

A “SEGURANÇA INTERNA” DA UNIÃO EUROPEIA: O CASO DA GUARDA COSTEIRA E DE FRONTEIRAS

Reinaldo Saraiva Hermenegildo¹

Professor e Coordenador Científico na Academia Militar, Rua Gomes Freire, 1169-244, Lisboa, Portugal

RESUMO

No presente artigo fazemos uma análise da evolução da “segurança interna” da União Europeia, tendo como quadro teórico de fundo as correntes específicas que constituem o *mainstream* de explicação da segurança.

Posteriormente tentamos explicar como evoluiu a “segurança interna” da União, relacionando a mesma com as mutações na conceção de fronteira e os seus efeitos nas questões de identidade. Com efeito, expomos as razões que levaram à emergência e evolução da Frontex para uma *Guarda Costeira e de Fronteiras* no quadro de segurança da União Europeia.

Consequentemente procuramos destacar o papel da *Guarda Costeira e de Fronteiras*, enquanto instrumento de gestão e controlo das fronteiras externas contribui para um possível processo de securitização da União Europeia, e de externalização da segurança das fronteiras.

Por fim, pretendemos explicar as implicações da atuação da *Guarda Costeira e de Fronteiras* para a segurança interna dos Estados, para a conceção clássica de fronteira, e para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

Palavras-chave: Segurança Interna; União Europeia; Guarda; Fronteira, Identidade.

ABSTRACT

In this article we analyse the evolution of the “internal security” of the European Union considering a theoretical background based on the specific currents which constitute the mainstream regarding explanations of security. Next, we try to explain how the “internal security” of the Union has evolved, relating it to the adjustments in border design and its effects on identity issues. In effect, we set out the reasons that led to the emergence and evolution of Frontex as a Border and Coast Guard within the European Union security framework.

¹ Contacto: hgreinaldo@hotmail.com, Tel. - + 351213186900.

Accordingly, we seek to highlight the role of the Border and Coast Guard as a means of management and control of external borders, contributing to the potential process of European Union securitisation, as well as the externalisation of border security.

Finally, we demonstrate the effects Border and Coast Guard operations may have on the internal security of the States, on classical border design, and on the Area of Freedom, Security and Justice.

Key-words: Internal Security; European Union; Guard; border; identity.

INTRODUÇÃO

Ao longo do artigo pretendemos fazer uma análise da evolução da “segurança interna” da União Europeia (UE), focando-nos na vertente do controlo externo das fronteiras e as suas implicações nas identidades dos Estados e da União. Para o efeito, temos como quadro teórico de fundo as correntes específicas que constituem a matriz de explicação dos estudos de segurança. O presente ensaio serviu de base a uma comunicação com o mesmo título, no decorrer do II colóquio internacional da revista “Debater Europa”, na Universidade de Coimbra. Nesse sentido, procuramos também integrar alguns dos pontos centrais debatidos no evento, nomeadamente a expressão de “alma” aventada por Vital Moreira, na qual o Tratado de Lisboa estava ávido; e de “utopia” no decorrer de um projeto de investigação de que Álvaro Vasconcelos é um dos seus fautores.

Assim, podemos partir do pressuposto de que a “segurança interna” da UE já não é uma utopia, embora este glosar dependa do nosso grau de expectativas e exigências perante o processo de integração europeia. Por outro lado, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) onde se inserem estas matérias é uma das doze áreas de competência partilhada, de acordo com a alínea j), n.º 2 do artigo 4 do Tratado do Funcionamento da UE (TFUE), o que fortalece este nosso pressuposto, pelo menos no plano normativo.

A “segurança interna” da UE, devido ao seu processo de comunitarização e à existência de agentes a atuar a esse nível, é um exemplo paradigmático de modelos tendencialmente federais. Conquanto este não seja o caminho que deverá a União tomar nos próximos tempos, mas apenas uma mistura de políticas mistas e concatenadas (intergovernamentais/supranacionais), com exceções e aplicações condicionadas a alguns membros, na lógica dos acordos de Schengen. As questões de segurança têm vindo a ganhar uma encimada proeminência nos debates políticos e académicos, seja pelos fenómenos migratórios ou terroristas, seja pela própria dinâmica do processo de integração europeia, que ora aparenta

avançar, estagnar ou recuar. Nessa medida, um traço caracterizador do percurso de construção europeia oscila entre uma anátema e uma vontade indómita.

Por outro lado, para tornar o sonho europeu dos seus pais fundadores e a UE deixar de ser uma “utopia” e passar a ser um projeto com “alma”, temos de deixar de desenvolver exercícios de tergiversação ou de mera erística, ou seja, tanto ter medo de muita e pouca integração.

No âmbito dos estudos de segurança, damos primazia a duas escolas – tradicionalista e abrangente. Por outro lado, através da lente das teorias da integração europeia, também nos é possível aventar um quadro explicativo da evolução da “segurança interna”, especialmente através do recurso à corrente do intergovernamentalismo, neofuncionalismo, institucionalismo e construtivismo². Portanto, é possível concatenar estas várias perspetivas, procurando uma matriz de explicação.

A abordagem tradicionalista vai-nos dar alguns elementos assentes na teoria clássica realista, em que os interesses dos Estados são o principal motor da sua ação, o que permite compreender alguns avanços/bloqueios controlados. No entanto, neste ensaio vamos dar especial primazia às abordagens abrangentes de Copenhaga e Paris.

A Escola de Copenhaga vai-nos dar a importância dos *atos de fala*, dos discursos associados especialmente aos fenómenos migratórios e terroristas, da importância das audiências. Bem como o conceito de (des)securitização destas políticas e de construção da ameaça. Enquanto esta se centra no processo de securitização e privilegia o estudo dos *atos de fala*, a abordagem de Paris coloca a ênfase nas práticas e no contexto institucional.

O artigo está estruturado da forma seguinte: uma introdução, onde traçamos os eixos principais da problemática em estudo e apresentamos as linhas caracterizadoras da matriz teórica usada; num segundo ponto expomos e cateterizamos a evolução da “segurança interna” da União e a questão das fronteiras; num terceiro, abordamos a génese e os desenvolvimentos da gestão e controlo das fronteiras da UE; e terminamos com a apresentação de um conjunto de conclusões.

1. DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA: COPENHAGA E PARIS

Quando se estuda os fenómenos migratórios, as fronteiras e as temáticas da segurança é recorrente o recurso aos estudos de segurança, nomeadamente à abordagem abrangente de Copenhaga e Paris.

Os argumentos da Escola de Copenhaga têm sido especialmente veiculados por Weaver (1989, 1993, 1995), Buzan, Waever e Wilde (1998), da qual

² Ver: Hermenegildo, 2017b.

se extrai um dos elementos essenciais desta abordagem: os atos de fala (“*speech act*”). Destarte, a segurança é construída socialmente e as ameaças à segurança, requerem posteriormente medidas de emergência que justifiquem determinadas ações para além dos limites normais do procedimento político. A segurança é assim centrada no discurso.

Outro elemento central desta Escola assenta na “securitização”/“dessecuritização”, primariamente desenvolvida por Ole Wæver (1989, 1993, 1995) que impulsionou mais tarde o estudo da securitização com os “novos” temas de segurança como a migração, desenvolvidos nomeadamente por Huysmans (1998), Williams (2003) e Balzacq (2011, 2016)³, que daria origem à teoria da securitização.

Para Buzan, Wæver e Wilde (1998: 23) a securitização pode ser vista como a versão mais extrema de politização. Por seu turno, para o autor da Escola de Paris, Huysmans (2006, 153) a securitização não é um *ato de fala*, mas um processo multidimensional em que as habilidades (*skills*), o conhecimento especializado, as rotinas institucionais e os discursos do perigo modulam a relação entre segurança e liberdade.

De acordo com os preceitos da Escola de Copenhaga, um tema só será securitizado se existir uma audiência (público alvo) a que o ator se dirige. Por sua vez, essa audiência tem de estar predisposta a aceitar voluntariamente eventuais prerrogativas excepcionais para lidar com a ameaça (Buzan e Wæver, 2003; Balzacq, 2016). Assim, a securitização não é apenas retórica, ela é também o produto de um trabalho de mobilização (Bigo, 1998: 70). Huysmans (2006: 2-3) procura estudar o nexo existente entre as matérias de imigração e asilo na UE e os seus efeitos na segurança. Considera o autor que a insegurança é um fenómeno político e socialmente construído e contesta alguns elementos estruturantes da segurança, durante longo tempo avançados por Wolfers (1962). Sendo assim, refuta a natureza objetiva ou subjetiva da ameaça; e a prioridade política que merece. Por outro lado, considera que a “segurança” não só compete com a “não-segurança” enquanto objetivo político, bem como em algumas situações, diferentes reivindicações de insegurança competem entre si. Outro dos elementos centrais de Huysmans (2006: 6-7) é entender a segurança como uma técnica de governação. A insegurança não é um facto natural, mas exige sempre que seja escrita e falada a sua existência, sendo que em alguns casos é típico externalizar o foco de atenção num discurso.

O poder constitutivo da linguagem é muito importante, por outro lado, esta e o desempenho de papéis cumprem uma ação central na modulação dos domínios de segurança, especialmente na construção do campo da “segurança interna” na UE, a qual depende de processos tecnológicos e tecnocráticos

³ Ver para uma síntese da evolução e das perspetivas de securitização: Léonard, 2010: 235-238.

(Huysmans, 2006: 8), como é o caso por exemplo da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex) e do *European Border Surveillance System* (Eurosur).

Em várias obras de autores da Escola de Copenhaga, a segurança é entendida essencialmente como um conceito contestado⁴. “A segurança é o que faz, pelo que «falar de segurança» não deve ser entendido como um ato inocente” (Guzzini, 2015: 16), na medida em que “a segurança é um *ato de fala*” (Waever, 1995: 55), e como referiu Austin (1962: 55) “algo é feito pela fala, falar é fazer”.

O estudo do construtivismo assume um papel central na formação dos elementos centrais das Escolas de segurança ora referidas, nomeadamente o construtivismo (social) é fundamental nesta(s) corrente(s). A segurança emerge de determinados desenvolvimentos e eventos no campo da segurança. As práticas de segurança tornam os fenómenos inteligíveis como inseguranças e, portanto, como objetos de política de segurança (Huysmans, 2006: 145-146). Sendo assim, os conceitos fundamentais de Huysmans (2006: 147-159) são: “racionalidade da segurança”, “domínios da insegurança” e “técnicas de governação da segurança e liberdade”. Noções estas que serão fundamentais para compreender a temática que estamos a tratar.

Por outro lado, Didier Bigo bem afirmar que é possível securitizar determinados problemas sem *atos de fala* ou discursos, e as Policiais e as Forças Armadas tem sabido fazê-lo durante longo tempo. O trabalho prático, a disciplina e a experiência são também importantes como todas as formas de discurso. Consequentemente, os atos das estruturas burocráticas ou redes ligadas a práticas de segurança e as tecnologias específicas que eles usam (Huysmans, 2004) podem desempenhar um papel mais ativo nos processos de securitização que os *atos de fala* (Léonard, 2010: 235).

Didier Bigo (2006) e Jef Huysmans (2006) foram os principais timoneiros da Escola de Paris, assentando o seu discurso na existência de um contínuo de segurança. Esta é fundamentalmente o resultado de práticas institucionais e de formação de comunidades epistémicas. Desta forma, podemos afirmar que “segurança, terrorismo, migrações e fronteiras” são elementos adequados para serem explicados por esta abordagem.

Enquanto a abordagem da Escola de Copenhaga no processo de securitização privilegia o estudo dos *atos de fala*, a abordagem pioneira de Bigo destaca o papel das práticas. Tendo uma inspiração teórica em Pierre Bourdieu no conceito de “campo”, com alguns elementos de Foucault – “tecnologia governamental de segurança”⁵. Este apresenta como elementos essenciais desta

⁴ Veja-se: Gallie, 1956; Baldwin, 1997; Connolly, 1999; Collier et al., 2006.

⁵ Veja-se: Bossong and Rhinard, 2016: 9-11.

corrente a: fusão da segurança interna e externa; centralidade das agências de segurança; supremacia da ação/atividade sobre o discurso. Estes elementos vão estar todos presentes na evolução da “segurança interna” europeia.

Huysmans (2006: 4) considera que a insegurança não só tem a ver com a definição de ameaça, mas também e principalmente com a política e enquadramento institucional da questão (“domínios de insegurança”) (Messari, 2015: 252). A insegurança emerge discursivamente e institucionalmente como resultado de práticas de modulação em termos de racionalidade de segurança (Huysmans, 2006: 4).

Como destacamos em estudos anteriores (Hermenegildo, 2012, 2013, 2016), a “globalização da insegurança” na linha de Didier Bigo (2006: 389), fruto da propagação da ligação às narrativas modernas do terrorismo e das suas consequências, levou a uma distinção e confusão obsoleta entre guerra, defesa, crime, investigação policial, segurança interna e ordem. Com efeito, coloca-se em causa o papel soberano do Estado, de não ser capaz de garantir um dos seus fins – a sua segurança e das populações, levando-o a ter de cooperar internacionalmente para se sentir seguro dentro das suas fronteiras, e assim tentar reduzir o sentimento de insegurança das populações.

Por outro lado, a abolição dos controlos nas fronteiras internas foi potenciador da disseminação de um discurso generalizado baseado na existência de um défice de segurança resultante da abertura das fronteiras internas, que levou à securitização de matérias como a imigração e o asilo (Kostakopoulou, 2012). Consequentemente fomentou “a visão política de que uma Europa sem fronteiras depende de uma gestão eficaz das fronteiras” (Hills, 2006: 67). Sarah Léonard (2010: 236) refere que é possível combinar as duas abordagens delineando o estudo através dos discursos e práticas de securitização. Para o feito recorre à conceção de Balzacq (2008: 79), a qual não usa o termo de “prática” como Bigo, mas de “ferramenta” (*tool*) ou de “instrumento” de securitização, sendo definida por este autor como uma identificação de um dispositivo social e técnico, que contém uma imagem de ameaça específica através da qual a ação pública é configurada tendo em vista a resolução de um problema de segurança. Com efeito, segundo esta definição, as práticas de securitização são atividades que, pela sua própria natureza intrínseca, transmitem a ideia de quem as observa, direta ou indiretamente, na qual o tema que eles estão a enfrentar é uma ameaça à segurança (Léonard, 2010: 237).

De acordo com Didier Bigo (2014: 211) para entender os controlos fronteiriços da UE e as práticas de (in)securitização a operar nesse contexto é essencial evitar uma abordagem moldada exclusivamente pelos termos da teoria da securitização. Nesse sentido, deve-se levar em conta o contexto pragmático e as práticas sociais nas quais os atores estão inseridos (Kratochwil, 2011; Bremberg, 2015: 674).

Em vez de transformar qualquer discurso em um *ato de fala* performativo, é necessário entender como uma série de discursos geralmente são forjados como formas de justificação de factos *ex post* das práticas quotidianas para proclamar uma governamentalidade de medo e inquietação, e analisar a correlação entre estas racionalizações, através de práticas justificativas e de (in)securitização dos atores - práticas que variam muito, dependendo do campo ou universo social em que estão implantadas. Na prática, “controles nas fronteiras” operam em pelo menos três universos sociais diferentes que se misturam com o processo de controlo das fronteiras, mas que são distintos em termos de domínio de disposições de cada profissão envolvida: o campo estratégico-militar, o campo da segurança interna e do universo social global da cyber-vigilância (Bigo, 2014: 211).

A perceção da interdependência e as ameaças desempenham um papel central na legitimação da ordem política. Esta perceção, por sua vez, está ligada ao processo de auto compreensão da UE como uma “comunidade de segurança” civil e as responsabilidades que as instituições europeias adquiriram em áreas fundamentais da política interna, nomeadamente nas relacionadas com os riscos de *soft security* (Lavenex, 2004: 685).

A perceção da interdependência⁶ não é uma entidade fixa, mas varia com as conjunturas e as preocupações de segurança dentro da União (Lavenex, 2004: 686). Não podemos olvidar que as transformações operadas no domínio do ELSJ, embora tenham dado mais autonomia às instituições europeias, por via da comunitarização, por outro lado, dada a singularidade das matérias abordadas criaram uma interdependência maior com os diferentes atores, quer com os Estados-membros, quer com países vizinhos da UE.

Nesta perspetiva, a securitização não deriva diretamente de objetivos de ameaças externas, mas é o resultado de um processo enquadrado num ambiente institucional em evolução (Lavenex, 2004: 686), com uma geometria variável e desenvolvida muitas vezes de forma sincopada.

As capacidades institucionais referem-se à dinâmica de distribuição de competências e recursos no sistema multinível da União e ao fornecimento do pano de fundo da responsabilização da UE no envolvimento das atividades de governação (Lavenex, 2004: 686). Assim, de acordo com Lavenex (2006), o crescimento da vertente externa da segurança interna suporta o argumento crítico de que os atores de segurança europeus veem-na como uma oportunidade para aumentar a sua autonomia em relação aos sistemas de supervisão nacional e supranacional. Com efeito, na linha do pensamento de Didier Bigo o conceito de “segurança interna” reflete essa evolução globalizante e permite conceber sobre a forma de

⁶ Esta questão foi definida por Keohane e Nye (1977) e explorada pelos estudos críticos de segurança (Buzan, et al, 1998; Huysmans, 2000; Waever, et al, 1993).

um *continuum* as atividades de prevenção e de repressão da criminalidade (luta antiterrorista e contra o tráfico de droga), de uma parte; e de outra, as atividades de repressão da imigração clandestina, o controlo e os caminhos dos requerentes de asilo político, que eram anteriormente atividades compartimentadas (Bigo, 1992). O reforço desta área começou a ganhar maior afinco no decorrer da Presidência portuguesa do Conselho de 2000, plasmado particularmente nas conclusões do Conselho de Santa Maria Faria (2000)⁷, onde entre outras medidas, foi destacada a dimensão externa da política de migração, através de um efetivo controlo pela UE nas suas fronteiras externas e a assinatura do acordo de readmissão com países terceiros de onde os fluxos migratórios eram originários (Lavenex, 2004: 689). De acordo com Andrew Geddes (2015: 483) a migração internacional é relativamente dispendiosa e exige recursos substanciais. Nesse sentido e atentando às dificuldades financeiras dos Estado-membros e da UE, as medidas adotadas neste âmbito tendem a ser graduais e de acordo com o balanceamento do momento entre recursos financeiros disponíveis e necessidades imediatas de segurança, mais do que fruto de uma política estruturada e com cariz “estratégico”. Assim, a fusão da segurança interna e externa não é o resultado do ascender de uma ameaça global, ou pelo menos não só, mas também depende de evoluções estruturais das diferentes instituições relacionadas com a segurança e as suas relações com os atores políticos (Bigo, 2006). É também nessa lógica que temos de entender a evolução da “segurança interna” da UE. Na linha do exposto por Lavenex e Wichmann (2009: 83) a emergência da dimensão externa da segurança interna da UE é parte de duas tendências mais amplas da Europa contemporânea: o esbatimento da distinção entre a segurança interna e externa; e a gradual extensão das políticas da UE associadas a Estados não-membros, então batizada de “governança externa”. O desenvolvimento da agenda de política externa reflete-se de facto nas ameaças que se colocam ao ELSJ, sendo vistas cada vez mais a surgir de fora da UE, esbatendo assim a distinção entre a segurança “interna” e “externa” e criando *nexus* de segurança (Brandão, 2016). Desta forma, os países vizinhos da UE desempenham um papel crucial nas fronteiras, dado que formam “um círculo de amigos” (Comissão Europeia, 2003: 4), afastando a UE das “zonas de turbulência” (Singer and Wildavsky, 1993: 24).

2. FRONTEIRAS E “SEGURANÇA INTERNA” DA UNIÃO EUROPEIA

Os assuntos de “segurança interna” ao nível da UE passaram de um assunto meramente nacional, para um assunto central na agenda da União, em virtude de dinâmicas intrínsecas e inerentes à evolução do processo de integração

⁷ Ver um maior aprofundamento desta matéria: Hermenegildo, 2017a.

européia (ex. fim dos controlos internos das fronteiras) e de acontecimentos externos à União, nomeadamente os fenómenos das migrações e do terrorismo, que afetam de forma direta o processo de decisão e o *modus vivendi* da/na UE. Acoplado com a saliência política que as matérias das políticas de imigração e asilo tiveram nos debates domésticos, estas passaram a estar enquadradas em conjunto com as matérias criminais como assuntos de “segurança interna” no ELSJ (Huysmans, 2000; Lavenex, 2001; Lavenex, 2004: 688-689; Bossong and Rhinard, 2016: 179). Neste âmbito, a noção de “segurança interna” a nível europeu é forjada de uma configuração política e de segurança, pouco a pouco ajustada ao controlo do crime, ao controlo da imigração e das fronteiras (Bigo 1998a: 59).

Inicialmente destinada a reforçar a cooperação em matéria de segurança interna nas fronteiras comuns da UE para compensar a criação de uma área de livre circulação na Europa, o domínio da política de “segurança interna” da UE alargou consideravelmente o seu âmbito e a sua cobertura geográfica (Schroeder, 2012: 38), sendo o controlo/gestão das fronteiras uma componente essencial e paradigmática desse alargamento material e geográfico do ELSJ⁸.

Nos últimos anos houve um crescimento substancial das atividades nas fronteiras da UE, não apenas incluindo regras de movimentos internos de pessoas e bens, mas também abrangendo preocupações em relação a países terceiros sob o paradigma de “gestão integrada de fronteiras” (Kaunert, Léonard and Pawlak, 2012b: 165). Por outro lado, não podemos esquecer que devido ao facto do “estilo europeu de policialmente democrático” (Collantes, 2005; Schroeder, 2012: 40) leva a que os progressos neste domínio sejam mais morosos, mas sustentados em princípios basilares de um espaço democrático, de equilíbrio de interesses e de primazia das liberdades, garantias e direitos dos cidadãos.

Os Estados-membros da UE envolveram-se numa “estratégia” de “informalização” que se concentra num quadro mais amplo de cooperação baseada em acordos administrativos, acordos bilaterais e trocas de cartas e memorandos de entendimento, incluindo a cooperação operacional (ex., cooperação policial, operações conjuntas nas fronteiras) (Carrera 2007; Cassarino 2007; Lavenex and Wichmann, 2009: 90).

Posteriormente, foram sendo criadas “redes”, mas estas requerem a existência de fortes agentes administrativos, policiais ou guardas de fronteira com um certo grau de independência do governo central, experiências e recursos adequados (Lavenex and Wichmann, 2009: 97), aspetos estes que o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho, de 14 de setembro, procura colmatar, bem como as lacunas referentes quer à dependência dos governos estatais, quer no respeitante às questões financeiras da UE.

⁸ Ver para mais detalhes: Hermenegildo, 2017b.

A ideia de “segurança interna” é mais política do que geralmente aparenta, embora tenha sido tratada e evoluído primariamente num domínio técnico, *ad hoc* e informal. Esta não congrega apenas conceitos fundamentais como território, soberania ou fronteiras, mas também níveis de aceitação da sociedade de medidas políticas que, em circunstâncias diferentes, teriam sido amplamente criticadas pela sua intromissão nas liberdades civis (Pawlak, 2012: 15). Nesse sentido, também fruto da ênfase e das mutações que sofreram, passaram a ser alvo de intensos processos de securitização (Côté-Boucher, Infantino and Salter, 2014: 196).

A criação das fronteiras (geográficas) tem sido usada para delimitar o território de um Estado, tornando-o inexpugnável a um inimigo e impermeável aos seus membros. Esta delimitação, não acarreta apenas uma questão de segurança, mas a ideia de que os limites de uma nação revelam a sua verdadeira identidade (Smith, 1981. Apud. Pawlak, 2012: 16), dado que o conceito de fronteira está umbilicalmente interligado com a “segurança interna” (*homeland security*), a qual segundo Smith (1981) está integrada numa relação triangular entre cultura, Estado e território.

As fronteiras distinguem territórios e/ou áreas de jurisdição de leis e autoridade. Estas podem ser mais rígidas ou porosas em diferentes graus, podem ter uma natureza territorial ou funcional, naturais ou *artificiais*, podem-se mover ao longo dos tempos, em vez de serem fixas e determinadas, elas são *instituições* complexas, fruto de uma construção social (Newman, 2003; 2006; Cassarino, 2006; Sarto and Steindler, 2015: 370), dando origem a “fronteiras múltiplas” na terminologia de Andersen (et al, 2012) e complexas e em rede (Rumford, 2006). Tradicionalmente, os Estados exercem e expressam o seu poder num espaço delimitado por fronteiras (Donnan and Wilson, 1999); atualmente, em alguns casos, este poder dos Estados é partilhado ou delegado noutras instâncias, em que este deixa de ter um controlo efetivo sobre as mesmas, bem como passam a estar mais distantes desse controlo (Guiraudon and Lahav, 2000), o que levou sintomaticamente à criação e emergência de novos setores, atores e lógicas de controlo (Côté-Boucher, et al, 2014: 196).

Com efeito, as fronteiras continuam a representar a interseção entre o domínio jurídico e político a nível nacional e internacional, porém, o nível de jurisdições é mais vasto e complexo. Desde logo, a UE tem algumas competências legais que regulam as suas fronteiras externas em múltiplas áreas temáticas (Sarto and Steindler, 2015: 369), que por sua vez, delimitam e congregam um espaço de identidade novo, com jurisdições múltiplas e influenciam o tradicional exercício da soberania.

As fronteiras fazem parte das práticas de diferenciação, proteção e controlo, mas também representam sistemas abertos, híbridos e artificiais. Este duplo

movimento, centrípeto e centrífugo, confere às fronteiras o caráter de uma face de *Janus* (Houtum, 2002; Sohn, 2015).

A percepção das fronteiras e das suas funções alterou-se e tornou-se mais complexa, em virtude de fenómenos que ganharam uma relevância maior, nomeadamente o terrorismo e as migrações, que se desenvolveram/ocorreram paralelamente com os fluxos económicos, financeiros e sociais ordinários das relações entre os diferentes agentes.

Desta forma, o conceito de fronteira em si, consideramos que não se alterou, mas sim a sua percepção, o seu papel, o seu controlo e a sua taxonomia. Por sua vez, o nosso quadro mental sobre as fronteiras está focado no âmbito da UE, pois noutros espaços geográficos, as mutações e percepções eventualmente não são similares. Assim, assistimos hoje a uma multiplicidade de fronteiras e de espaços, que em alguns casos se sobrepõem.

Consequentemente, o conceito de fronteira deve ser reexaminado. Embora uma compreensão cartográfica, espacialmente atribuída, limitada por linhas geográficas permaneça inalterada. O seu significado precisa de ser complementado por processos políticos, legais e sociais que mudam o seu significado. Como exemplo paradigmático destas, temos as “fronteiras inteligentes” introduzidas no léxico da “segurança interna” após os ataques terroristas de 11 de setembro 2001 (Pawlak, 2012: 15; MacKenzie, 2012: 96). Com os avanços institucionais da UE e os importantes desenvolvimentos que tiveram estas matérias depois do Tratado de Lisboa, os impactos mais importantes foram nas políticas de fronteiras da UE (Bajtay, 2014; Huber, 2015), tornando-as mais heterógenas, diversas e complexas (Sohn, 2015: 5). À medida que as fronteiras contemporâneas se “desterritorializam” e desagregam, as funções de segurança nas fronteiras movimentaram-se, em alguns casos, para longe dos limites territoriais dos Estados, para locais dispersos e heterogêneos, localizados para além das fronteiras físicas e das sociedades que eles pretendem assegurar, com a intervenção de uma heterogeneidade de atores (Balibar, 2004; Côté-Boucher, 2008; Squire, 2011; Côté-Boucher, et al, 2014: 196).

A “área/extensão” é um espaço muito ligado a um determinado território, por regra bem delimitado e tradicionalmente associado ao exercício de poder de uma organização política. Na UE existem grupos de Estados com uma integração dinâmica, com diferenças no sistema legal e nas ordens constitucionais dos seus membros. Desta forma, a “área” na União ainda está a ser construída, por via de processos de integração, que ultrapassa por vezes, um espaço puramente estabelecido a nível geográfico. Assim, é natural que a estruturação de um sistema de segurança e de forças para a sustentar esteja também em construção. Enquanto as relações externas da UE enquadram-se tipicamente nas competências intergovernamentais, as quais escapam ao controlo do PE pós-

Lisboa. As questões fronteiriças das migrações figuram na esfera comunitária, que com o aumento de competências do PE após o Tratado de Lisboa, conduziu a um maior envolvimento e supervisão das políticas de fronteiras da UE (Carrera, et al, 2013; Bajtay, 2014; Huber, 2015).

No âmbito das políticas de fronteiras da UE, encontramos várias clivagens, que se refletem no âmbito do ELSJ, nomeadamente devido à comunitarização e à mudança de poderes dos Estados-membros para o PE e a Comissão Europeia. Para esta mudança contribuíram os resultados das políticas de fronteiras, que parece seguir uma trajetória previsível, de crescimento gradual dos poderes do PE e da Comissão, que conduziu a uma maior europeização de medidas mais suaves, com uma inclinação mais liberal. Todavia, a realidade é mais complexa, dado que esta política não progride de uma forma coerente, em relação a acordos liberais e centralizados, tanto que os atores introduzem nas suas agendas as políticas partilhadas sem compromisso (Parkes, 2015: 54).

3. GESTÃO E CONTROLO DAS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA

Decorrente das conclusões da cimeira de Fontainebleau (1984) foram gradualmente abolidos os controlos nas fronteiras internas da União e criadas medidas compensatórias, espelhadas globalmente nos acordos de Schengen, para a salvaguarda da segurança interna. Por outro lado, este processo representou uma responsabilização da governação das atividades da UE ao nível supranacional (Lavenex, 2004: 686-688).

O Tratado da UE definiu um conjunto de “matérias de interesse comum”, como o asilo e a imigração, as fronteiras externas, cooperação judicial em matéria civil e penal, cooperação aduaneira, cooperação policial para o combate e a prevenção do terrorismo, tráfico de droga e outras formas graves de crime internacional, bem como o combate à dependência de drogas e à fraude internacional (Kaunert, Léonard, and Pawlak, 2012a: 7).

A contínua contestação pelos atores constituiu um ponto de clivagem – entre as instituições da UE e os Estados-membros, no que concerne à entidade que assume a responsabilidade pelo controlo das fronteiras. Para os responsáveis nacionais, a primeira linha de defesa das fronteiras contra os fluxos migratórios é uma obrigação/responsabilidade nacional. Por sua vez, para os comissários e eurodeputados, o crescimento da área Schengen ao nível das fronteiras externas da UE, constitui a sua fronteira externa e deve estar sobre controlo supranacional (Parkes, 2015: 55-56). Estas matérias, tal como a criação da FRONTEX, pode também ser entendida como o produto das lutas de poder na UE (Léonard, 2012: 163).

A lógica do controlo não é tanto um movimento militar defensivo/ofensivo contra os inimigos, pois é uma lógica de policiamento, de filtragem, da gestão de riscos (Carrera, 2007; DeBardeleben, 2005; Feldman, 2012; Geiger-Pecoud, 2013; Vaughan-Williams, 2008; Weiner and Münz, 1997; Bigo, 2014: 214). Assim, as lógicas de passagem e mobilidade são mais fortes do que lógicas de contenção, o que fazem das fronteiras lugares híbridos – zonas que podem ser compostas de fluxos mistos e que se podem tornar locais de troca. As fronteiras precisam de permanecer abertas e simultaneamente ser mantidas “seguras”. Destarte, as ações de segurança não são para “parar” os fluxos, mas para garantir a mobilidade (Squire, 2010; Bigo, 2014: 213). O crescimento das competências da UE na gestão da segurança resulta num agravamento de décadas em torno do tema da coerência institucional, bem como na desregulação das fronteiras clássicas dos Estados (Gauttier, 2004; Hillion, 2008; Sarto and Steindler, 2015: 369). Consequentemente foram criadas uma multiplicidade de fronteiras decorrentes da diversidade de práticas que lhe estão ligadas e que dão força a uma pluralidade de versões particulares (Sohn, 2015: 5). As fronteiras da e na UE foram sucessivamente alteradas, quer pela eliminação dos controlos de fronteiras (mercado interno) entre Estados-membros, quer posteriormente com a implementação do acervo Schengen. Por outro lado, assistimos ao alargamento da União para Sul e para Leste, a qual deslocou as fronteiras externas nessas direções e “eliminou-as” internamente. Estes factos conduziram ao aparecimento de novos fenómenos securitários.

A segurança e a estabilidade das fronteiras externas passaram a ser uma das prioridades da UE (Joffé, 2008; Cassarino, 2012), a qual devido ao crescimento da sua complexidade, levou a um crescimento da securitização da temática da migração. A nível discursivo, a securitização da migração mudou o paradigma de “busca e resgate”, bem como das abordagens humanitárias. No entanto, a direção e prioridade política dadas à segurança não foram significativamente influenciadas (Fink, 2012; Rijpma and Vermeulen, 2015; Sarto and Steindler, 2015: 370).

A relevância das jurisdições, onde novas práticas e instrumentos legais emergem, conduz a um processo de socialização, o qual constrói também “uma nova realidade social” (O’Neill, 2015: 440), sendo o ELSJ “uma parte constitucional da autoridade da UE” (Gibbs, 2011: 83; O’Neill, 2015: 440). De acordo com o modelo vestefaliano de fronteira, estas delimitavam o território, a autoridade do Estado e a nação, atualmente tornaram-se cada vez mais incongruentes, passando estas a incluir, possivelmente de forma notável, a influência, em diferentes graus, da globalização. Desta forma, podemos considerar as fronteiras da UE em particular, como fruto de um processo de desagregação das fronteiras clássicas, de *desterritorialização*, a

qual caracteriza a própria UE, em parte, resultante do processo de integração europeia (Sarto and Steindler, 2015: 371; Sohn, 2015: 7).

Uma das maiores características da abordagem de “segurança interna” a nível europeu, tem por base o facto de que não houve praticamente nenhum esforço por parte dos decisores políticos para mobilizar a sociedade para defesa da “segurança interna”. Por sua vez, têm havido esforços mais sustentados no sentido da definição de um território da UE, através do desenvolvimento de uma ampla gama de práticas de controlo de fronteiras (Kaunert, et al, 2012a: 4-5). A Comissão Europeia descrevia as fronteiras nacionais como obstáculos técnicos para complementar o vasto mercado europeu, que era um incómodo mal gerido pelos ministros do interior. Dessa forma, a Comissão focou-se numa abordagem tecnocrática da segurança, particularmente das fronteiras externas, pedindo “medidas compensatórias” e especificando que estas deviam ser “comuns” (Zaiotti, 2011: 110; Parkes, 2015: 63).

Schengen tem sido assim um “laboratório governamental”, em parte devido ao papel da Comissão que tem procurado “puxar” por está área, a qual vê também uma oportunidade para incrementar o seu papel, dada a elevada qualidade de expertise. Nesse sentido, problemas complexos de ação coletiva neste campo requerem inevitavelmente uma centralização do *decision-making* (Zaiotti, 2011: 110; Boswell, 2012; Parkes, 2015: 63).

Nessa linha, a alínea d), n.º 2, do artigo 77 do TFUE, introduzido em Lisboa, estabeleceu as bases legais para a adoção de medidas que conduzissem ao estabelecimento gradual de um sistema de gestão integrada de fronteiras externas (Rijpma and Vermeulen, 2015: 455). Esta ideia/conceito já vinha sendo veiculada desde o Conselho Europeu de Tampere (1999) e do Programa de Estocolmo (ponto 5.1) (Conselho Europeu, 2010a), que previa a criação de um “sistema integrado de Guardas de fronteiras”, a qual devia incluir, nomeadamente, uma estreita cooperação e assistência mútua entre os serviços de controlo das fronteiras, como seja a transferência de tecnologia, especialmente nas fronteiras marítimas (Rijpma and Vermeulen, 2015: 455-456).

Também o n.º 3, do artigo 4 do TUE estabelece o princípio da cooperação leal entre Estados-membros e a UE, que conciliado com o n.º 1, do artigo 77 do TFUE, tem implicações profundas para a caracterização da UE, dos Estados-membros e do próprio projeto de integração europeia. Ao abdicarem dos controlos internos, os países provocaram uma considerável mutação nas suas responsabilidades tradicionais de Estados soberanos. Por outro lado, aproxima a UE de uma federação dotando-a de uma fronteira externa coletiva, a defender e eventualmente a fortalecer (Piçarra, 2012).

No n.º 4 do artigo 77 do TFUE fala em supressão das fronteiras comuns dos Estados-membros e não a supressão destas. Exclui qualquer competência

da UE relativa à “definição geográfica” das fronteiras externas⁹. Contudo, uma das inovações do Acordo de Schengen foi quanto à competência para a introdução gradual de um sistema integrado de gestão de fronteiras externas (alínea d), n.º 2, do artigo 77 do TFUE), materializado posteriormente através da FRONTEX. Os Estados-membros continuam a ser responsáveis pelas ações de guarda das fronteiras externas, de acordo com artigo 13 do Código de Fronteiras Schengen¹⁰ (Rijpma and Vermeulen, 2015: 454). Porém, tanto a realização eficaz da Eurosur como a sua capacidade de fazer sentir o que está a acontecer nas fronteiras externas são baseadas em relações estabelecidas entre um conjunto de atores heterogéneos (Bellanova and Duez, 2016: 31). Em relação às questões de identidade, controlo e segurança, estas trouxeram implicações para o conceito de fronteira e para a forma como estas são percecionadas. A nível pragmático, também acarretaram mudanças, conduzindo a uma superação dos controlos fronteiriços intra Estados-membros e a um reforço das medidas de controlo nas fronteiras externas da UE. Assim, na linha de Smith (1981: 191-192) no âmbito da delimitação de fronteira, o mais importante não são questões de segurança, mas a ideia de identidade que revelam as fronteiras nacionais (Pawlak, 2012: 24). Portanto, estas interconexões de identidades representam um risco, porque cada ator está posicionado numa posição ontológica e epistemológica particular (Bossong and Rhinard, 2016: 181).

As fronteiras institucionais e legais da UE movimentaram-se para além do círculo dos Estados-membros (Lavenex, 2004: 683), congregando membros do grupo Schengen, com elementos que pertencem a este espaço, mas não integram a UE, e países que pertencem a esta Organização, mas não são membros Schengen, outros que apenas adotaram parte deste acervo e outros ainda sujeitos a várias exceções. Por outro lado, estas fronteiras deixaram de ser policiadas da maneira tradicional, mas vigiadas pelas autoridades tradicionais, com recurso a tecnologia e a novos enquadramentos legislativos (Rijpma and Vermeulen, 2015: 455).

Do ponto de vista político, após os atentados de 11 de setembro de 2001, o controlo de fronteiras para a UE passou ser uma prioridade elevada, de forma a lutar contra o terrorismo, as redes de imigração ilegal e o tráfico de seres humanos (Conselho Europeu, 2001: ponto 42; Bellanova and Duez, 2016: 27). Logo no ano de 2001, a Alemanha e a Itália apresentaram uma iniciativa conjunta ao Conselho Europeu tendo em vista o estabelecimento de uma “Polícia

⁹ “O presente artigo não afeta a competência dos Estados-membros no que respeita à definição geográfica das respetivas fronteiras, de acordo com o direito internacional”.

¹⁰ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

Europeia de Fronteira” (“*European Border Police*”). Esta proposta seguiu para um conjunto de estudos para analisar a viabilidade da criação de uma Guarda Europeia de Fronteiras. Assim, com o intuito de dar seguimento a este objetivo foi organizado um grupo de trabalho liderado pela Itália e composto também por mais quatro países – Bélgica, França, Alemanha e Espanha. Estes Estados eram a favor da criação desse organismo, de forma a partilhar tarefas de controlo das fronteiras externas e a incrementar a eficiência dos mesmos, nomeadamente através do desenvolvimento da expertise técnica nestas matérias. Esta iniciativa recebeu também o apoio financeiro da Comissão baseado no Programa Odysseus (Monar, 2005: 147; Léonard, 2012: 150).

Contudo, alguns Estados-membros não demonstram “entusiasmo” com esta ideia, particularmente o governo britânico que, sendo favorável a uma maior cooperação em matéria de controlos nas fronteiras externas, era relutante a uma centralização neste domínio de intervenção. Esta falta de acordo entre Estados-membros foi refletida cuidadosamente nas conclusões do Conselho Europeu de Laeken, de 14-15 de dezembro de 2001 (Léonard, 2012: 151). Por sua vez, a Comissão Europeia advogou o estabelecimento de um corpo comum de Guardas de Fronteiras Europeias, a qual devia complementar as autoridades de guarda de fronteiras nacionais. Desta forma, em maio de 2002, a Comissão baseada na análise das mudanças e da perceção da situação da gestão das fronteiras externas, intitula uma comunicação – “gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-membros da UE”, que deu origem à apresentação de um conjunto de propostas para avançar para um “Corpo Europeu de Guardas de Fronteira”. Esta focava-se em cinco grandes componentes interdependentes: corpo comum legislativo; coordenação comum e mecanismos de cooperação operacional; análise de risco comum e integrada; apoio ao treino a nível europeu e equipamento interoperável; repartição de encargos entre Estados-membros na preparação do “Corpo Europeu de Guardas de Fronteira” (Comissão Europeia, 2002b, 12. Apud. Léonard, 2012: 151-152)¹¹.

A Comissão tinha vindo a alegar a existência de novas tecnologias e a implementação de práticas operacionais, de forma a melhorar a prossecução de objetivos centrais de segurança. Nessa linha, quando propõe a criação de uma Polícia Europeia de Fronteira ou uma Guarda Europeia de Fronteira, em 2001, procurou explorar as falhas nas abordagens governamentais às matérias das fronteiras externas, para passar a ter uma maior influência sobre estas (Neal, 2009).

No cômputo dos debates no Conselho, a Comissão adotou uma abordagem restritiva, orientada para a segurança, procurando de novo demonstrar que

¹¹ Ver para mais detalhes: Léonard, 2012: 152-163.

estava em melhor posição para alcançar objetivos comuns, em vez dos ministérios nacionais, dado que cada vez mais tinham uma componente ideológica nestas matérias (Parkes, 2015: 64).

Dessa forma, os chefes de Estado e Governo acordaram prosseguir os quatro objetivos seguintes: fortalecer e padronizar os controlos de fronteiras europeias; assistir os países candidatos na organização dos seus controlos para as futuras fronteiras externas europeias, através do desenvolvimento de operações de cooperação; facilitação da gestão de crises através do controlo de fronteiras; e prevenção da imigração ilegal e outras formas de crime transfronteiriço (Léonard, 2012: 151).

Dado o fraco acordo em torno desta matéria, o Conselho e a Comissão procuraram elaborar acordos de cooperação entre os serviços responsáveis pelo controlo das fronteiras externas e analisar as condições como estes mecanismos comuns dos serviços de controlo das fronteiras externas deviam ser criados. Assim, os termos “European Border Guard” ou “European Border Police” não foram mencionados no mandato oficial, embora tenham sido utilizados pelos meios de comunicação e alguns governos. A cacofonia deste processo foi refletida no fraco consenso entre Estados-membros envolvidos no estudo (Presidência do Conselho da UE, 2001, 12; Léonard, 2012: 151-152). A ideia principal apresentada por este estudo de viabilidade era que as autoridades de guarda de fronteiras dos Estados-membros da UE deveriam cooperar através de uma rede “policêntrica”, que se basearia num currículo de formação comum, numa avaliação comum dos riscos e em vários centros *ad hoc* que se especializassem em diferentes questões relacionadas com os controlos nas fronteiras (Monar, 2006: 77; Léonard, 2012: 151-152).

Em bom rigor, inicialmente a cooperação externa ao nível do controlo de fronteiras entre Estados-membros foi desenvolvida fora do quadro da UE, através dos membros do Espaço Schengen, tendo sido integrado posteriormente no Tratado de Amesterdão (n.º 2, do artigo 62 do TCE), iniciando assim um processo gradual de comunitarização das matérias de asilo e migração (Léonard, 2012: 151), que acabaria por arrastar de forma progressiva a gestão externa das fronteiras, materializada anos depois na Frontex e na Guarda Europeia de Fronteira e Costeira.

Nesta matéria, um notável ponto de mudança foi a criação de uma agência de fronteiras europeia e cumulativamente de um potencial novo ator político – Frontex. Esta é muito mais do que uma mera associação, representando uma mudança da configuração funcional neste domínio de intervenção política. Assim, esta transformação da cooperação operacional levou também a uma alegada incompreensão geral entre os funcionários nacionais, dado que neste assunto, a UE passou a ter um foco maior na matéria legislativa (Parkes,

2015, 59). Com efeito, as novas tecnologias, a complexidade de estruturas políticas e burocráticas, provocaram uma alteração da cultura burocrática dos Estados-membros (Côté-Boucher, et al, 2014: 200).

O estabelecimento da Frontex foi uma resposta à necessidade de fomentar a cooperação entre os Estados-membros da UE no âmbito do controlo externo das fronteiras (Léonard, 2012: 150). Por outro lado, foi vista também como uma forma de incrementar a transparência e responsabilidade na gestão das fronteiras da UE nacionais (Parkes, 2015: 60).

Ao nível da cooperação operacional, a Frontex passou a desempenhar um papel de liderança na coordenação da (cada vez mais expressiva) rede de contactos entre guardas fronteiras da UE. Todavia, a atual configuração reflete a rejeição da ideia de uma Guarda de Fronteiras Europeia, proposta pela Comissão e decidida pelo Conselho (2002) a favor da criação de unidades profissionais de fronteiras externas (Parkes, 2015: 60).

Assim, o modelo europeu de gestão de fronteiras congregava cinco grandes elementos:

- 1 - controlo de fronteiras, incluindo a análise de risco e de informações criminais;
- 2 - deteção e investigação de crimes transfronteiriços em coordenação com as autoridades competentes;
- 3 - modelo de controlo de acesso de quatro níveis;
- 4 - cooperação interagências;
- 5 - coordenação e cooperação das atividades pelos Estados-membros, as instituições e órgãos da União (Conselho da União Europeia, 2006c. Apud. Pawlak and Kurowska, 2012: 128).

Esta temática regressou com maior destaque na agenda europeia, quando o “Grupo do Futuro 2008” estabelecido pela Presidência alemã (2007), copresidido pelo ministro do interior do país que assumia a Presidência e o Vice-presidente da Comissão Europeia, que contou também com a participação dos ministros do interior da Alemanha, Portugal, Eslovénia, França, República Checa e Suécia, bem como a Grã-Bretanha como “observador”, fez refletir, entre outros aspetos, no denominado “pacote de fronteiras” o objetivo de definir uma abordagem compreensiva da “estratégia” de gestão de fronteiras que pudesse responder às mudanças decorrentes do processo de globalização (Comissão Europeia, 2008), a qual viria a dar origem à criação da EUROSUR e à evolução e desenvolvimento da Frontex (Pawlak and Kurowska, 2012: 128-129).

Com o desenvolvimento de tensões políticas nas proximidades da União, a Presidência do Conselho da Dinamarca e o PE depois do verão de 2012 indicaram que ambas as instituições queriam garantir que a Eurosur devia

colocar as suas capacidades ao serviço da Frontex e dos Estados-membros para salvar a vida dos migrantes. Parte das propostas da Presidência não foram bem recebidas, em particular pelos países do Sul. O novo *draft* que saiu da Presidência cipriota (2012) retirou portanto a maioria destas propostas atinentes à junção da “capacidade de reação” à execução de ações destinadas a salvar e proteger as vidas dos migrantes (Rijpma and Vermeulen, 2015: 462)¹², uma vez que esta última era uma responsabilidade dos países, ao abrigo das convenções internacionais.

Em 2013, em virtude do fluxo de migrantes que vieram para a UE, levou a um crescimento da centralidade e da saliência política da integração das respostas europeias no domínio do ELSJ (Bossong and Rhinard, 2016: 179). É importante destacar que o papel da Frontex tem sido alvo de várias controvérsias (Léonard, 2010; 2012), na medida em que esta representa o embrião da Guarda de Fronteira Europeia. Nessa medida, conduziu a diversas discussões e incómodos em torno da sua responsabilidade, a qual tem sido também campo de divergências de visões políticas entre o PE, a Comissão e os Estados-membros (Parkes, 2015: 66-67).

A Frontex foi usada como um instrumento de resposta aos fenómenos migratórios¹³. Porém, desde que está operacional, em 2005, as suas atividades têm gerado muita controvérsia e tem sido criticada especialmente pelos grupos de ativistas dos direitos humanos e pró-migração. Mas independentemente desse facto, as atividades desta Agência têm contribuído significativamente para a securitização do asilo e das migrações da UE (Léonard, 2010: 232; 2012: 150).

Um dos principais motivos que contribuiu para o desenvolvimento e a importância da Frontex foram os alargamentos a novos Estados-membros em 2004, os fenómenos das migrações, especialmente os imigrantes ilegais, o qual tem vindo a ser patenteado nos diversos e sucessivos relatórios anuais de análise do risco desta agência (Léonard, 2012: 150; Monar, 2014: 146-147), bem como os atentados de 11 de setembro, que criaram uma janela de oportunidade para a implementação de medidas de reforço da “segurança interna”, incluindo o controlo externo de fronteiras (Monar, 2005: 147; Mitsilegas, 2007: 362; Boswell, 2007: 589; Léonard, 2012: 150; Hermenegildo, 2017b).

O Regulamento 650/2014, de 15 de maio, prevê que a vigilância das fronteiras marítimas externas no quadro da cooperação operacional seja coordenada pela Frontex e executada pelas polícias nacionais. Se um Estado-membro for

¹² Ver: Conselho Europeu (2012a; 2012b).

¹³ Veja-se: Collinson, 1993; Joly, 1996; Bigo, 1998b; Guild, 2003; Huysmans, 2006; Baldaccini and Guild, 2007; Chebel d'Appollonia and Reich, 2008.

incapaz de o fazer, pode pedir auxílio ou apoio à Agência. Desta forma, foi-lhe dado um papel altamente elevado pelos Estados-membros na implementação do conceito de “gestão integrada das fronteiras” (Léonard, 2010: 234), uma vez que, os controlos não são levados a cabo por uma autoridade central, que substitua as autoridades nacionais, mas pelos polícias destes, embora com a participação de uma instância central de coordenação. A Frontex traz, assim, um princípio inovador quanto ao princípio da territorialidade, que não o elimina, mas reduz-o (Piçarra, 2012).

A Frontex não é ainda uma polícia de fronteira por razões jurídicas, dado não poder atuar autonomamente, num território nacional. No entanto, podemos considerá-la um ator político europeu, na medida em que consegue modificar o estado de determinadas matérias, embora em alguns casos seja apenas um executor, dado que não é esta que determina a ação (Latour, 2005: 71-72; Bellanova and Duez, 2016: 26).

Este papel saiu reforçado em virtude do recente Regulamento (UE) 2016\1624, do PE e do Conselho de 14 de setembro, que cria uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas, com vista a gerir de forma eficiente a passagem das fronteiras externas. Embora Neal (2009) tenha uma perspetiva diferente¹⁴, em relação a Sarah Léonard (2010: 246-247). Esta última defende que as atividades da Frontex e as suas práticas de securitização contribuem para o curso da securitização do asilo e da migração na UE. Nessa medida, de acordo com a perspetiva teórica desenvolvida pela autora (abordagem “sociológica” para a securitização), privilegia o papel das práticas mais do que dos “speech acts” no quadro dos processos de securitização. Conclui ainda que tradicionalmente são implementadas um conjunto de atividades em larga medida devido à perceção da ameaça à segurança e de atividades extraordinárias.

O desenvolvimento da política para a gestão externa de fronteiras e o desenvolvimento da abordagem global têm sido grandemente influenciados pela situação migratória e das fronteiras marítimas do sul (Rijpma and Vermeulen, 2015: 455), uma vez que esta é um catalisador contínuo, que conciliado com os acontecimentos trágicos conduziu a uma maior politização (Düvell, 2006, De Haas, 2007, Clandestino, 2009, Frontex, 2013; Rijpma and Vermeulen, 2015: 455).

De acordo com Monar (2014: 147), a política europeia de fronteiras continua a ser conduzida primariamente pelos impulsos dos processos migratórios das fronteiras externas. Interligado com esta dimensão está a governação externa da União e a “extraterritorialização” das políticas europeias numa Europa

¹⁴ Para o autor a FRONTEX não deriva de processos de securitização, mas do seu fracasso. Esta é fruto de um processo administrativo da governação da União em matéria de migração.

“aberta” (Lavenex, 2004: 681), a qual procura através do ELSJ “projetar as regras da UE para além das suas fronteiras” (Lavenex, 2011: 119).

Como consequência, o crescimento da complexidade levou ao incremento de uma maior coordenação, com e entre as instituições europeias (Steindler, 2015: 414). Em parte devido aos efeitos da Primavera Árabe, que fez com que os fluxos migratórios para a Europa aumentassem, a qual contribuiu para a necessidade de fortalecer a política europeia de fronteiras, nomeadamente incrementando o papel da Frontex, criando novos instrumentos de segurança das fronteiras (Eurosur). Com efeito, o reforço desta política e da sua Agência, evita também que os Estados-membros do espaço Schengen, não reintroduzam controlos nas suas fronteiras.

A elevada complexidade da evolução das fronteiras externas da UE, resultou também na necessidade de uma “compreensão inteligente” e de analisar as capacidades das guardas de fronteira, de forma a iniciar operações conjuntas, reagindo de forma mais rápida e flexível, perante as mudanças de situação nas fronteiras externas (Monar, 2014: 148).

A criação do Eurosur, pelo Regulamento (UE) N.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, a qual já vinha a ser preparada desde 2008, propicia à UE (Frontex) e aos Estados-membros um importante instrumento para a garantia da segurança das fronteiras, para o combate ao conjunto de fenómenos migratórios ilegais e de ilícitos criminais que afetam as fronteiras da UE e dos Estados. Por outro lado, permite criar uma “standardização” da informação relativa à situação das fronteiras (Monar, 2014: 147-148), em parte devido às múltiplas ligações entre controlo das migrações e da segurança (Balzacq, 2016: 55).

Nos últimos quatro anos (até 2014) as áreas que tiveram uma maior progressão foram as do asilo e da gestão das fronteiras (Monar, 2014: 153). O desenvolvimento desta dimensão contribuiu para o fortalecimento da vertente de *soft security* e da “potência civil” da UE, na conceção de Duchêne (1973), a qual tem um efeito de “força magnética” (Rosecrance, 1998), e para a sua capacidade de “resiliência”, conforme preconizado na Estratégia Global da UE¹⁵.

O desenvolvimento do processo de integração europeia potenciou a emergência da “segurança interna” europeia. Por outro lado, as novas dimensões de territorialidade resultaram da erosão da autoridade e soberania do Estado. Com efeito, a solução encontrada poderia ser uma abordagem global, mas tornava-se difícil à luz dos elementos históricos, ideológicos que a abordagem de “segurança interna” tem gerado nas audiências domésticas. Por fim, a ideia europeia de “*Homeland*” tem também uma forte componente normativa, definida principalmente pelo

¹⁵ Ver para mais detalhes: Pérez, 2017.

equilíbrio entre a justiça, liberdade e segurança (Pawlak, 2012: 32-33), plasmada igualmente no acervo legislativo europeu (Título V, do TFUE).

Foi possível caminhar para uma maior europeização da gestão de fronteiras externas da UE, através de cooperação prática e tecnológica, a qual a Eurosur confirma a existência de duas tendências no ELSJ e em particular quanto ao asilo e a imigração. Primeiro, a forte dimensão externa deste domínio de intervenção e a tentativa de cooptar países terceiros. Em segundo, é a tendência para a digitalização das fronteiras e a dependência de dados e troca de informações (González, Fuster and Gutwirth, 2011; Rijpma and Vermeulen, 2015: 468-469). Estes dois desenvolvimentos transformaram não apenas o modo de gestão das fronteiras europeias, mas também a sua natureza; podem assim, contribuir para prevenir a perda de vidas no mar, mas apenas os Estados-membros podem fazer um esforço, de acordo com as suas obrigações no quadro do regime internacional de busca e salvamento (Rijpma and Vermeulen, 2015: 469). Também Bellanova e Duez (2016: 25) referem que o caso do Eurosur oferece a oportunidade de explorar a redefinição em curso de um espaço tradicional de controlo da fronteira. Com efeito, existe um certo consenso, tanto na academia como no campo da decisão política, a qual está a avultar em torno da ideia de que as fronteiras não desapareceram dentro da globalização, mas que são submetidas a transformações importantes (Brown, 2010; Conselho Europeu, 2010b; Foucher, 2007; Walters, 2006; Bellanova and Duez, 2016: 25)¹⁶.

A segurança das fronteiras tornou-se uma questão saliente em toda a Europa, passando a segurança a ocupar o primeiro ponto da Agenda de Roma, a qual constou da sua *Declaração de Roma*¹⁷, bem como em todos os cenários expostos pela Comissão sobre o futuro da União, as matérias atinentes à “segurança interna” assumem um destaque proeminente, nomeadamente a gestão das fronteiras (Comissão Europeia, 2017).

CONCLUSÃO

A “segurança interna” da UE evoluiu de uma não prioridade da agenda política europeia, para uma prioridade central, por razões intrínsecas e extrínsecas à União. Nas primeiras, encontra-se a própria evolução interna

¹⁶ Este interesse renovado na fronteira tende a enfatizar os diferentes processos de desconstrução de fronteira e de refazer a fronteira ao invés das suas formas fixas e unívocas (Newman, 2006; Wilson and Donnan, 2012; Bellanova and Duez 2016: 25).

¹⁷ União Europeia (2017: 2): “Uma Europa segura e protegida: uma União em que todos os cidadãos se sintam seguros e possam circular livremente, em que as nossas fronteiras externas estejam protegidas, com uma política de migração eficiente, responsável e sustentável que respeite as normas internacionais; uma Europa determinada a lutar contra o terrorismo e a criminalidade organizada”.

do processo de integração europeia, relativo ao mercado interno, ao acervo Schengen, à tendência comunitarizadora das políticas da UE em geral e do ELSJ em especial. As segundas, em virtude de acontecimentos externos à União, mas que afetam ou atingem o seu zénite dentro da UE, nomeadamente o terrorismo e os fenómenos migratórios.

A evolução da “segurança interna” num domínio essencialmente técnico é em si, uma opção política. Destarte, esta está marcada por uma forte componente política em sentido material e procedimental, embora a primeira pareça não ter a proeminência da segunda.

A relevância que as questões de “segurança interna” tiveram em geral e a segurança das fronteiras em particular, são suscetíveis de ser explicadas pelo quadro teórico das abordagens abrangentes, de Copenhaga e Paris. Ambas procuram explicar pontos comuns, de como e porquê a “segurança interna” da União evoluiu, as razões que conduziram ao controlo e gestão externa das fronteiras da UE e se esta foi sedimentando no espetro político e de segurança europeu. Por sua vez, ambas partem de pressupostos teóricos diferenciados para através dessa grelha analítica, apresentarem os elementos que estiveram na base do desenvolvimento destas matérias.

Assim, de acordo com a Escola de Paris, verificamos que existe um contínuo entre a dimensão de segurança interna e externa, que as práticas policiais e os contextos são importantes na formulação e conceção de segurança, nomeadamente na emergência e desenvolvimento de uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Por sua vez, na senda da Escola de Copenhaga, é possível compreender a relevância dos atos de fala, das audiências (públicos-alvo) e a criação de um discurso de securitização, que permite sustentar e justificar a criação e a evolução da uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

Contudo, na ótica da Escola tradicionalista, a evolução e aceitação desta Guarda é fruto do interesse dos Estados-membros, em particular de alguns países, que sentem de forma mais perene e imediata a sua necessidade, em virtude dos fenómenos terroristas e/ou migratórios.

Assim, a sua criação e evolução vai afetar a identidade dos Estados-membros, uma vez que esta função, em ligação com o controlo efetivo das fronteiras era tradicionalmente uma tarefa soberana dos Estados, executada pelas suas autoridades policiais, dentro do seu território, sendo estas um símbolo e um elemento de facto da identidade de um Estado.

No atual cenário, passamos a assistir a um controlo gradual por parte das autoridades policiais dos Estados-membros, por vezes, fora e longe das suas fronteiras, mas sob o controlo/coordenação de uma autoridade central europeia, para salvaguardar as fronteiras da UE, que são também fronteiras dos Estados, uma vez que estes integram a União, o que conduz à construção de uma nova identidade.

Constatamos que estamos perante múltiplas fronteiras, com taxonomias e perceções diferenciadas, perante uma eventual colisão de identidades, nacionais por um lado, e europeia por outro lado, da qual não sabemos ainda as consequências. Assim, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira reflete e contribui para esta complexidade e multiplicidade de fronteiras, redes de segurança e identidades.

Em síntese, concluímos que este fenómeno, do ponto de vista académico:

- traz novos elementos para debate, quanto às diferentes explicações da fronteira, soberania, da segurança interna e da relação entre estas;
- suscita novos debates no campo das teorias da integração europeia, dos estudos de segurança e dos estudos\teorias de fronteira, entre outras;

Do ponto de vista político:

- a segurança interna enquanto elemento tradicional de soberania traz implicações, quanto à sua formulação e execução, dado o facto de ser uma área comunitária ao nível da UE;
- tem implicações diretas na identidade, nas que existiam e nas que estão a ser construídas;
- afeta o tecido social e económico ao nível da coesão;
- traz para a arena política e de segurança, uma heterogeneidade de atores, com competências variadas, difusas e por vezes sobrepostas;
- estas matérias são uma forma de expressão de poder do Estado;
- assistimos a uma europeização das fronteiras, da segurança interna e das autoridades policiais.

Assim, concluímos que a atual Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira é o instrumento mais evidente da “política de ponta” da integração europeia e do ELSJ, que acaba por congregar diferentes perspetivas e interesses. Por outro lado, possivelmente, esta no futuro terá uma dimensão mais supranacional e assumirá um papel central para uma segurança nas fronteiras externas da União mais eficaz, que cumulativamente conferirá aos cidadãos da UE mais liberdades.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSEN, D. and SANDBERG M., eds, (2012). *The Border Multiple: The Practicing of Borders Between Public Policy and Everyday Life in a Rescaling Europe*, Ashgate Publishing, Farnham.

AUSTIN, J. L. (1962). *How to Do Things with Words*, Clarendon, Oxford, 1962.

BAJTAY, P. (2014). *Democratic and efficient foreign policy? Parliamentary diplomacy and oversight in the 21st century and the emerging role of the European parliament in EU foreign policy*. Paper presented at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies Seminar Series, 3 June 2014, European University Institute, Florence.

BALDACCINI, A. and GUILD, E. eds. (2007). *Terrorism and the foreigner: a decade of tension around the rule of law in Europe*, Martinus Nijhoff, Leiden.

BALDWIN, D.A. (1997). "The Concept of Security", *Review of International Studies*, Vol. 23, N.º 1, pp. 5-26.

BALIBAR, E. (2004). *We the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*, Princeton University Press, Princeton.

BALZACQ, T. (2008). "The Policy Tools of Securitization: Informations Exchange, EU Foreign and Interior Policies", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, N.º 1, pp. 75-100.

BALZACQ, T. (2011). "A Theory of Securitization: Origins, Core Assumptions, and Variants". In BALZACQ, T., ed.. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, Routledge, London, pp. 1-30.

BALZACQ, T. (2016). "Securitization: Understanding the Analytics of Government". In BOSSONG, R. and RHINARD, M. (ed.), *Theorizing Internal Security Cooperation in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 45-63.

BELLANOVA, R. and DUEZ, D. (2016). "The Making (Sense) Of EUROSUR: How to Control The Sea Borders?". In BOSSONG, R. and CARRAPIÇO, H., *EU Borders and Shifting Internal Security - Technology, Externalization and Accountability*, Springer, Heidelberg, pp. 23-44.

BIGO, D., Dir, (1992). *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Editions Complexe, Bruxelles.

BIGO, D. (1998a). "L'Europe de la Sécurité Intérieure: Penser Autrement la Sécurité". In GLOANNEC, A. L., Dir.. *Entre Union et Nations*, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 55-90.

BIGO, D. (1998b). "L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 14, N.º 1, pp. 25-46.

BIGO, D. (2006). "Internal and External Aspects of Security", *European Security*, N.º 4, pp. 405-422.

BIGO, D. (2010). *Europe's 21st century challenge: delivering liberty*, Ashgate Publishing, Burlington.

BIGO, D. (2014). "The (In)securitization Practices of the Three Universes of EU Border Control: Military/Navy–Border Guards/Police–Database Analysts", *Security Dialogue*, Vol 45, N° 3, pp. 209-225.

BIGO, D., et al (2015). *The EU counter-terrorism policy responses to the attacks in Paris: Towards an EU security and liberty agenda*. CEPS liberty and security in Europe, 81/February, Brussels.

BOSSONG, R. and RHINARD, M. (2016). *Theorizing Internal Security in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

BOSSONG, R. and RHINARD, M. (2016). "Alternative Perspectives on Internal Security Cooperation in the European Union". In BOSSONG, R. and RHINARD, M., *Theorizing Internal Security in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-27.

BOSWELL, C. (2007). Migration control in Europe after 9/11: explaining the absence of securitization, *Journal of common market studies*, Vol. 45, N.º 3, pp. 589-610.

BOSWELL, C. (2012). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge Press University, Cambridge.

BREMBERG, N. (2015). "The European Union as Security Community-Building Institution: Venues, Networks and Co-operative Security Practices", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, N.º 3, pp. 674-692.

BROWN, W. (2010). *Walled states, waning sovereignty*, Zone, New York.

BUZAN, B. e WAEVER, O. (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.

BUZAN, B., WAEVER, O. and WILDE, O. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder.

CARRERA, S. (2007). "The EU Border Management Strategy, Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", *CEPS Working Document*, 261.

CASSARINO, J. (2006). "Approaching borders and frontiers: notions and implications". *CARIM Research Report*, RR-2006/03, European University Institute, Florence.

CASSARINO, J. (2012). "Reversing the hierarchy of priorities in Eu-Mediterranean relations". In PETERS, J., ed.. *The European Union and the Arab spring: promoting democracy and human rights in the Middle East*, Lexington Books, Lanham, pp. 1-16.

CHEBEL D'APPOLLONIA, A. and REICH, S., eds. (2008). *Immigration, integration, and security: America and Europe in comparative perspective*, University of Pittsburgh, Pittsburgh.

COLLANTES, C. G. (2005). "Police reform: peacebuilding through 'democratic policing'", *International Peacekeeping*, Vol. 12, N.º 3, pp. 364-376.

COLLIER, D., HIDALGO, F. D., and MACIUCEANU, A.O. (2006). "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications", *Journal of Political Ideologies*, Vol. 11, N.º 3, pp. 211-46.

COLLINSON, S. (1993). *Beyond borders: West European migration policy towards the 21st century*, Royal Institute of International Affairs, London.

CONNOLLY, W.E. (1999). "Essentially Contested Concepts in Politics". In CONNOLLY, W.E., ed.. *The Terms of Political Discourse*, Princeton University Press, Princeton, pp. 10-44.

CÔTÉ-BOUCHER, K. (2008). "The diffuse border: Intelligence-sharing, control and confinement along Canada's smart border", *Surveillance and Society*, Vol. 5, N.º 2, pp. 142-165.

CÔTÉ-BOUCHER, K. INFANTINO, F. and SALTER, M. B. (2014), "Border security as practice: An agenda for research", *Security Dialogue*, Vol. 45, N.º 3, pp. 195-208.

DE HAAS, H. (2007). *The myth of invasion: irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*. Disponível em: <http://heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202007%20Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20.pdf>. Consultado em [28/05/2017].

DEBARDELEBEN, J., ed.. (2005). *Soft or hard borders? Managing the divide in an enlarged Europe*, Ashgate, Aldershot.

DONNAN, H. and WILSON, T. (1999). *Borders: Frontiers of Identity, Nation and State*, Berg, Oxford.

DUCHÊNE, F. (1973). "The European Community and the uncertainties of interdependence". In KOHNSTAMM, M. and HAGER, W., eds.. *A Nation*

Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community, Macmillan, London, pp.1-22.

Düvell, F. (2006). *Illegal immigration in Europe: beyond control?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire.

FELDMAN, G (2012). *The Migration Apparatus: Security Labor and Policymaking in the European Union*, Stanford University Press, Stanford.

FINK, M. (2012). “Frontex working arrangements: legitimacy and human rights concerns regarding ‘technical relationships’”, *SSRN Scholarly Paper*, NY: Social Science Research Network, Rochester.

FOUCHER, M. (2007). *L’obsession des frontières*. Perrin. Paris.

FREIRE, R. (2015). “A Escola de Copenhaga em perspetiva”. In FREIRE, R. e BARRINHA, A., Orgs.. *Segurança, Liberdade e Política. Pensar a Escola de Copenhaga em Português*, ICS, Lisboa, pp. 33-44.

GALLIE, W. B. (1956). “Essentially Contested Concepts”, *Proceedings of the Aristotelian Society*, New Series, N.º 56, pp. 167-198.

GAUTTIER, P. (2004). “Horizontal coherence and the external competences of the European Union”, *European law journal*, Vol. 10, N.º 1, pp. 23-41.

GEDDES, A. (2015). “Governing migration from a distance: interactions between climate, migration and security in the South Mediterranean”, *European security*, Vol. 24, N.º 3, pp. 473-490.

GEIGER, M. and PÉCOUD, A. (2013). “Migration, Development and the “Migration and Development Nexus””, *Population, Space and Place*, Vol. 19, N.º 4, pp. 369-374.

GIBBS, A. H. (2011). *Constitutional Life and Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, Surrey, Ashgate.

GONZÁLEZ, F., G. and GUTWIRTH, S. (2011). “When ‘digital Borders’ meet ‘surveilled geographical borders’. Why the future of the EU border management is a problema”. In Burgess, J. P. and Gutwirth S., eds.. *A threat against Europe? Security, migration and integration*, VUB Press, Brussels, pp. 170-171.

GRIECO, J. M. (1998). “Anarchy and Limits of Cooperation: A Realistic Critique of the Newest Liberal Intergovernmentalism”, *International Organization*, Vol. 42, N.º 3, pp. 485-508.

GUILD, E. (2003). “International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: the unexpected victims of 11 September 2001”, *European foreign affairs review*, Vol. 8, N.º 3, pp. 331-346.

GUIRAUDON, V. (2000). “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping”, *Journal of Common Market Studies*, N.º 38, pp. 251-71.

GUZZINI, S. (2015), “A história dual da securitização”. In FREIRE, R. e BARRINHA, A., Orgs.. *Segurança, Liberdade e Política. Pensar a Escola de Copenhaga em Português*, ICS, Lisboa, pp. 15-32.

HERMENEGILDO, R. S. (2012). “Da Segurança à Segurança Interna”, *Estratégia*, N.º XXII, pp. 417-439.

HERMENEGILDO, R. S. (2013). “Autonomização da Segurança Interna da União Europeia”, *Nação e Defesa*, N.º 135, pp. 153-171.

HERMENEGILDO, R. S. (2016). “Segurança Interna Europeia em perspetiva. Abordagem teórico-concetual e desafios prementes”, *Revista Direito e Segurança*, N.º 7, pp. 179-216.

HERMENEGILDO, R. S. (2017a). *As Presidências Portuguesas da União Europeia*, Fronteira do Caos, Porto.

HERMENEGILDO, R. S. (2017b), “ Uma Matriz Teórica da “Segurança Interna” da União Europeia”, *Nação e Defesa*, N.º 146, pp. 106-133.

HILLION, C., (2008). “Tous Pour Un, Un Pour Tous! Coherence in EU external relations law”. In CREMONA, M., ed.. *Developments in EU external relations law*, Oxford University Press, Oxford, pp. 10-36.

HILLS, A., 2006. “The rationalities of European border security”, *European Security*, Vol. 15, N.º 1, pp. 67-88.

HOUTUM, V. (2002) “Remapping borders”. In WILSON, T. M. and DONNAN, H., eds.. *A Companion to Border Studies* Wiley, Blackwell Publishing, Chichester, pp. 405-418.

HUBER, K. (2015). “The European Parliament as an actor in EU border policies: its role, relations with the other EU institutions, and impact”. *European security*, N.º 3, pp. 420-437.

HUYSMANS, J. (1998). “Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier”, *European Journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, pp. 226-55.

HUYSMANS, J. (2000). "The European Union and the securitization of migration". *Journal of common market studies*, Vol. 38, N.º 5, pp. 751-777.

HUYSMANS, J. (2004). "A foucaultian view on spill-over: freedom and security in the EU". *Journal of international relations and development*, Vol. 7, N.º 3, pp. 294-318.

HUYSMANS, J. (2006). *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*, Routledge, London.

JOFFÉ, G. (2008). The European Union, democracy and counter-terrorism in the Maghreb, *Journal of common market studies*, Vo. 46, N.º1, pp. 147-171.

JOLY, D. (1996). *Haven or hell? Asylum policies and refugees in Europe*, Macmillan, Basingstoke.

KAUNERT, C. and LÉONARD, S. (2012). "The Development of the EU Asylum Policy: Venue-Shopping in Perspective", *Journal of European Public Policy*, N.º 19, pp. 1396-1413.

KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P. (2012a). "Introduction: European homeland security – a European strategy in the making?". In KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P., *European homeland security – a European strategy in the making*, Routledge, London, pp. 1-14.

KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P. (2012b). "Conclusion: European homeland security after Lisbon and Stockholm". In KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P., *European homeland security – a European strategy in the making*, Routledge, London, pp. 165-175.

KEOHANE R. and NYE, J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston.

KRATOCHWIL, F. (2011). "Making Sense of "International Practices"". In ADLER, E. and POULIOT, V., ed., *International Practices*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 36-60.

LATOUR, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press, New York.

LAVENEX, S. (2001). "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *Journal of European Public Policy*, Vol. 39, N.º 5, pp. 851-874.

LAVENEX, S. (2004). "EU External Governance in 'Wider Europe'", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, N.º 4, pp. 680-700.

LAVENEX, S. (2006). “Towards the constitutionalization of aliens rights in the European Union?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, N.º 8, pp.1284-1301.

LAVENEX, S. and WICHMANN, N., (2009). “The External Governance of EU Internal Security”, *European Integration*, Vol.31, N.º 1, pp. 83-102.

LÉONARD, S. (2010). “EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices”, *European Security*, Vol. 19, N.º 2, pp. 231-254.

LÉONARD, S. (2012) “The role of Frontex in European Homeland security”. In KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P., *European homeland security – a European strategy in the making*, Routledge, London, pp. 145-164.

MACKENZIE, A. (2012). “The external dimension of European homeland security”. In KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P., *European homeland security – a European strategy in the making*, Routledge, London, pp. 95-110.

MACKENZIE, A., KAUNERT, C. and LEONARD, S. (2015). “Counter-terrorism: Supranational EU Institutions seizing Windows of Opportunities”. In TRAUNER, F. and SERVENT, A., eds.. *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU institutions matter*, Routledge, New York, pp. 93-113.

MESSARI, N. (2015). “Complexos de segurança regionais: uma avaliação crítica a partir da periferia – o caso de Marrocos. In FREIRE, R. e BARRINHA, A., Orgs.. *Segurança, Liberdade e Política. Pensar a Escola de Copenhaga em Português*, ICS, Lisboa, pp. 233-261.

MITSILEGAS, V. (2007). “Border security in the European Union: towards centralised controls and maximum surveillance”. In BALDACCINI, A, GUILD, E. and TONER, H., eds. *Whose freedom, security and justice? EU immigration and asylum law and policy*. Hart, Oxford, pp. 359-394.

MONAR, J. (2001). “The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs”, *Journal of common market studies*, Vol. 39, N.º 4, pp. 747-764.

MONAR, J. (2006). “The external shield of the area of freedom, security and justice: progress and deficits of the integrated management of external EU borders”. In ZWAAN, J. and GOUDAPPEL, F., eds.. *Freedom, security and justice in the European Union: implementation of the Hague programme*. The Hague, T.M.C. Asser Press, pp. 45-90.

MONAR, J. (2007). “The EU’s approach post-September 11: global terrorism as a multidimensional law enforcement challenge”. *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 20, N.º 2, pp. 285-28.

MONAR, J. (2014). “Justice and Homes Affairs”, *Journal of common market studies*, Vol. 52, pp. 141-156.

MONAR, J., (2005). “The European Union’s ‘integrated management’ of external borders”. In DEBARDELEBEN, J., eds. *Soft or hard borders? Managing the divide in an enlarged Europe*. Aldershot, Ashgate, pp. 145-161.

NEAL, A. (2009). “Securitization and risk at the EU border: the origins of FRONTEX”, *Journal of common market studies*, Vol. 47, N.º2, pp. 333-356.

NEWMAN, D. (2003). “On borders and powers: a theoretical framework”, *Journal of borderland studies*, Vol. 18, N.º 1, pp. 13-25.

NEWMAN, D. (2006). “Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue”, *European journal of social theory*, Vol. 9, N.º 2, pp. 171-186.

O’Neill, M. (2015). “Security cooperation, counterterrorism, and EU-North Africa cross-border security relations, a legal perspective”, *European Security*, Vol. 24, N.º 3, pp. 438-453.

PARKES, R. (2015). “Borders: EU institutions fail to reconcile their agendas despite communitarisation”. In TRAUNER, F. and SERVENT, A., eds.. *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU institutions matter*, Routledge, New York, pp. 53-72.

PAWLAK, P. (2012). Homeland security in the making. American and European patterns of transformation. In TRAUNER, F. and SERVENT, A., eds.. *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU institutions matter*, Routledge, New York, pp. 15-34.

PAWLAK, P. and KUROWSKA, X. (2012). “The fog of border: the fragmentation of the European Union’s border policies. TRAUNER, F. and SERVENT, A., eds.. *Policy change in the Area of Freedom, Security and Justice How EU institutions matter*, Routledge, New York, pp. 126-144.

PÉREZ, Rafael García (2017). “Estratégia Global da União Europeia: Pragmatismo e Possibilismo”, *Relações Internacionais*, N.º 53, pp. 71-81.

PIÇARRA, N. (2012). “Artigos 67.º a 80.º e 82.º a 89.º do TFUE”. In PORTO, M. L. e ANASTÁCIO, G. eds.. *Tratado de Lisboa Anotado*, Almedina, Coimbra, pp. 423-442.

RIJPMA, J. and VERMEULEN, M. (2015). "EUROSUR: Saving lives or building borders?", *European security*, Vol. 24, N.º 3, pp. 454-472.

ROSECRANCE, R. (1998). "The European Union: A New Type of International Actor". In ZIELONKA, J., ed.. *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague, Kluwer, pp.15-25.

RUMFORD, C. (2006). "Introduction Theorizing Borders", *European Journal of Social Theory*, Vol. 9, N.º 2, pp.155-169.

SARTO, R. and STEINDLER, C. (2015). "Uncertainties at the European Union's southern borders: actors, policies, and legal frameworks", *European Security*, Vol. 24, N.º 3, pp. 369-380.

SCHOROEDER, U. (2012). "Strategic patchwork or comprehensive framework? Upside down security strategic development in the European Union". In KAUNERT, C., LÉONARD, S. and PAWLAK, P.. *European homeland security – a European strategy in the making*, Routledge, London, pp. 35-56.

SINGER, M. and WILDAVSKY, A. (1993). *The real world order: zones of peace, zones of turmoil*, Chatham House Publisher, New Jersey.

SMITH, A. (1981). "States and homelands: the social and geopolitical implications of national territory", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, N.º 3, pp. 187-202.

SOHN, C. (2015). "On borders' multiplicity: A perspective from assemblage theory", *Working Paper*, EU Border Scapes, may 2015.

SQUIRE, V. (2011). *The Contested Politics of Mobility Borderzones and Irregularity*, Routledge, London.

STEINDLER, C. (2015). "Mapping out the institucional geography of external security in the EU", *European Security*, Vol. 24, N.º 3, pp. 402-419.

VAUGHAN-WILLIAMS, N. (2008). "Borderwork beyond inside/outside? Frontex, the citizen-detective and the war on terror", *Space and Polity*, Vol. 12, N.º 1, pp. 63-79.

WAEVER, O., et al (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London.

WALTERS, W. (2006). "Border/Control". *European Journal of Social Theory*, Vol. 9, N.º 2, pp. 187-203.

WEAVER, O. (1989). "Security, the speech act: analyzing the politics of a word". *Working Papers*, N.º 19/1989, Copenhagen Center for Peace and Conflict Research, Copenhagen.

WEAVER, O. (1995). "Securitization and Desecuritization". In LIPSCHUTZ, R. D., eds.. *On Security*. Columbia University Press, New York.

WEINER, M. and MÜNZ, R. (1997). "Migrants, refugees and foreign policy: Prevention and intervention strategies", *Third World Quarterly*, Vol. 18, N.º 1, pp. 25-51.

WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.

WILLIAMS, M. (2003). "Words, images, enemies: securitization and international politics", *International studies quarterly*, N.º 47, pp. 511-531.

WILSON, T. M., and DONNAN, H. (2012). "Borders and border studies". In WILSON, T. M. and DONNAN, H., eds.. *A companion to border studies*, Wiley-Blackwell Publishing, Oxford, pp. 1-25.

WOLFERS, A. (1962). "National Security as an Ambiguous Symbol". In WOLFERS, A., ed., *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 147-165

ZAIOTTI, R. (2011). *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*, University of Chicago Press, Chicago.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

CLANDESTINO (2009). *Final Project Report*. Disponível em: <http://www.statewatch.org/news/2015/mar/eu-com-clandestino-final-report-november-2009.pdf>. Consultado em [23/06/2017].

COMISSÃO EUROPEIA (2003). *Lançar as bases de um novo instrumento de vizinhança*. 1 de julho 2003, Comissão Europeia, Bruxelas. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/wider/wider_pt.pdf. Consultado em [24/05/2017].

COMISSÃO EUROPEIA (2008). *Comunicação da Comissão – preparação do próximo passo para a Gestão das Fronteiras da União Europeia*, Comissão Europeia, Bruxelas. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background->

information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pt.pdf. Consultado em [04/04/2017].

COMISSÃO EUROPEIA (2017). *Livro Branco sobre o Futuro da Europa. Reflexões e Cenários para a UE27 em 2025*, março, Comissão Europeia. Disponível em: Bruxelas. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016XX1213\(03\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016XX1213(03)). Consultado em: [18/03/2017].

CONSELHO DE SANTA MARIA FERIA (2000). *Conclusões da Presidência*, 19-20 de junho 2000. Santa Maria da Feira. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm. Consultado em: [24/05/2017].

CONSELHO EUROPEU (2001). *Conclusões da Presidência*, Laeken, 14-15 de dezembro 2001. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_pt.htm. Consultado em: [26/05/2017].

CONSELHO EUROPEU (2010a). *Programa de Estocolmo - Uma Europa Aberta e Segura que sirva e proteja os Cidadãos*, 4 de maio. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=PT). Consultado em: [17/05/2017].

CONSELHO EUROPEU (2010b). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia. Rumo a um Modelo Europeu de Segurança*. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2010/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/>. Consultado em [04/06/2017].

CONSELHO EUROPEU (2012a). *Conclusões da Presidência* (Dinamarca), Bruxelas. Disponível em: europa.eu/rapid/press-release_DOC-12-8_pt.pdf. Consultado em [24/05/2017].

CONSELHO EUROPEU (2012b). *Conclusões da Presidência* (Chipre). Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-76-2012-INIT/pt/pdf>. Consultado em [04/03/2017].

CONSELHO EUROPEU. (1999). *Conclusões da Presidência*, Tampere, 15-16 de outubro. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm. Consultado em: [21/05/2017].

FRONTEX (2013). *Frontex anual risk 2013*. Disponível em: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf. Consultado em [22/06/2017].

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO (2013). Regulamento (UE) N.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro.

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=PT>. Consultado em [28/04/2017].

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO (2016). Regulamento (UE) 2016/1624 do PE e do Conselho, de 14 de setembro. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-55-2016-INIT/pt/pdf>. Consultado em [28/04/2017].

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO (2016). Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=PT>. Consultado em [28/04/2017].

UNIÃO EUROPEIA (2012). “Tratado de Funcionamento da União Europeia”. *Jornal Oficial da União Europeia*, de 26 de outubro. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>. Consultado em [28/04/2017].

UNIÃO EUROPEIA (2016). *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_pt_.pdf. Consultado em [22-04-2017].

UNIÃO EUROPEIA (2017). *Declaração de Roma*. (Declaração dos dirigentes de 27 Estados-Membros e do Conselho Europeu, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia), 25 de março. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>. Consultado em [27-03-2017].