

Da Segurança Humana: os Nexos e a Securitização da Gestão de Crises Europeias no Mediterrâneo

Ana Isabel Xavier

Professora Associada de Relações Internacionais e Subdiretora do OBSERVARE — Observatório de Relações Externas, na Universidade Autónoma de Lisboa. Professora Convidada do Iscte-IUL e Investigadora Associada do CEI. Conferencista convidada do Centro de Estudos Aeronáuticos da Academia da Força Aérea. Desempenhou as funções de Subdiretora-Geral de Política de Defesa Nacional (2015-2017). Comentadora na RTP para os assuntos internacionais.

Resumo

Cada vez mais consciente da necessidade de gerir as suas fronteiras externas, a União Europeia tem tentado desenvolver uma política holística de segurança que visa abordar as causas profundas da conflitualidade, a pobreza, as alterações climáticas e perseguição nos países de origem e de trânsito, bem como a integração nos Estados-membros de destino dos migrantes e requerentes de asilo. Paralelamente têm sido destacadas missões de operações de gestão de crises, nomeadamente as missões navais EUNAVFOR MED Sophia (2015-2020) e IRINI (desde 2020) que suscitam reflexões várias sobre um sistema de gestão de crises assente na primazia da Segurança Humana em torno de uma ainda inexistente política comum em matéria de asilo e imigração. São algumas dessas reflexões, aportadas pela articulação entre o nexo segurança interna/externa e o nexo segurança/desenvolvimento e entre o quadro conceptual da Segurança Humana e da securitização, que este capítulo irá questionar e analisar.

Palavras-chave: União Europeia; Migração; Segurança Humana; Securitização; Mediterrâneo; EUNAVFOR MED Sophia

Artigo recebido: 06.10.2021

Aprovado: 13.10.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.04>

Abstract

Of Human Security: The Nexus and Securitization of European Crisis Management in the Mediterranean

Increasingly aware of the need to manage its external borders, the European Union has been trying to develop a holistic security policy that aims to address the root causes of conflict, poverty, climate change and persecution in countries of origin and transit as well as integration of migrants and asylum seekers in the destination member states. At the same time, missions of crisis management operations have been launched, namely the naval missions EUNAVFOR MED Sophia (2015-2020) and IRINI (since 2020) that raise several reflections on a crisis management system based on the primacy of Human Security and a non-existent common policy on asylum and immigration. These are some of these reflections, also supported by the internal-external/security and development and securitization nexus, that this article will question and analyze.

Keywords: European Union; Migration; Human Security; Securitization; Mediterranean; EUNAVFOR Sophia.

Introdução

A União Europeia como ator de segurança e de gestão de crises foi confrontada, desde 2015, com uma pressão sem precedentes nas suas fronteiras externas, exigindo uma abordagem tripartida – países de origem, trânsito e destino – e holística – causas profundas dos movimentos migratórios, busca e salvamento e integração dos migrantes e requerentes de asilo – que potencie e projete uma política comum em matéria de imigração e asilo.

No entanto, o *burden sharing* migratório que Grécia e Itália assumiram nos últimos anos gerou uma enorme tensão entre os membros da União Europeia, já que mais de um milhão de migrantes e refugiados cruzaram a fronteira para a Europa apenas em 2015 (Clayton e Holland, 2015). Não obstante os números atuais serem mais modestos, a realidade em 2021 não é de todo despiçanda, já que só em agosto deste ano, a Frontex registou 17.788 passagens fronteiriças ilegais, mais 53% do que no mesmo mês do ano passado. Só nas fronteiras externas de Leste, foram detetadas 1.058 passagens fronteiriças ilegais, uma queda de 67% em relação às 3.242 de julho. Até julho de 2021, foram registadas mais de 5.300 deteções. A fronteira terrestre da Lituânia com a Bielorrússia continua a ser a zona fronteiriça mais afetada, com 4.116 passagens fronteiriças ilegais (Frontex, 2021).

É com estes pressupostos de partida que este artigo se propõe a pensar a temática dos fluxos migratórios para a Europa entre 2015 e 2021, considerando o contributo da articulação entre o nexos segurança interna/externa e o nexos segurança/desenvolvimento e entre o quadro conceptual da Segurança Humana e a securitização como o quadro teórico de análise mais adequado. Por outras palavras, o presente artigo propõe-se a responder uma pergunta fundamental: aplicando o quadro teórico da segurança humana e da securitização (Buzan, Wæver e Wilde, 1998), como poderemos interpretar os nexos segurança interna/externa e segurança/desenvolvimento na análise dos fluxos migratórios para a Europa entre 2015 e 2021?

Para tal fito, o artigo começa por elaborar um mapeamento da narrativa institucional da União Europeia, em paralelo com dados de fluxos migratórios reportados pela Frontex. A segunda e terceira secções privilegiam a narrativa dos nexos e a securitização da gestão de crises da União Europeia e a respetiva ilustração da análise com missões e operações concretas destacadas no Mediterrâneo.

Contexto

Perante a ausência de uma política comum de imigração e asilo, a UE gizou uma série de medidas e iniciativas políticas e de segurança que reconhecem a impor-

tância do nexo de segurança interna e externa (Eriksson e Rhinard, 2009; Pastore, 2001; Lutterbeck, 2001). Essas medidas preveem ainda que as ameaças devem ser enfrentadas através de uma abordagem holística, tanto nos países de origem, como de trânsito e destino.

Neste contexto, importa destacar a *Agenda Europeia para a Segurança* (Comissão Europeia, 2015a), que visa definir como é que a União pode trazer valor acrescentado aos Estados-membros e à sua segurança. Reconhece também que os Estados-membros não podem assegurar de forma individual o combate ao terrorismo, à criminalidade organizada ou à cibercriminalidade, visto tratar-se de ameaças transfronteiriças que requerem uma resposta eficaz e coordenada a nível europeu. Esta agenda deve ainda ser analisada em complemento com a Estratégia de Segurança Interna renovada, adotada pelo Conselho a 16 de junho de 2015, bem assim a Estratégia da UE para a União da Segurança (2020-2025).

Com base na *Agenda Europeia para a Segurança* de 28 de abril de 2015, a Comissão apresentou um roteiro – *Agenda Europeia para a Segurança Rumo a uma União de Segurança* – onde a dimensão externa é instrumentalizada para assegurar maior coerência entre as medidas internas e externas adotadas no domínio da segurança. Em consequência, foram adotados planos de ação sobre armas de fogo e explosivos (dezembro de 2015), reforço da luta contra o financiamento do terrorismo (fevereiro de 2016) e uma Comunicação sobre sistemas de informação mais fortes e mais inteligentes para as fronteiras e a segurança (6 de abril de 2016).

Também em 2015, foi apresentada uma *Agenda Europeia da Migração* (Comissão Europeia, 2015b) para melhor gerir as fronteiras externas da UE em conjunto com os seus Estados-membros, tanto a curto – prevenir novas perdas de vidas de migrantes no mar – como a médio/longo prazo – redução dos incentivos à migração irregular; salvar vidas e proteger as fronteiras externas; reforçar a política comum de asilo; e desenvolver uma nova política de migração legal.

Como parte de uma abordagem holística definida pela *Agenda Europeia da Migração*, vale também a pena mencionar a formalização de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para proteger e reforçar a gestão e segurança das Fronteiras Externas da UE, conforme anunciado pelo Presidente Jean-Claude Juncker no seu Discurso de Estado da União a 9 de setembro de 2015 (Juncker, 2015). Esta questão é deveras importante, porque a sua implementação alarga o mandato da Frontex – a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas da UE – nos domínios da gestão das fronteiras externas e renomeia-a para dar mais visibilidade a um mandato mais alargado de apoio às atividades dos Estados-membros, sobretudo em matéria de controlo das fronteiras, regresso e cooperação com países terceiros.

Para além disso, a 25 de janeiro de 2017, foi aprovado um novo pacote de quatro documentos sobre migração e segurança, incluindo (1) a Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Migração na rota do Mediterrâneo Central - gerir fluxos, poupar vidas; (2) a Proposta de Decisão de Execução do Conselho que estabelece uma recomendação para prorrogar o controlo temporário nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que coloquem em risco o funcionamento geral do espaço Schengen; (3) o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre a operacionalização da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; e (4) a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – quarto Relatório de Progresso para uma União da Segurança genuína e eficaz.

Por sua vez, a 26 de outubro de 2015, os líderes da Albânia, Bulgária, Croácia, Macedónia, Alemanha, Grécia, Hungria, Roménia, Sérvia e Eslovénia – a linha de frente da rota oriental – concordaram em fortalecer a cooperação com e entre os Países dos Balcãs Ocidentais, fornecendo assistência técnica, humanitária e financeira por meio de um plano de ação com o objetivo de evitar uma possível crise humanitária ao longo desta rota de trânsito.

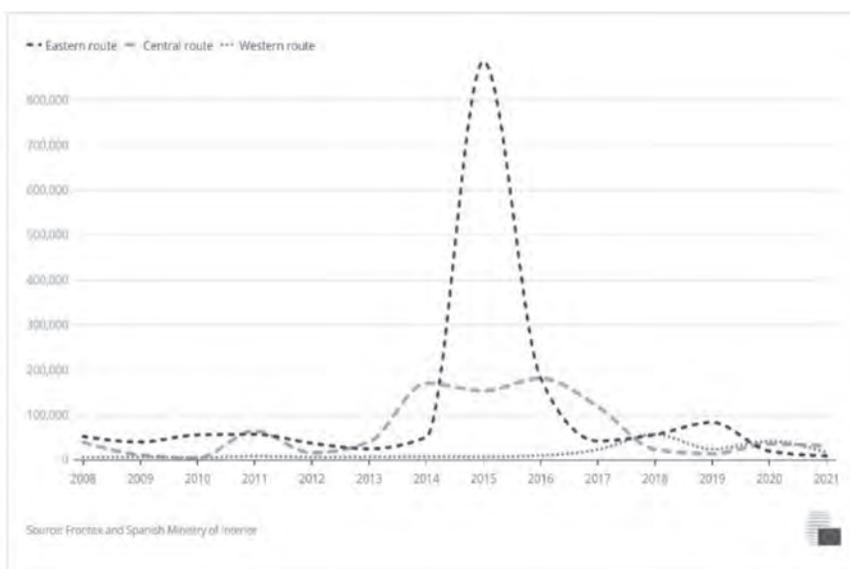
Para além disso, em março de 2016, a UE e a Turquia concordaram em restringir o fluxo de pessoas que cruzam as ilhas gregas e garantir que, para cada migrante sírio enviado de volta à Turquia, um sírio que já estivesse na Turquia seria reinstalado na UE. Este acordo foi fortemente criticado porque, em troca, a Turquia podia ser encorajada a exigir mais concessões políticas no futuro (Hakura, 2016) enquanto a UE renunciou às suas responsabilidades de fornecer proteção e segurança a quem necessitasse (Collett, 2016).

No entanto, um dos pilares mais marcantes da abordagem institucional da UE para lidar com a crise de migração e refugiados foi ilustrado pelo destacamento de missões e operações enquadradas pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) para identificar, capturar e destruir os navios usados por contrabandistas. Assim, após os trágicos naufrágios de migrantes líbios em abril de 2015, a UE lançou uma operação militar – Força Naval da União Europeia no Mediterrâneo (EUNAVFOR Med) – com o objetivo de combater as rotas estabelecidas de contrabando no Mediterrâneo. Lançada no verão de 2015, a missão viria a ser terminada em março de 2020, com um julgamento de mandato alcançado particularmente dececionante. Não só a migração irregular para a Europa não cessou significativamente como se saldou numa operação humanitária de busca e salvamento sem grande impacto nos negócios paralelos da Líbia.

(In)Segurança Humana em Ação? Missões e Operações no Mediterrâneo

Dados da Frontex revelam que, em abril de 2011, 250 pessoas desapareceram na praia ao lado da ilha da Sicília em Lampedusa. No verão de 2011 e 2012, dezenas de imigrantes naufragaram ou morreram desidratados em sua viagem da Líbia para a Itália. A 3 de outubro de 2013, 360 imigrantes morreram quando o navio naufragou ao tentar chegar a Lampedusa.

Figura 1
Chegadas irregulares à UE (2008-2021)



Fonte: Conselho da União Europeia. Dados até julho de 2021.

Nota: a rota ocidental refere-se às rotas do Mediterrâneo Ocidental e da África Ocidental.

É neste contexto que o governo italiano lança, no dia 18 de outubro de 2013, uma primeira operação naval e aérea conduzida pela Marinha italiana junto à costa da Líbia para fazer face ao aumento da imigração para a Europa. Esta operação foi chamada de *Mare Nostrum* – nome romano para o Mar Mediterrâneo – e terminou a 31 de outubro de 2014. Os números da Frontex indicam que, durante a sua operação, pelo menos 150.000 migrantes conseguiram chegar com segurança à Europa vindos de África e do Sul. Somente em 27 de agosto de 2014, uma marinha italiana

resgatou mais de 3.800 imigrantes indocumentados e 2.000 a 3.000 pessoas perderam a vida.

Em 1 de novembro de 2014, a *Operação Mare Nostrum* foi substituída pela Operação Frontex Triton, que apresenta algumas diferenças importantes, mudando o paradigma de resgate, proteção e intervenção. Na verdade, a Triton está mais focada na proteção, coordenação e controlo das fronteiras externas e menos na proteção humanitária de busca e salvamento e o escopo da ação aproximou-se da costa da Líbia para minar a pressão junto da costa italiana. Como Brady (2014, p. 1) destaca:

“(…) the new joint border surveillance mission is a critical test for the governance and sustainability of the EU’s passport-free Schengen area. It will not only be a major operational challenge for the Union’s small border agency, Frontex. The support given by individual member states to the mission will show outsiders where the EU is at in terms of delivering an overall border, asylum and immigration policy for the Schengen zone”.

No entanto, a cronologia dos acontecimentos desde o início da missão culminou no naufrágio de 700 pessoas no dia 20 de abril de 2015, como realçam as conclusões da Reunião extraordinária do Conselho Europeu de 23 de abril desse mesmo ano. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) instaram à restauração imediata de operações de busca e salvamento de imigrantes e refugiados conduzidas pelas autoridades italianas, mas as críticas à redução do orçamento disponível para esta missão foram permanentes.

A declaração final da reunião extraordinária do Conselho Europeu de 23 de abril teve em conta esta realidade e comprometeu-se a reforçar a presença da UE nesta região, combatendo o tráfico de seres humanos de acordo com o direito internacional e envidando esforços para identificar, capturar e destruir navios antes de serem usados pelos traficantes. A Comissão Europeia reconheceu ainda a importância de reforçar os recursos técnicos e humanos (10 fuzileiros navais, 33 do exército, 8 da força aérea e 121 efetivos) do novo plano operacional e alargar a zona geográfica da Triton a sul, nomeadamente até às fronteiras do a área de busca e resgate de Malta, a fim de cobrir a área da missão *Mare Nostrum*. Essas mudanças foram cruciais para superar algumas das fragilidades estruturais, tal como Carrera, Gros e Guild (2015, p. 2) referem:

“[t]he European Union has put in place a highly complex matrix of laws and policies on visa, borders, asylum and immigration, resulting in a fragmented, dispersed and

sometimes underutilised common framework. International organizations, civil society actors and scholars have emphasized that little attention has been devoted to opening up legal channel’.

Por sua vez, a 9 de outubro do mesmo ano, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 2240 (2015) que autoriza os Estados-membros a inspecionar navios em águas internacionais ao largo da costa suspeita de utilização em redes de imigração ilegal e tráfico de seres humanos. Na sequência da adoção, a 18 de maio, do *Conceito de Gestão de Crises* para uma operação de gestão de crises para dismantlar as redes de tráfico de seres humanos no sul do Mediterrâneo (Decisão do Conselho 2015/778), o Conselho Europeu lançou formalmente a 22 de junho de 2015 uma operação militar naval no domínio da gestão de crises – EUNAVFOR Med – com o objetivo de identificar, apreender e destruir embarcações e mercadorias utilizadas ou suspeitas de utilização por passadores ou contrabandistas.

Entre 2015 e 2021, dados da Frontex e Organização Internacional das Migrações reportam um total de 546.953 vidas salvas e 12.796 mortes no Mediterrâneo desde 2015. Em detalhe: 272.975 vidas salvas pela operação Themis, 129.653 pela operação Poseidon¹, 99.409 pela operação Indalo² e 44.916 pela Operação Sophia.

Este arranjo institucional que é plasmado pelo destacamento de inúmeras missões e operações no mediterrâneo, convida-nos a uma análise orientada para a Segurança Humana e para os critérios de avaliação esboçados pela primeira vez no Relatório de Barcelona (SGESC, 2004) e melhorados no Relatório de Madrid (HSSG, 2007) como parte de uma proposta ambiciosa para se avançar na cultura estratégica de segurança e defesa da UE. Uma ‘autoridade política legítima’ é o primeiro critério que o Human Security Study Group (HSSG) (2007, p. 4) define da seguinte forma:

“A legitimate authority is trusted by the population and is responsible for law and order and respect of human rights. This principle means that any outside intervention must strive to create a legitimate political authority provided by a state, an international body or a local authority (a town or region). It must provide the conditions for a political process through which such an authority can be built and it must assist in the promotion of law and justice as well as the authority’s ability to guarantee mate-

-
- 1 Operação conjunta civil da Agência Europeia Frontex, que visa o controlo e vigilância de fronteiras marítimas gregas e externas da União Europeia.
 - 2 Operação Frontex sedeadada em Espanha que tem como objetivo combater o tráfico de estupefacientes, controlar a imigração ilegal, poluição marítima, pesca ilegal e ainda missões de busca e salvamento, no Mar Mediterrâneo.

rial wellbeing. The intervention must be viewed as legitimate locally and within the international community as a whole”.

Por sua vez, ‘multilateralismo eficaz’ é definido pelo HSSG (2007, pp. 4-5) da seguinte forma:

“This is related to legitimacy and means a commitment to work in the framework of international law, alongside other international and regional agencies, individual states and non-state actors. Effective multilateralism is what distinguishes a Human Security approach from neo-imperialism. It also means a better division of tasks and greater coherence, solving problems through rules and cooperation, and creating common policies and norms”.

No que à avaliação destes dois critérios diz respeito e à leitura da operação EU-NAVFOR MED Sophia, claramente que esta missão se constitui apenas como um elemento de uma resposta holística da UE à questão da migração, que visa abordar não só a sua componente operacional, mas também as suas causas profundas, incluindo conflito, pobreza, alterações climáticas e perseguição. O mandato principal da missão era empreender esforços sistemáticos para identificar, capturar e eliminar navios e ativos usados ou suspeitos de serem usados por contrabandistas ou traficantes de migrantes. Pretende-se contribuir para esforços mais amplos da UE para perturbar o modelo de negócios de contrabando e tráfico de seres humanos redes no centro-sul do Mediterrâneo e prevenir novas perdas de vidas humanas no mar.

Sobre uma ‘direção estratégica clara e transparente’, o HSSG (2007, p. 5) define da seguinte forma:

“When the European Union intervenes externally, it must do so with clear legal authorisation, transparent mandates, and a coherent overall strategy. Where European security units are deployed there should be close linkage between policy makers and those on the ground, with the former having ultimate control over operations. All EU external engagements should be led by civilians”.

Ora, de novo no que diz respeito à Sophia, a primeira fase da operação foi lançada em 22 de junho de 2015 para apoiar a deteção e monitorização de redes de migração por meio de recolha de informações e patrulhamento ao largo da costa líbia. O compromisso operacional da EUNAVFOR MED não se limitava a uma fase, mas consistia em três fases sequenciais, de acordo com os requisitos do direito internacional (Artigo 2.º, Decisão 2015/778). Na segunda fase, previa duas ações importantes: a

primeira, o embarque, busca, apreensão e desvio em alto mar de embarcações suspeitas de serem utilizadas para a introdução ilegal de migrantes ou tráfico de seres humanos; em segundo lugar, de acordo com as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou com o consentimento do Estado costeiro em questão, o embarque, busca, apreensão e desvio no alto mar ou nas águas territoriais ou interiores do Estado em questão de navios suspeitos de serem utilizados para a introdução ilegal de migrantes ou o tráfico de seres humanos nas condições estabelecidas nessas resoluções ou com o consentimento do direito internacional. Numa terceira fase, de acordo com as resoluções aplicáveis do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou com o consentimento do Estado costeiro em questão, devem tomar-se todas as medidas necessárias contra um navio ou propriedade relacionada, incluindo destruição, suspeita de ser usada para introdução ilegal de imigrantes ou no tráfico de seres humanos no território desse Estado, nas condições estabelecidas nessa resolução ou com o consentimento do direito internacional.

A plena capacidade operacional da fase I foi atingida a 23 de julho de 2015 e o Comandante da Operação, Enrico Credentino, considerou elegível a transição para a segunda fase. A Conferência de Geração de Forças foi realizada em 16 de setembro e a transição oficial da Fase 1 para a Fase 2-A da Operação ocorreu em 7 de outubro do mesmo ano.

Além disso, o Conselho Europeu é responsável por avaliar se as condições de transição entre as fases de operação foram cumpridas. Do lado jurídico, todas as atividades realizadas em cada fase cumprem e respeitam o direito internacional, incluindo os direitos humanos, o direito humanitário e dos refugiados e o princípio de *non-refoulement* (não devolução).

Em relação à 'primazia dos Direitos Humanos', o HSSG (2007, p. 4) define-a da seguinte forma:

"The first principle is to ensure respect for human rights: to secure the safety, dignity and welfare of individuals and the communities in which they live. Respect for human rights is the main challenge – not military victory or the temporary suppression of violence. This implies that civilian and military initiatives should prioritise the protection of civilians over the defeat of an enemy. Protection refers to both physical and material protection, that is economic and social as well as civil and political rights".

No centro desta missão está a mobilização de todos os esforços, em cooperação com os países de origem e de trânsito, para prevenir a perda de vidas humanas e para abordar as raízes profundas e estruturais da emergência humanitária no Mediterrâneo, causada pelo fluxo maciço de migrantes. Para além disso, a operação

é financiada de acordo com as regras estabelecidas na Decisão do Conselho sobre o Athena, o mecanismo de financiamento das despesas comuns relacionadas com as operações militares da UE no âmbito da política comum de segurança e defesa. Parte do investimento total é canalizado para o reforço da segurança, dos direitos humanos e do desenvolvimento nos países de origem e de trânsito. Ainda, a operação faz parte de uma abordagem abrangente e integrada da UE às migrações, tanto orientadas para os sintomas como para as causas profundas – conflito, pobreza ou alterações climáticas –, com o objetivo de limitar o âmbito de ação das redes responsáveis pela perda de vida no mar.

Por sua vez, a abordagem *bottom up* (ou, de baixo para cima) é definida pelo HSSG (2007, p. 4) da seguinte forma:

“Intensive consultation with local people is required, not only to ‘win hearts and minds’ and in order to gain better understanding, although they are important, but to enable vulnerable communities to create the conditions for peace and stability themselves. This means involving civil society, women and young people, and not only political leaders or those who wield guns. Outsiders cannot deliver human security, they can only help”.

‘Parceria’ tem sido de facto a palavra-chave para a operação: países parceiros, organizações parceiras, ONG, agências internacionais estão a trabalhar juntos e a partilhar as suas experiências e melhores práticas. Com base numa extensa rede de contatos, a EUNAVFOR MED estabeleceu o seminário ‘*Shared awareness and de-confliction*’ no Mediterrâneo (SHADE MED). O evento resultou num melhor entendimento entre os atores civis e militares envolvidos no Mar Mediterrâneo, aumentando a interação mútua e ajudando no desenvolvimento de um quadro geral para coordenar diferentes atividades e identificar as melhores práticas para lidar com os desafios de segurança comuns.

No que diz respeito à ‘abordagem regional integrada’, o HSSG (2007, p. 5) define-a da seguinte forma:

“There is a tendency to focus on particular countries when dealing with crisis. Yet insecurity spills over borders through refugees, transnational criminal networks and so on. Regional dialogues and action in neighbouring countries should be systematically integrated into policies for crisis”.

Ora, a missão foi acordada a 18 de maio de 2015 como uma operação militar trifásica de acordo com os procedimentos do direito internacional (Tardy, 2015): a pri-

meira fase incidiria na vigilância e avaliação de redes de contrabando e tráfico de seres humanos no Centro-Sul do Mediterrâneo; a segunda e a terceira fases visam investigar, apreender e dismantelar os bens dos contrabandistas, mas dependem da parceria com as autoridades líbias mediante uma resolução do conselho de segurança da ONU. Esta missão é equivalente à Operação Triton como uma operação de segurança de fronteiras conduzida pela Frontex, sob controlo italiano, que começou em 1 de novembro de 2014 e envolveu contribuições voluntárias da Croácia, Islândia, Finlândia, Noruega, Suécia, Alemanha, Holanda, França, Espanha, Irlanda, Portugal, Áustria, Suíça, Roménia, Polónia, Lituânia e Malta.

Esta missão contou com parcerias estratégicas como a Turquia visto que, por via terrestre ou marítima, milhares de migrantes entraram na Bulgária e na Grécia com o objetivo de chegar ao espaço Schengen. A missão visou também reforçar a parceria com a União Africana e as organizações regionais, os países de origem e trânsito dos fluxos migratórios, a OIM, o ACNUR e outros parceiros, com vista a fomentar o multilateralismo e o reforço das capacidades regionais. Previu também a presença da UE no Mediterrâneo, nomeadamente através das operações da Frontex no Mediterrâneo Triton e Poseidon, apoio à gestão das fronteiras na região, nomeadamente através de missões PCSD, reforço da EUCAP SAHEL Níger, apoio da UE às estruturas de cooperação regional e, em particular, os processos de Rabat e Cartum e a cooperação com os países de trânsito no controlo e no combate mais eficaz dos fluxos de contrabando.

Em outubro de 2015, o Conselho renomeou a missão para EUNAVFOR MED Sophia, em homenagem ao resgate de uma menina nascida num navio em 22 de agosto na costa da Líbia. A 20 de junho de 2016, o Conselho da União Europeia decidiu prorrogar o mandato de Sophia até o final de julho de 2017, acrescentando a formação da guarda costeira e da marinha da Líbia e contribuindo para a implementação do embargo de armas da ONU no alto mar ao largo da costa de Líbia como tarefas de apoio. Em 25 de julho de 2017, o Conselho prorrogou o mandato da Operação EUNAVFOR MED Sophia até 31 de dezembro de 2018 e alterou o mandato para criar um mecanismo de acompanhamento para garantir a eficiência a longo prazo da formação da Guarda Costeira da Líbia; conduzir novas atividades de vigilância e recolher informações sobre o tráfico ilegal de exportações de petróleo da Líbia de acordo com as Resoluções 2146 (2014) e 2362 (2017); e aumentar as possibilidades de partilha de informações sobre tráfico de pessoas com as agências dos Estados-membros, a Frontex e a EUROPOL.

No entanto, como Tardy (2017a, p. 1) argumenta,

“Two and a half years after its creation, Operation Sophia is very different from what it was meant to be initially. The situation in Libya has not permitted the

full implementation of the operation's planned mandate, which has changed as a consequence. But EU member states have also displayed a degree of lassitude vis-à-vis the added-value of the operation and the unintended consequences it generated, in particular in relation to its growing humanitarian dimension. At a time when refugees in Libya are the victims of major human rights violations, what Operation Sophia is really about is still uncertain, and it is furthermore dependent upon parameters that are beyond the EU's own reach".

Na verdade, quando a 30 de agosto e 6 de setembro de 2016 foi autorizada a formação e treino e o início da contribuição para a implementação do embargo de armas da ONU, a Operação EUNAVFOR MED Sophia estava concebida para quatro fases: a primeira, desdobramento de forças para construir uma compreensão abrangente da atividade e métodos de contrabando; em segundo lugar, embarque, busca, apreensão e desvio de navios de contrabandistas no alto mar, nas condições previstas pelo direito internacional aplicável, estendida às águas territoriais mediante Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas aplicável e o consentimento do Estado costeiro em questão; terceiro, medidas operacionais contra embarcações e bens suspeitos de serem utilizados para contrabando ou tráfico de pessoas dentro do território dos Estados costeiros, sujeito ao quadro jurídico necessário estabelecido pelo Conselho de Segurança e após o consentimento do Estado costeiro; e, finalmente, a quarta e última fase consistiria na retirada das forças e finalização da operação.

No entanto, desde 7 de outubro de 2015, conforme acordado pelos Embaixadores da UE no Comité de Segurança em 28 de setembro, a operação ficou 'presa' em águas internacionais (Fase 2), o que implica o embarque, busca, apreensão e desvio, no alto mar, de navios suspeitos de ser usado para contrabando ou tráfico humano. É verdade que, tal como já referido, em junho de 2016, o Conselho estendeu e reforçou o mandato de Sophia com a formação e treino da guarda costeira e da marinha da Líbia e contribuindo para a implementação do embargo de armas da ONU em alto mar ao largo da costa da Líbia. No entanto:

"(...) there is little evidence that the presence of Operation Sophia has helped stem the flow of migrants across the central Mediterranean Sea. FRONTEX data on the number of migrants arriving in Italy through this route do not indicate any tangible reduction over time. The number slightly decreased in 2015 compared to 2014 (from 170,000 to 154,000), but increased in 2016 to reach a peak of 181,000. Data for 2017 does show a significant decrease as of July (105,000 from January to September 2017) yet the explanation is unclear and it is difficult to ascertain a causal link between the presence of Operation Sophia and the fluctuations in numbers. Furthermore, the number of migrant fatalities recorded in the central Mediterranean has remained high for the last three years, with 1,764 casualties in 2015, 2,484 in 2016, and 2,158 from

January to June 2017 (IOM data, 2017). These figures make the central Mediterranean the deadliest migration route in the world” (Tardy, 2017a, p. 3).

Em suma, quando analisamos a EUNAVFOR MED Sophia as estratégias e políticas existentes parecem ter falhado o seu âmago: fornecer à União Europeia uma doutrina de Segurança Humana para enfrentar e gerir o fluxo de migrantes de maneira eficaz e eficiente. Assim, uma nova “diplomacia de fronteiras” (Parkes, 2016; Parkes e Pauwels, 2017) deve ser construída, abordando as raízes do subdesenvolvimento e do conflito, protegendo as pessoas necessitadas e proporcionando integração através da solidariedade e consciência recíproca. A cooperação com os países de origem – Síria, Líbia, Iraque, região do Sahel, Afeganistão, Iémen – e de trânsito – Egito, Tunísia, Argélia, Níger e Mali – deve ser fomentada por meio de uma abordagem regional holística. Os quadros de cooperação bilateral e regional existentes em matéria de migração – Processo de Rabat, Processo de Cartum, Processo de Budapeste, Diálogo UE-África sobre Migração e Mobilidade – devem ser promovidos. O papel das delegações da UE e dos representantes especiais da ONU em países-chave – Egito, Argélia, Marrocos, Tunísia, Níger, Senegal, Sudão, Turquia, Paquistão, Líbano e Jordânia – deve estar em estreita colaboração com a Rede de Oficiais de Ligação da Imigração, autoridades locais e líderes comunitários. O controlo das fronteiras no Norte da África e no corno de África deve ser aprimorado por meio da implementação de centros de apoio locais em coordenação com a OIM, o ACNUR e as autoridades locais. Nos países de destino, as políticas de integração devem ser promovidas e os processos de desradicalização devem ser desenvolvidos em cooperação com os serviços de informações. A migração legal e altamente qualificada deve ser incentivada e gerida de forma sustentável. Um regime de solidariedade comum global deve ser negociado no âmbito das Nações Unidas³. (Parkes, 2016; Parkes e Pauwels, 2017).

A 17 de fevereiro de 2020, tendo como base a implementação das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o embargo de armas à Líbia, o Conselho dos Negócios Estrangeiros da União Europeia decidiu lançar uma nova Operação enquadrada pela Política Comum de Segurança e Defesa no Mediterrâneo. Denominada EUNAVFOR MED IRINI – palavra grega para “paz” –, foi lançada a 31 de março de 2020 com fim pré-definido até 31 de março de 2023. A

3 A 13 de julho de 2018 foi aprovado o texto do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, pelos Estados-membros das Nações Unidas com o apoio da Assembleia Geral. O Pacto expressa o compromisso coletivo em reforçar a cooperação em matéria de migração internacional através de uma estrutura não vinculativa juridicamente baseada nos compromissos acordados em 2016 na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes.

sua missão principal reside na implementação do embargo de armas da ONU à Líbia, de acordo com a Resolução 2292 (2016) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, realizando inspeções de navios em alto mar ao largo da costa da Líbia suspeitos de transportar armas ou material relacionado, de e para a Líbia, além de monitorizar violações perpetradas por vias aérea ou terrestre. O controlo político e a direção estratégica da missão estão a cargo do Comité Político e de Segurança. O Contra-Almirante Fabio Agostini é o Comandante da Operação e a sua sede está localizada em Roma, Itália. A 10 de setembro de 2020, ocorreu a primeira atividade de embarque no mar e a capacidade operacional total foi oficialmente declarada.

Os Nexos e a Securitização da Gestão de Crises da União Europeia

Ao expormos os indicadores de Segurança Humana aplicados à missão EUNAVFOR MED Sophia, fomos apercebendo de como a União Europeia tende a privilegiar uma dimensão holística que facilmente faz coincidir uma série de variantes de forma causal e recíproca: segurança e desenvolvimento / interno e externo. Estes nexos têm sido também alimentados pela narrativa institucional das organizações multilaterais provedoras de segurança, nomeadamente a Organização das Nações Unidas e a União Europeia, que não hesitam em considerar que segurança conduz a mais desenvolvimento que, por sua vez, leva a mais segurança. Dito de outra forma:

“The development-security paradigm broadly implies that conflict ruptures development and that conflict is also the result of failed development” (Barrett, 2018).

Com a viragem do século, estenexo entre segurança e desenvolvimento é plenamente assumido pela União Europeia, desde logo na Estratégia Europeia em matéria de Segurança, ao reconhecer que «não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz nem segurança, e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza a paz não será duradoura (2003, p. 19).

Progressivamente, este nexosurge legitimado pela arquitetura de desenvolvimento e segurança europeia enquadrada no âmbito de uma “abordagem holística” ou *comprehensive approach* que tem presidido às cerca de 30 missões civis e operações militares conduzidas pela UE em matéria de gestão de crises desde 2003 em três continentes distintos.

Mais recentemente, em 2016, no documento *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte – Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, é sugerido que a segurança humana (por quê) pode ser aprimorada para abordar a multicomplexidade dos desafios de hoje, sendo necessário evoluir de uma “abor-

dagem holística” (o quê) para uma “perspetiva integrada dos conflitos” (como) que inclui todas as dimensões e fases de um conflito, desde a prevenção à reconstrução. Claramente, este pressuposto conduz-nos à questão da resiliência estatal e societal como uma das principais prioridades estratégicas da UE, definindo-a como a capacidade de uma pessoa, um agregado familiar, uma comunidade, um país ou uma região para se preparar, enfrentar, se adaptar e recuperar rapidamente de situações de tensão ou de choque sem comprometer as perspetivas de desenvolvimento a longo prazo.

Na verdade, já em 2012, a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada *A Abordagem da UE em Matéria de Resiliência: Aprender com as Crises de Segurança Alimentar* (COM(2012) 586 final). Posteriormente, por forma a dar expressão ao caminho a seguir para uma ação colaborativa em torno da construção da resiliência, apresentou um *Plano de Ação para a Resiliência nos Países Mais Sujeitos a Situações de Crise 2013-2020* (SWD(2013)0227), que visa integrar a ação humanitária, a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo e o envolvimento político contínuo. Não obstante estas iniciativas, bem assim a apresentação a 24 de maio de 2016 de uma Resolução do Parlamento Europeu sobre a *Resiliência como Prioridade Estratégica da Ação Externa da UE* (2017/2594 (RSP)), os nexos entre segurança e desenvolvimento parecem entrar em contradição quando olhamos para a União Europeia enquanto ator de gestão de crises internacionais, nomeadamente em termos de autoridade e legitimidade no Corno de África, no Sahel ou na região da África Ocidental onde a resiliência societal e a segurança humana estão ainda longe de se concretizar.

Associado ao nexo segurança-desenvolvimento, que pressupõe que quer os campos e desafios de desenvolvimento e segurança podem ser interconectados, quer que os problemas em ambos os campos nem sempre podem ser resolvidos de forma independente, outro conceito surge em campo: o da securitização. Para Buzan, Waeber e De Wilde (1998, p. 25), pressupõe:

“(…) transforming subjects from regular political issues into matters of ‘security’: thus enabling extraordinary means to be used in the name of security”.

Para além disso, a securitização pode implicar que a pobreza e o subdesenvolvimento estrutural são percebidos como ameaças existenciais ou que o desenvolvimento está vinculado a outras questões, como conflito inter e intraestatal, falência do Estado ou crime organizado, que levam a mais insegurança. A securitização torna-se assim simultaneamente um processo (de apresentar um problema em termos de segurança) e um ato (discursivo), já que:

“Discursive conceptions of security (...) argued in favor of seeing security as a discourse through which identities and threats are constituted rather than as an objective, material conditions” (Buzan e Hansen, 2012, p. 243).

Mas qual é a extensão e a natureza dessa securitização quando a UE instrumentaliza uma perspectiva de segurança para definir e moldar as suas missões de gestão de crises? Brandão (2015, p. 3) sugere a este aspeto que

“o nexos entre a segurança interna e a segurança externa traduz um securitising move do ator europeu explicado pela convergência de oportunidade (redefinição da segurança, prioritarização das ameaças transnacionais num mundo globalizado, valorização do *soft power* no pós-Guerra Fria), capacidade (legal, orgânica e operacional no domínio da segurança, após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia) e (ambição de) presença. A abordagem holística, subjacente à lógica dos nexos, resulta de uma adequação co-constitutiva: apropriação de políticas e instrumentos de um ator multifuncional para fins securitários (segurança da UE e dos cidadãos europeus); securitização dos assuntos com vista à projeção das políticas e do ator”.

Se tivermos em conta o estudo de caso da Líbia – EUNAVFOR Sophia primeiro e mais recentemente a IRINI –, o discurso, os instrumentos, as ações e o quadro institucional, a análise pode sugerir uma securitização da política de desenvolvimento da UE e das suas relações com os países em desenvolvimento, especialmente em África.

Para além disso, Ganzle (2009, p. 11) alerta que, pela narrativa que intrinsecamente se interliga e mutuamente se reforça, há uma dinâmica de *trans-border* conceptual, já que os desafios e impactos são de tal modo holísticos que ultrapassam o enquadramento da segurança e defesa ou assuntos internos. Disso o autor faz prova quando cita a proposta para um regulamento do Conselho que estabelece um instrumento de estabilidade de 29 de setembro de 2004:

“major challenges to the establishment or preservation of the rule of law in third countries, including the fight against regional or trans-border challenges such as organised crime, trafficking and terrorism; (...) major technological threats with potential trans-border impact, including the promotion of nuclear safety and the fight against the proliferation of weapons of mass destruction” (2009, p. 60).

Conclusão

Em setembro de 2020, a Comissão Europeia apresentava uma nova abordagem em matéria de migração na Europa sob a forma de pacto em matéria de migração e asilo.

Um ano depois, no Discurso do Estado da União de 2021, a Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen reconheceu que “os progressos foram penosamente lentos” e instou o Parlamento Europeu e os Estados-membros a acelerarem a implementação de um sistema que considera humano, equilibrado e adaptável a todas as circunstâncias. A realidade é que, paralelamente ao *momentum* gerado pela crise no Afeganistão e ao receio do recrudescimento de movimentos migratórios, o número de passagens fronteiriças ilegais nas fronteiras externas da Europa nos primeiros oito meses de 2021 – antes da tomada de Cabul pelos talibans a 15 de agosto – atingiu mais de 103.630, mais 64% do que o total de há um ano, quando estavam em vigor várias restrições derivadas da pandemia COVID 19. Segundo os mesmos dados da Frontex, é a rota do Mediterrâneo central que continua a registar maior afluxo de irregularidade.

A fim de se ter uma ideia da contribuição da missão EUNAVFOR MED para a segurança euro-atlântica-mediterrânea, que fora entretanto rebatizada como Sophia, analisámos as repercussões da consolidação dos nexos securitários dentro das fronteiras internas e externas da UE por meio de uma abordagem política, militar e de segurança holística que busca abordar as causas profundas do conflito, pobreza, alterações climáticas e perseguição nos países de origem e de trânsito, e a integração nos Estados-membros de destino da UE. Para além disso, pretendeu-se explorar em que medida o sistema de gestão de crises da UE reforça o quadro da Política Comum de Segurança e Defesa da UE e a liderança europeia na conceção de iniciativas e operações fundamentais com um impacto relevante no espaço Euro-Atlântico e na Segurança mediterrânea. O papel da UE na gestão de crises no Mediterrâneo foi, de facto, a questão-chave abordada neste artigo, que utilizou indicadores de Segurança Humana para esse efeito.

A missão EUNAVFOR MED Sophia contemplou claramente a primazia dos direitos humanos, uma autoridade política legítima, uma abordagem de baixo para cima, um multilateralismo efetivo, uma abordagem regional integrada e uma direção estratégica clara e transparente. No entanto, como “uma andorinha não faz o verão”, uma missão ou operação *per se* não torna a UE um verdadeiro provedor de segurança humana, quando milhares de pessoas ainda estão presas no negócio do contrabando ou morrem na tentativa de chegar à UE ano após ano, crise após crise.

Bibliografia

- Barrett, R., 2018. *The Development-Security Nexus: An Exploitative Past and Present*. [online] Disponível em: <<https://www.e-ir.info/pdf/74819>> [Acedido em: 20 Setembro 2021].
- Brady, H., 2014. *Mare Europaeum: tackling Mediterranean migration*. Brief issue 25. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Brandão, A. P., 2015. O Nexo Interno-Externo na Narrativa Securitária da União Europeia. *JANUS.NET – e-Journal of International Relations*, vol. 6, n.º 1, pp. 1-20.
- Buzan, B., e Hansen, L., 2012. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., e de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carrera, S., Gros, D., e Guild, E., 2015 *What priorities for the new European agenda on migration?* CEPS Commentary. Centre for European Policy Studies.
- Clayton, J., e Holland, H., 2015. Over one million sea arrivals reach Europe in 2015. [online] Disponível em: <<https://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>> [Acedido em: 20 Setembro 2021].
- Collett, E., 2016. *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*. [online] Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>> [Acedido em 20 Setembro 2021].
- Eriksson, J., e Rhinard, Mark, 2009. The Internal-External Security nexus – Notes on an emerging research agenda. *Cooperation and conflict* 44(3), pp. 243-267.
- European Commission, 2016. *Global Strategy on EU Common Foreign and Security Policy (EUGS) – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. Brussels.
- European Commission. 2015a. *European agenda on security*. COM (2015) 185 final. Brussels.
- European Commission, 2015b. *A European agenda on migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social committee and the committee of the regions*. Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.
- European Council, 2003. *A secure Europe in a better world – the European Security Strategy*. Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana.
- European Council, 2008. *Report on the implementation of the European Security Strategy – providing security in a changing world*. Approved by the European Council held in Brussels on 11 and 12 December 2008 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana.

- Frontex, 2021. *Migratory situation at EU's borders in August: Detections on the rise*. [online] Disponível em <<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/migratory-situation-at-eu-s-borders-in-august-detections-on-the-rise-INIG3B>> [Acedido em: 25 Novembro 2021].
- Gänzle, S., 2009. *Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential*. DIE Research Project 'European Policy for Global Development.
- Hakura, F., 2016. *The EU-Turkey refugee deal solves little*. [online] Disponível em: <<https://www.chathamhouse.org/publications/twt/eu-turkey-refugee-deal-solves-little>> [Acedido em: 20 Setembro 2021].
- Juncker, Jean-Claude, 2015. *State of the Union 2015*. [online] Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/priorities/state-union-speeches/state-union-2015_pt> [Acedido em: 25 Novembro 2021].
- Human Security Study Group (HSSG), 2007. *A European Way of Security – The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*. Madrid: European Council.
- Lutterbeck, D., 2007. Blurring the dividing line: the convergence of internal and external security in western Europe. *European Security*, 14(2), pp. 231-253.
- Parkes, R., e Pauwels, A., 2017. *The EU migration crisis Getting the numbers right*. Brief issue 9. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Parkes, R., 2016. *The internal-external nexus: Re-bordering Europe*. Brief issue 27. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Pastore, F., 2001. *Reconciling the Prince's two 'arms' – internal-external security policy coordination*. Occasional papers 30. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Study Group on Europe's Security Capabilities (SGESC), 2004. *A Human Security Doctrine for Europe - The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Barcelona: European Council.
- Tardy, T., 2017a. *Operation Sophia's world Changes and challenges*. Brief issue 32. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Tardy, T., 2017b. *The EU: from comprehensive vision to integrated action*. Brief issue 5. European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- Tardy, T., 2015. *Operation Sophia Tackling the refugee crisis with military means*. Brief Issue 30. European Union Institute for Security Studies (EUISS).