pelos *Progress Reports* – mostrando semelhança razoável entre Segurança e Imigração.

Por fim, é importante notar que a Alta-Representante Catherine Ashton possui um coeficiente bastante representativo de 0,7, enquanto a Alta-Representante Federica Mogherini possui razoáveis 0,4. Já Avramopoulos, responsável pela agenda migratória comum europeia, possui aproximadamente 0,5 – ou seja, 50% de chance de ambos os assuntos acontecerem simultaneamente. Isso confere suporte para verificar a nossa tese sobre a securitização da imigração no nível intermediário (regional e europeu) expresso no corpo de documentos oficiais da União Europeia e discursos de funcionários em exercício.

8.6. Resultados Preliminares

Entendemos que os resultados foram satisfatórios em encontrar *Presença* de conteúdo de Segurança em agendas que tratam de Imigração (e vice-versa). Também, identificamos que a agenda para dessecuritização (agenda positiva de desenvolvimento regional e emancipação por autonomia) possui maior coerência dentro do programa *Conflict Prevention (Instrument for Stability)*: menos contraditório (ou híbrido entre temas de segurança e imigração) que as agendas regionais mais presentes para a União Europeia na última década, acreditamos que o fortalecimento da agenda pró-ativa com a criação da *IfS* passará a ser mais preponderante nos próximos anos, merecendo monitoramento e estudo.

Percebemos também que o conteúdo de ajuda para a região MENAPT (*Middle East and North Africa, Pakistan and Turkey*) – uma dessecuritização mais objetiva e detalhada – é tratado apenas especificamente por documentos e relatórios da Parceria para o Mediterrâneo; mas para outros programas como a *European Neighbourhood Policy* é consideravelmente menor, ou seja, conteúdo mais geral e menos detalhado (confirmado quando comparados ambos os tipos de documentos). O mesmo vale para agentes públicos como as Altas-Representantes Ashton e Mogherini, como para o Comissário Avramopoulos – pouco se referem especificamente para a região (e ajuda).

Para terminar, identificamos a *Semelhança* entre Segurança e Imigração por *Recorte*. Identificamos alta semelhança em recortes de agências investigativas e policiais como a Europol e Eurojust. Isso confirma o alerta de organizações da sociedade civil sobre a progressiva criminalização da imigração. Também confirma as teses da bibliografia especializada sobre a securitização da imigração, a externalização da agenda europeia (seguida de europeização), a indistinção interno-externo, através de agências terceirizadas de controle fronteiriço que geram um banóptico. Isso é confirmado analisando os discursos de agentes públicos como *High-Representative of CFSP* e *Comissionerfor Migration and Home Affairs*: quando observamos Atos da Fala que estreitam o nexos segurança-imigração, ou mesmo relatam a maneira que agências como Europol fazem parte dessa agenda.

Ademais, foi identificada a ação dessa agenda junto a operações militares no Mediterrâneo, o que confirma a hipótese de uma securitização da região mediterrânea, ou mais, uma securitização da imigração no mediterrâneo – passando tanto por uma segurança “dura” (militar - EUBAM), como *soft* (civil – cooperação para o desenvolvimento, com condicionalidades), e híbrida (civil-militar – agências terceirizadas para monitoramento e controle fronteiriço) – todas, de qualquer forma, carregam o espectro de uma agenda *top-down* (europeização).

A agenda *top-down*, de *externalização* e *europeização*, foi verificada também nos discursos de Avramopoulos. Identificamos nesses discursos uma tentativa de Ato da Fala que responde às nossas hipóteses sobre a securitização de uma região (somado a sociedades, culturas e indivíduos migrantes) como forma de instrumentalizar e determinar a Alteridade necessária para compor a identidade e a coesão europeia em torno de seus valores comuns ameaçados. Ou,

Securitizing immigrants and refugees is not just a practice that identifies and manages migration and refugee flows as endangering the functional integrity and independent identity of a political unity. It is inevitably a political act in which the unity and autonomy, or in other words, the sovereignty of a community is asserted (HUYSMANS, p.50, 2006)

CONCLUSÃO

Começamos por enquadrar nosso trabalho dentro de um campo epistêmico e normativo, como pós-positivista, ou mesmo anti-positivista, reflexivista, construtivista e perspectivista. Estabelecemos um campo de atuação, então, com posições definidas e declaradas. Legitimamos a metodologia dentro de um campo epistêmico que foi construído e detalhado. Apoiamo-nos em bibliografia de segurança sobre o tema, mas caminhamos para a Teoria do Discurso por diversos motivos: por entendermos (e não desejarmos) restringir o trabalho à área de Relações Internacionais, ou à Segurança Internacional, já que o nosso esforço normativo em termos científicos é combater e dialogar dentro de um campo (e comunidade) mais amplo que é a Ciência Política; ou também em um esforço normativo para não nos delimitarmos a enquadrar nosso trabalho (apenas) dentro dos Estudos de Segurança, já que entendemos que nosso trabalho é justamente questionar, quando não contestar em absoluto, a Segurança, que acreditamos ser sempre contraditório (em discurso, ciência ou prática) com a liberdade, a justiça, a hospitalidade, a multiplicidade, a autonomia, a emancipação e a existência compartilhada com outros comportamentos e culturas, ou até mesmo a impossibilidade da criação de novos modos de vida, novas subjetividades e, também, novas governanças.

Em seguida fizemos uma análise qualitativa de dois tipos. Uma análise descritiva da arquitetura institucional de segurança europeia, cruzando com a bibliografia especializada. Outra análise dos documentos essenciais de segurança em torno do nosso objeto referente, também cruzado com a bibliografia. Somando-se a isso, tivemos uma análise material da situação migratória na Europa. Nossa intenção era situar e ter uma compreensão global do nosso tema, aproximando dos problemas e hipóteses encontradas dentro da nossa comunidade epistêmica, para em seguida contextualizarmos dentro de uma perspectiva crítica (com base na parte Teórica).

Em seguida, optamos por uma massiva análise semântica quantitativa em torno de grande conjunto de documentos (aproximadamente 20 mil). A proposta era verificar as nossas teses, assim como fazer avaliação dos problemas e hipóteses da nossa comunidade epistêmica referente. Também tivemos a intenção de fazer um processo inverso do habitual: enquanto busca-se inferir a normativa das competências políticas a partir do estudo material de um caso (por exemplo, a própria crise migratória no Mediterrâneo, ou conflitos específicos e questões de Segurança), optamos por partir desses dados que já estão exaustivamente trabalhados pela

bibliografia especializada, para observar se era possível encontrar o Discurso a partir dos próprios documentos oficiais. Por exemplo, enquanto há a crise no Mediterrâneo e ela é estudada *per se*, diversas justificativas podem ser dadas (por cientistas, pela mídia, por políticos, mas no nosso caso interessava estudar a própria burocracia): “a violação dos direitos humanos ao imigrante é mal-preparo do agente da Frontex; a violação foi uma exceção; quem securitiza a imigração ou o Mediterrâneo não é a União Europeia, mas são Estados-Membros específicos etc”. Buscamos observar, então, se era possível encontrar **objetivamente** dentro do próprio nível intermediário, o espaço europeu, de forma expressa em seus Documentos formais e burocráticos, as próprias normas e consequências às quais diversas autoridades de diversos níveis tentam terceirizar (de forma concorrida) as responsabilidades entre si. Ou seja, será possível inferir de forma objetiva e expressa (e, por vezes, intencional) a parcela de responsabilidade da União Europeia (nível intermediário) em torno do problema migratório, do nexos segurança-imigração, ou da securitização do Mediterrâneo? É possível inferir, através das combinações das etapas dos nossos estudos, que esse processo de securitização desdobra-se em tentativas frágeis de responder à própria crise político-identitária da União Europeia, em um ciclo vicioso e trágico?

Conseguimos resultados satisfatórios, e encontramos momentos que se pode inferir essas nossas teses. Identificamos alguns desses momentos cruzados com eventos que, a cada um (são quatro), acontece maior radicalização da agenda. No entanto, identificamos, com auxílio da análise semântica (seja pela busca dos sentidos, como por *information retrieval*) a existência do programa *Instrument for Instability*, o qual parece ser o mais coerente com uma agenda pró-ativa de desenvolvimento, com maior normativa de dessecuritização, menor conteúdo securitizante e existência quase nula de elo estabelecido entre segurança-imigração-mediterrâneo, e também principalmente simetria. O programa tem crescimento progressivo intenso, assim como publicidade – porém ainda é jovem, pouco foi estudado, pouco é conhecido e ainda pouco foi divulgado. Acreditamos que ele possa ser, no futuro, um programa de médio-longo prazo que melhor responda tanto à crise político-identitária europeia em matéria de segurança (comum) como para a estabilidade regional e a transformação do ciclo vicioso em um ciclo virtuoso. Merece atenção e estudo aprofundado, que será conduzido no futuro.

ANEXO 1

1. Seguem os 27 *Tópicos* detalhados e gerados automaticamente pelo processamento computacional de Topic Model:

1. **Trade Agreements** ([u'chapter', u'origin', u'head', u'work', u'commun', u'process', u'parti', u'materi', u'shall', u'product', u'agreement', u'custom', u'price', u'includ', u'contain', u'articl', u'prepar', u'offici', u'valu', u'european'])
2. **Military Operations** ([u'oper', u'polic', u'civilian', u'forc', u'militari', u'gener', u'secur', u'defenc', u'mission', u'capabl', u'train', u'command', u'somalia', u'nato', u'support'])
3. **Emancipation** ([u'dialogu', u'right', u'elect', u'secur', u'process', u'parti', u'region', u'humanitarian', u'situat', u'continu', u'intern', u'support', u'includ', u'human', u'govern', u'countri', u'effort', u'peac', u'conflict', u'polit'])
4. **Institutionnal Support** ([u'beneficiari', u'institut', u'administr', u'evalu', u'support', u'assist', u'contract', u'project', u'twin', u'report', u'programm', u'implement', u'manag'])
5. **European Institutions**([u'accord', u'regul', u'commun', u'union', u'annex', u'direct', u'articl', u'member', u'state', u'shall', u'decis', u'council', u'follow', u'ship', u'refer', u'commiss', u'european'])
6. **Regional Police Cooperation**([u'dialogu', u'develop', u'secur', u'polici', u'region', u'promot', u'enhanc', u'framework', u'intern', u'includ', u'strengthen', u'action', u'cooper', u'implement', u'european'])
7. **Border Management**([u'oper', u'develop', u'risk', u'joint', u'migrat', u'train', u'activ', u'state', u'member', u'inform', u'guard', u'cooper', u'countri', u'extern', u'agenc', u'implement', u'border', u'manag', u'european'])
8. **Monitoring Migration**([u'member', u'detect', u'number', u'state', u'polic', u'data', u'cross', u'migrant', u'increas', u'illeg', u'report', u'land', u'total', u'entri', u'greec', u'countri', u'nation', u'document', u'border'])
9. **HR Statements**([u'affair', u'massrali', u'hrvp', u'repres', u'high', u'follow', u'commiss', u'secur', u'catherin', u'statement', u'kocijanc', u'twitter', u'today', u'european', u'prendergast', u'europa', u'sebastien', u'brabant', u'spokesperson', u'union', u'brussel', u'eamonn', u'vice', u'michael', u'maja', u'foreign', u'issu', u'polici', u'presid', u'ashton', u'mann'])

10. **Energy Cooperation**([u'oper', u'sector', u'wast', u'energi', u'servic', u'market', u'institut', u'area', u'environnement', u'health', u'includ', u'nation', u'water', u'plan', u'improv', u'develop', u'educ', u'standard', u'protect', u'region', u'project', u'enviro', u'programm', u'implement', u'manag', u'transport'])
11. **Aid to Balkans**([u'albania', u'kosovo', u'herzegovina', u'serbia', u'macedonia', u'commiss', u'beneficiari', u'cooper', u'support', u'compon', u'european', u'assist', u'million', u'montenegro', u'western', u'countri', u'yugoslav', u'card', u'bosnia', u'region', u'contract', u'project', u'republ', u'croatia', u'programm', u'implement', u'balkan'])
12. **East ENP**([u'programm', u'bord', u'cooper', u'eastern', u'region', u'partnership', u'cross', u'europ', u'project', u'fund', u'integr', u'enpi', u'instrument', u'partner', u'countri', u'belaru', u'border', u'support', u'neighbourhood', u'european'])
13. **Aid for the Mediterranean**([u'mediterranean', u'site', u'http', u'open', u'index', u'statu', u'meda', u'commiss', u'offic', u'mail', u'public', u'refer', u'europa', u'relat', u'comm', u'eurom', u'extern', u'euro', u'budget', u'europa', u'project', u'issu', u'programm', u'european', u'produc'])
14. **Free Press**([u'info', u'media', u'work', u'project', u'centr', u'social', u'countri', u'inform', u'train', u'journalist', u'cultur', u'heritag', u'educ', u'public'])
15. **Economic Development**([u'sector', u'develop', u'polici', u'invest', u'econom', u'trade', u'member', u'state', u'market', u'financi', u'countri', u'bank'])
16. **New Members Access**([u'chapter', u'control', u'regul', u'administr', u'area', u'iceland', u'align', u'regard', u'montenegro', u'agreement', u'direct', u'access', u'state', u'croatia', u'legisl', u'requir', u'need', u'turkey', u'implement', u'establish', u'acqui'])
17. **East Association Agreements**([u'azerbaijan', u'georgia', u'cooper', u'eastern', u'reform', u'support', u'partnership', u'continu', u'agreement', u'ukrain', u'eu', u'republ', u'armenia', u'action', u'countri', u'implement', u'moldova', u'associ', u'negoti', u'trade', u'european'])
18. **Information Legislation**([u'oper', u'right', u'process', u'site', u'inform', u'http', u'commiss', u'websit', u'commun', u'union', u'legal', u'access', u'decis', u'citizen', u'public', u'european', u'europa', u'user', u'data', u'protect', u'provid', u'servic', u'person', u'contact', u'action', u'implement', u'purpos', u'page'])
19. **Terrorism**([u'terrorist', u'group', u'state', u'activ', u'number', u'europol', u'member', u'arrest', u'attack', u'organis', u'threat', u'terror', u'report', u'crimin', u'crime'])

20. **EU Law**([u'cett', u'fait', u'tout', u'civil', u'national', u'droit', u'europ', u'union', u'avec', u'international', u'conseil', u'accord', u'ainsi', u'haut', u'ration', u'repr', u'politiqu', u'autr', u'curit', u'pour', u'leur', u'parti', u'sont', u'sentant', u'contr'])
21. **European Decisions**([u'affair', u'repres', u'high', u'press', u'council', u'commiss', u'welcom', u'consilium', u'union', u'cfsp', u'member', u'state', u'decis', u'european', u'minist', u'june', u'report', u'discuss', u'conclus', u'brussel', u'adopt', u'foreign', u'presid', u'meet', u'decemb'])
22. **Sectorial Reform**([u'sector', u'indic', u'improv', u'prioriti', u'develop', u'area', u'polici', u'support', u'capac', u'donor', u'public', u'strategi', u'assist', u'object', u'nation', u'plan', u'govern', u'reform', u'action', u'programm', u'implement', u'manag'])
23. **Justice Emancipation**([u'case', u'protect', u'right', u'court', u'convent', u'justic', u'freedom', u'state', u'legal', u'person', u'intern', u'human', u'women'])
24. **Euromed Cooperation**([u'oper', u'dialogu', u'programm', u'minist', u'process', u'meet', u'partnership', u'mediterranean', u'confer', u'barcelona', u'cultur', u'partner', u'countri', u'region', u'euro'])
25. **Political Reform**([u'report', u'adopt', u'continu', u'need', u'remain', u'govern', u'corrupt', u'progress', u'implement', u'public', u'legisl'])
26. **NÃO UTILIZADO**([u'cadr', u'mise', u'domain', u'entr', u'action', u'concern', u'avec', u'velopp', u'coop', u'form', u'financ', u'ration', u'projet', u'politiqu', u'sont', u'plan', u'euro', u'renforc', u'pour', u'secteur', u'contr', u'notam', u'programm', u'chang']) – NÃO UTILIZADO, em francês.
27. **Reform in the Middle East**([u'israel', u'palestinian', u'egypt', u'support', u'million', u'lebanon', u'agreement', u'econom', u'project', u'jordan', u'plan', u'syria', u'trade', u'reform', u'european'])
28. **European Solidarity**([u'world', u'work', u'europ', u'help', u'togeth', u'union', u'peopl', u'make', u'support', u'time', u'import', u'need', u'countri', u'polit', u'come', u'discuss', u'european'])

2. Seguem os principais³⁷*Grupos* que foram formados pelo pesquisador **a priori** do processamento dos *Tópicos* (para evitar interferências):

³⁷ Apenas não detalhamos os Tópicos regionais porque são listas de Países.

0. **Terrorist Organizations:** Brigades, Nidal, Sayyaf, Aden-Abyan, Ajnad, Misr, Akhil, Bharat, Nepali, Ekta Samaj, al-Aqsa, Al-Badr, al-Gama, Al Ghurabaa, al-Haramain, Al-Itihaad, Al-Islamiya, Al-Mourabitoun, Al-Nusra, al-Qaeda, Al-Shabaab, Takfir, wal-Hijra, Mujahideen, Tripura, al-Sharia, Ansar, al-Islam, Jamaat, al-Sunna, al-Maqdis, Dine, Ansaru, Osbat, al-Ansar, Shinrikyo, Khals, Balochistan, Boko, Haram, Blenfaissance, Communist, Marxist–Leninist, Conspiracy, Nuclei, Cumann, mBan, Deendar, Anjuman, Dukhtaran, Millat, Turkestan, Jihad, Ergenekon, ETA, Éireann, Hamas, Izz, ad-Din, al-Qassam, Brigades, Haqqani, Harkat-ul-Jihad, al-Islami, Harkat, Harkat-ul-Mujahideen, Harakat-ul-Mujahideen, Alami, Harakat, Sham, Hezb-e, Gulbuddin, Hezbollah, Al-Hejaz, Hilafet, Devleti, Hizb, ut-Tahrir, Hizbul, Mujahideen, Hofstad, Houthis, Sikh, Jamaat, Mujahideen, ISIS, ISIL, Jaish-e-Mohammed, Jaish, al-Muhajireen, wal-Ansar, Jamaat Ul-Furquan, Jamaat-ul-Ahrar, ul-Ahrar, Jamaat-ul-Mujahideen, ul-Mujahideen, Jamiat, al-Islah, al-Idzhtimai, Jamiat, ul-Ansar, Jamiat-e- Islami, Jemaah, Islamiyah, Jamaah, Ansharut, Tauhid, Jund, al-Aqsa, al-Khilafah, Jund, al-Sham, Jundallah, Kach, Kahane, Chai, Kangleipak, Kanglei, Yawol, Kanna, Lup, Kata'ib, Khalistan, Commando, Khalistan Zindabad, Khuddam, ul-Islam, Komalah, Kurdistan, Falcons, PKK, Lashkar-e-Taiba, Lashkar-e-Jhangvi, Liberation, Tamil, Eelam, Lugansk, Manipur, Maoist, Combatant, Oneness, Mujahideen, Shura, Brotherhood, Bodoland, Tripura, Orange Volunteers, al-muslima, Interpal, Ichkeria, Dagestan, Manipur, Mujahedin, Kangleipak, Quds, Saor Éire, Tevhid-Selam, Al-Quds, Sipah-e-Sahaba, Sahaba, Sipah, Stichting, Al Aqsa, Majlis, ul-Shura, Mujahideen, Taliban, Tehreek, Nafaz, Shariat, Mohammadi, Tehrik, Taliban, Tamil, Tanzim, Vanguard, Tamil, Uygur;

0.5 FRONTEX, EUROPOL, EUROSUR, INTERPOL, EUROJUST, CSDP, CFSP, ESDP, NATO, OSCE, WEU;

1. Democracy, Civil Society, Rights, Development, Emancipation, Elections, Justice, Welfare, Judicial, Transition, Reform, Dialogue, Promote, Cooperation, Peace, Trade;

2. Migrant, Migration, Migratory, Immigration, Immigrant, Refugee, Asylum, Individuals, Alien, Expatriate, Readmission, Visa, Third-Countries, Third-Country, Islam, Muslim, Displaced, Smuggler, Blue, Entry, Visa, Residence, Settle, Settlement, Resettlement, Mobility, Flow, Ban, Illegal, Irregular, Border, Frontier, Radicalisation, Settle, Resettle, Admission;

BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2007

ARADAU, Claudia. Security and the Democratic Scene: Desecuritization and Emancipation. *Journal of International Relations and Development* 7 (4), pp. 388-413, 2004

/

ASHLEY, R.; WALKER, R. *Introduction: Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies*. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 3, p. 259, 1990. In <http://www.jstor.org/stable/2600569?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

AVRAMOPOULOS. (30/06/15). *Remarks by Commissioner Avramopoulos after his visit to Budapest*. In <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5283_en.htm>. Acesso em: 14 de setembro de 2015

AVRAMOPOULOS. (20/07/15). *Remarks of Commissioner Avramopoulos after the Justice and Home Affairs Council on 20 July 2015*. In <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5421_en.htm>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

AVRAMOPOULOS. (09/07/2015). *Remarks by Commissioner Avramopoulos after informal Home Affairs Council in Luxembourg*. In <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5342_en.htm>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

BAVA, Ummu S.; GREVI, Giovanni; VASCONCELOS, Alvaro. *Partnerships for effective multilateralism : EU relations with Brazil, China, India and Russia*. Paris: Institute for Security Studies, European Union, 2008. Print.

BAKER, Mark. (24/01/2003). U.S.: *Rumsfeld's 'Old' And 'New' Europe Touches On Uneasy Divide*. In <<http://www.rferl.org/content/article/1102012.html>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

BIGO, Didier. When Two Become One: Internal and external securitisations in Europe. In <<http://www.didierbigo.com/students/readings/When%20Two%20Become%20One.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2015

_____. The Transformation of European Border Controls. *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, B. Ryan and V. Mitsilegas (eds), Brill Academic Pub, 2010

_____. The Ban and the Exception: Discussing the State of Exception. *Terror, Terrorism, States & Societies. A Historical and Philosophical Approach*. S. Kumar Das and R. Ivekovic (eds). Delhi: Women Unlimited, pp. 89-110, 2009a

_____. Du panoptisme au Ban-optisme. Les micros logiques du contrôle dans la mondialisation. *Technologies de contrôle dans la mondialisation: enjeux politiques, éthiques et esthétiques*. P.-A. Chardel and G. Rockhill (eds). Paris: Editions Kimé, pp. 59-80, 2009b

_____. Delivering Liberty and Security? The Reframing of Freedom When Associated with Security. *Europe's 21st Century Challenge. Delivering Liberty*, D. Bigo, S. Carrera, E. Guild and R. Walker. Aldershot: Ashgate, 2010a

_____. Freedom and Speed in Enlarged Borderzones. *The Contested Politics of Mobility. Borderzones and Irregularity*. V. Squire. London: Routledge, 2010b

BIGO, Didier, and GUILD, Elspeth. *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Aldershot: Ashgate, 2005

_____. The Transformation of European Border Controls. *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, B. Ryan and V. Mitsilegas (eds), Brill Academic Pub, 2010

BIGO, Didier; BONELLI, Dario; OLSSON, Christian. *Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies*. In < <http://bigo.zgeist.org/documents/Mapping.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2010

BILGIN, Pinar. Individual and Societal Dimensions of Security. *International Studies Review* (5). Pp. 203-222, 2003

BILGIN, Pinar. *Regional security in the Middle East a critical perspective*. London New York: Routledge, 2005.

BILGIN, Pinar . European Security Practices vis-à-vis the Mediterranean: Implications in Value Terms. *DIIS Working Papers*, 2011

BILGIN, Pinar . Whose 'Middle East'? *Geopolitical Inventions and Practices of Security*. *International Relations* SAGE publications, Vol 18 (1), 2004a

BILGIN, Pinar. *Civilizational Geopolitics in the Mediterranean*. *Geopolitics* Vol 9 No 2, 2004b

BLEI, NG e JORDAN. (2003). *Latent Dirichlet Allocation*. In: <<https://www.cs.princeton.edu/~blei/papers/BleiNgJordan2003.pdf>>

BOOTH, Ken.. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

BOOTH, Ken. *Critical Explanations*. In: BOOTH, Ken (org.) *Critical Security Studies and World Politics*, Rienner: London, pp.1-25, 2005

Brancante, Pedro Henrique; Reis, Rossana Rocha. *A "Securitização da Imigração": Mapa do Debate*. In: *Lua Nova*, n 77: São Paulo, 2009

BRANDÃO, Ana Paula. (2012). *Europol and transnational terrorism: opportunities and constraints of the externalization of internal security*. *Working Paper*. In <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_8107.pdf> . Acesso em 14 de setembro de 2015.

Büeger, Christian.(2010). *Human Security – What’s the Use of It? On Boundary Objects and the Constitution of New Global Spaces*. At bueger.info/, acessado em Nov. 7, 2010.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Macrosecuritisation and Security Constelations: reconsidering scale in securitization theory* In: *Review of International Studies* (35), pp. 253-276, 2009

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework Analyses*. Rienner: London, 1998

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. Unesp: São Paulo, 2012

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf, 1983

Buzan, Barry, and Wæver, Ole. 2004. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

CELATA, Filippo; COLETTI, Rafaella. (2012). *Europe and its ‘other’: free trade and the geographical imaginaries of euro-mediterranean politics*. In <http://www.en.memotef.uniroma1.it/sites/dipartimento/files/wpapers/documenti/FullTextWP103.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2003a). *European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World*. In <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>>. Acesso em: 14 de setembro de 15.

COMISSÃO EUROPEIA. (2008). In http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2010). The EU Internal Security Strategy in Action: Five Steps Towards a More Secure Europe. In <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2015a). European Agenda on Security. In http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2015b). European Agenda on Migration. In http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2008). Barcelona Process Union for the Mediterranean. In http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2011a). A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean. In http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2003b). Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. In http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2004). European Neighbourhood Policy Strategy Paper. In <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. (2011b). A New Response to a Changing Neighbourhood. In <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=EN>>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

CONSELHO DA UE. (22/05/13). Green light for civilian mission to support border security in Libya. In <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/137189.pdf>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

DALE, Reginald. Libya: U.S. Still Needs Europe. In <<http://csis.org/blog/libya-us-still-needs-europe>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

DEBRIX, François (2003). *Language, Agency and Politics in a Constructed World*.

DIJK, Teun A. van. Principles of Critical Discourse Analysis. *Discourse and Society Volume 4* (2). SAGE: London, 1993

EYLEMER, Sedef; ŞEMŞİT, Sühal. (2007). *Migration-security nexus in the euro-mediterranean relation*. In <<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/EylemerSemsit.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

FERREIRA-PEREIRA, Laura C. 'The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Anatomy of a Novel Process'. *Cena Internacional* (10) 2, 2008

FLOYD, Rita. 2007. 'Conceptualising human security as a securitising move'. *Human Security. Journal/Revue de la Sécurité Humaine* (5). At

<http://www.peacecenter.sciencespo.fr/journal/issue5pdf/6.Floyd.pdf> , acessado em Nov. 6, 2010.

GUILD, Elspeth. 2009. *Security and Migration in the 21th Century*. Cambridge, UK: Polity.

HABERMAS, Jurgen. *Realizações e Limites do Estado Nacional Europeu*. In: Um Mapa da Questão Nacional. BALAKRISHNAN, Gopal (org) ... [et al]. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008

HOWARTH, David R., Aletta J. Norval, and Yannis Stavrakakis. *Discourse theory and political analysis : identities, hegemonies, and social change*. Manchester New York New York: Manchester University Press Distributed exclusively in the U.S.A. by St. Martin's Press, 2000. Print.

HOWARTH, David R., and Jacob Torfing. *Discourse theory in European politics : identity, policy, and governance*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire New York: Palgrave Macmillan, 2005. Print.

HUGHES, Kristy. (2003). After Iraq: Can Europe Overcome Its Divisions?. In <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=268>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

HUYSMANS, Jef. 1995. Migrants as a Security Problem: The Dangers of Securitizing Societal Issues. *Migration and European Integration: dynamics of Inclusion and Exclusion*, R. Miles and D. Thranhardt (eds). London: Pinter, pp. 53-72.

HUYSMANS, Jef. *The politics of insecurity fear, migration and asylum in the EU*.

_____. 2000. *The EU and the Securitizing of Migration*. Journal of Commom Market Studies 38 (5): 751-77.

_____. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration, and Asylum in the EU*. London: Routledge.

KRAUSE, Keith, and WILLIAMS, Michael C, (eds). *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. London: Routledge, 1997

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal (1985). *Hegemony and the Socialist Strategy*.

LANDAUER, T.; DUMAIS, S. A solution to Plato's problem: The latent semantic analysis theory of acquisition, induction, and representation of knowledge. *Psychological Review*, v. 104, n. 2, p. 211-240, 1997. In: <<http://research.microsoft.com/en-us/um/people/sdumais/landauerdumais-psychrev1997.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2015

LANDAUER, T.; FOLT, P.; LAHAM, D. An introduction to latent semantic analysis. *Discourse Processes*, v. 25, n. 2-3, p. 259-284, 1998. In: <<http://research.microsoft.com/en-us/um/people/sdumais/landauerdumais-psychrev1997.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2015

LANDAUER, LAHAM e DERR .(2004). From paragraph to graph: Latent semantic analysis for information visualization. In: <http://www.pnas.org/content/101/suppl_1/5214.full.pdf>

LI e MCCALLUM. (2006). *Pachinko Allocation: DAG-Structured Mixture Models of Topic Correlations*. In: <<http://people.cs.umass.edu/~mccallum/papers/pam-icml06.pdf>>

LI, BLEI e MCCALLUM. (2007). *Nonparametric Bayes Pachinko Allocation*. In: <<http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1206/1206.5270.pdf>>

LINKLATER, Andrew. *Political Community and Human Security* (2005). In: BOOTH, Ken (org.) *Critical Security Studies and World Politics*, Rienner: London, pp.113-131

MARSDEN, Chris. (13/04/11). Divisions at European Union summit on Libyan intervention. In <<https://www.wsws.org/en/articles/2011/04/liby-a13.html>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

MEDITERRANEAN, PARTNERSHIP FOR. (1995). Barcelona Process. In <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

MINMO, LI, MCCALLUM. (2007). Mixtures of Hierarchical Topics with Pachinko Allocation. In: <<http://www.machinelearning.org/proceedings/icml2007/papers/453.pdf>>

NEUFELD, M. The Restructuring of International Relations Theory. *International Journal*, v. 52, n. 1, p. 172, 1996.

NEWMAN, Edward. Human Security: Mainstreamed despite the Conceptual Ambiguity?. *St. Antony's International Review* 1 (2), 2005

PACE, Roderick. Clash of Civilizations or Intercultural Dialogue? Challenges for EU Mediterranean Policies. In: *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*. Chicago University Press: Chicago, 2007

ROUSIERS, Patrick de. (02/06/15). "The European Union's Security Architecture and its role to strengthen Peace and Security". In <http://eeas.europa.eu/delegations/malaysia/documents/press_corner/all_news/2015/020615_speech_general_de_rousiers_at_asia_pacific_round_table_en.pdf>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

SMITH, Steve. The Contested Concept of Security. In: BOOTH, Ken (org.) *Critical Security Studies and World Politics*, Rienner: London, pp. 27-62

Study Group on Europe's Security Capabilities. *Human Security Doctrine for Europe: Barcelona Report*. At <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=EN>, acessado em Nov 5, 2010.

_____. *A European Way of Security: Madrid Report*. At <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs/Madrid%20Report%20Final%20for%20distribution.pdf>, acessado em Jan 15, 2011.

SZILÁGYI, István. (2010). The Barcelona Process Revisited and the SBH Presidency. In <<http://www.acta.sapientia.ro/acta-euro/C1-2/eur12-5.pdf>>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

UNHCR. (06/03/08). NGO Statement on International Protection: The High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges. In <http://wayback.archive.org/web/20080705191639/http://icmc.net/pdf/unhcr_stancom_08_ngo_stmt.pdf>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

UNHCR. (18/01/08). "Terrorism as a Global Phenomenon". In <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=478e03702&query=Interpol>>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O Universalismo Europeu*. São Paulo: Boitempo, 2007

WAEVER, Ole. (2004). "Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association. At <<http://bespo.org/upload/93a145a3a12b1b8aa2e33c1ebd320d91.pdf>>, acessado em Nov. 8, 2010.

WAEVER, Ole, BUZAN, Barry, KELSTRUP, M., and LEMAITRE, P. *Identity, Migration and New Security Order in Europe*. London: Pinter, 1993

ZAPATA-BARRERO. (2013). *The External Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for a Normative Debate*. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (2).. In <http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/~ricard-zapata/External%20dimension%20migration%20policy_2_2013.pdf>. Acesso em 14 de setembro de 2015