



2013/01/21

Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa?

Susana de Sousa Ferreira¹

Migration is increasingly interpreted as a security problem. (...) The popularity of this security prism is not an expression of traditional responses to a rise of insecurity, crime, terrorism and the negative effects of globalization; it is the result of the creation of a continuum of threats and general unease in which many different actors exchange their fears and beliefs in the process of making a risky and dangerous society.

(Bigo, 2002: 63)



O peso dos fluxos migratórios nas economias, tecido social e segurança dos povos e das nações de acolhimento é cada vez mais importante. Até há pouco tempo, as migrações eram apenas matéria de política interna dos Estados; atualmente são matéria de *high-politics* nas relações internacionais, dado o caráter global e transnacional das vagas migratórias e a sua importância nas relações entre os Estados. Porém, as migrações, de modo especial a imigração, são frequentemente apresentadas como uma ameaça à ordem pública e às identidades nacionais (Pereira, 2009: 34), o que pode criar grandes resistências e tensões sociais.

No rescaldo do 11 de setembro de 2001, ocorrem na Europa comunitária os ataques bombistas de Madrid em 2004 e Londres em 2005, os quais trouxeram alterações às perceções de segurança e de ameaça, às quais estados membros não podem ficar indiferentes. É certo que para as sociedades europeias, o terrorismo não se apresenta como um problema novo. No entanto, ao surgir como uma ameaça transnacional é facilmente associado às migrações. Assim, no pós-11 de setembro os receios relativamente aos movimentos transfronteiriços de pessoas e a relação que estes possam ter com o terrorismo parecem aumentar.

Será a imigração uma ameaça securitária? De que modo pode ser entendida como tal? Mais, será que o novo terrorismo transnacional e o conseqüente recurso às tecnologias de vigilância e controlo se traduzem na securitização da imigração? Para responder a estas questões importa aprofundar o binómio imigração-segurança.

A imigração enquanto problema de segurança

Cada vez mais as migrações são relacionadas com as questões de segurança, resultado da criação de um *nexus* de ameaças, onde os diferentes atores partilham os seus medos na criação de uma "sociedade perigosa" (Bigo, 2002: 63). Políticos,

¹ **Susana de Sousa Ferreira** é bolsista da FCT e investigadora do CEPESE – UP e do IPRI - UNL. Áreas de investigação: Segurança, Migrações, União Europeia, Mediterrâneo, Demografia. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, é doutoranda em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos de Segurança e Estratégia, na mesma Universidade. Tem vários artigos publicados e tem realizado várias conferências de âmbito nacional e internacional.

forças policiais, serviços secretos, corporações privadas e jornalistas – aqueles que Bigo designa por *managers of unease* – afirmam que a relação imigração-segurança é resultado da resposta às novas ameaças. Entre as novas ameaças com que as nossas sociedades se deparam encontramos o terrorismo, crime organizado e tráfico de seres humanos. Desta forma, o Estado deixa de ser o único foco de insegurança, as sociedades são também ameaçadas.

Mas porquê esta articulação da imigração com a segurança? Porquê esta relação da imigração com o terrorismo e o crime violento e organizado? A imigração é frequentemente concebida pelos políticos, e restantes *managers of unease*, enquanto ameaça à soberania dos Estados e à liberdade da sociedade, daí a sua consequente securitização². Deste modo, temos a imigração enquanto ameaça à liberdade da sociedade e à própria soberania dos Estados. Bigo alerta-nos ainda para o facto de este foco na imigração enquanto problema de segurança ser fruto dos interesses dos *managers of unease* e da transformação das novas tecnologias.

A definição do termo “imigrante” coloca-nos sérias dificuldades. É por isso necessário, antes de mais, perceber quem é o “migrante”. Migrante é todo aquele que se desloca de um espaço para outro, seja dentro de um mesmo território, seja de um território para outro. O conceito de migrante difere frequentemente de país para país, sendo que o migrante é por vezes identificado com a imagem contrária do “bom cidadão”. É desta imagem, construída pelos *managers of unease*, que nasce a ideia do migrante enquanto ameaça.

Ao tentarmos definir o conceito de “imigrante” constatamos que as definições nacionais de imigrante frequentemente diferem da definição internacional³, para além de o mesmo conceito variar de Estado para Estado; ou seja, temos o uso de um termo comum para representar diferentes realidades, o que pode suscitar confusões e interpretações erróneas. Apesar da aparente impossibilidade de consenso numa definição comum deste termo, é importante sublinhar que a definição de imigrante tem implicações no gizar das políticas de imigração de cada Estado, uma vez que é o conceito base das mesmas, podendo levar à adoção de políticas de imigração e integração mais ou menos restritivas e exclusivas.

Para além do mais, a imigração ilegal⁴ é muitas vezes tida também como fator de insegurança. Mas não podemos esquecer que o imigrante ilegal é apenas alguém que saiu do seu país de origem e não tem qualquer autorização para permanecer e trabalhar no país para onde se dirigiu. Nunca é de mais sublinhar que estes imigrantes são frequentemente vítimas de redes organizadas de tráfico de seres humanos. Os requisitos para a imigração legal são definidos pelas políticas migratórias nacionais. Assim, é ao poder político que cabe declarar a entrada de terceiros enquanto legal ou ilegal, o que faz com que numa situação de ilegalidade o imigrante se torne inimigo do político (Bigo, 2002: 6), sendo, por isso, considerado uma ameaça.

A imigração tem efeitos positivos tanto na economia como na demografia dos países de acolhimento, para não falar na riqueza cultural que oferece ao país de acolhimento. Porém, os receios do *managers of unease* de uma imigração sem-controle e em larga-escala resultam na associação da imigração à ameaça e à insegurança (Waever *et al.*, 1993: 153).

² A securitização dá-se quando existe uma ameaça existencial que legitima o quebrar de regras na realização de ações de emergência (Ferreira, 2010: 11).

³ As Nações Unidas definem “*international migrant (...) as any person who changes his or her country of usual residence. (...) Temporary travel abroad for purposes of recreation, holiday, business, medical treatment or religious pilgrimage does not entail a change in the country of usual residence.*” (United Nations, 1998: 17).

⁴ Os conceitos de imigração ilegal e irregular são frequentemente confundidos na linguagem comum. A imigração irregular compreende todos os imigrantes que entraram de forma legal num território e cuja permanência no território se tornou irregular quando deixaram passar a validade dos seus documentos. Por sua vez, a imigração ilegal refere-se àqueles imigrantes que entraram num território sem qualquer tipo de documento legal (visto).

Neste contexto, o enquadramento securitário das migrações procura responder aos desafios que as migrações internacionais colocam às relações internacionais. Quando se torna a imigração uma ameaça à segurança e à estabilidade?

Tendo em mente a diferença entre ameaças reais e ameaças existenciais, Weiner (1992: 105-106) propõe-nos a seguinte categorização de situações nas quais os migrantes (incluindo aqui também os refugiados) podem ser tidos enquanto ameaças: (1) refugiados e migrantes vistos como ameaça para as relações entre o país de origem e o país de destino (principalmente quando se opõem ao regime do país de origem); (2) vistos como ameaça política ou um risco para a segurança do país de destino; (3) imigrantes e refugiados como ameaça à cultura dominante; (4) ou como problema social e económico para o país de acolhimento; (5) e, por último, utilização dos imigrantes, por parte da sociedade de acolhimento, enquanto instrumentos de ameaça contra o país de origem. Esta categorização permite uma melhor compreensão do binómio imigração-segurança e dos receios que daí advêm.

Com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o sentimento de insegurança generalizou-se e a imigração passou a ser também associada à ameaça terrorista, uma vez que a mobilidade transfronteiriça de pessoas foi central a estes acontecimentos (Walthelm, s.d.: 2). Os ataques perpetrados por 19 membros da rede Al Qaeda, que se encontravam nos EUA com vistos temporários (três dos quais tinham expirado), marcam a urgência no aprofundamento da relação imigração-segurança.

Um dos perigos do 11 de setembro é a generalização e estereotipação de algumas comunidades e a associação da imigração ao terrorismo. A própria Comissão do 11 de setembro concluiu que os terroristas envolvidos eram estrangeiros que permaneceram nos EUA enquanto imigrantes. Dado o carácter transnacional do novo terrorismo, os terroristas integram-se frequentemente nas sociedades de acolhimento enquanto imigrantes, nalguns casos adquirindo até a nacionalidade ou cidadania (Kephart, 2006: 63).

Importa sublinhar que o terrorismo atual é um terrorismo globalizado, sem fronteiras, motivado por fins pessoais, políticos e/ou religiosos. Ambientes de privação e desespero são propícios ao seu desenvolvimento (Evans, 2006: 42). Na Europa, e de acordo com Khosrokhavar (2006: 72), o terrorismo é frequentemente associado à população imigrante e aos seus descendentes. Esta é uma das principais preocupações em países como a França, a Alemanha e o Reino Unido, onde jovens da segunda e terceira geração de imigrantes têm problemas de integração e sofrem exclusão económica, tornando-se terreno fértil para a radicalização e violência, que podem conduzir ao terrorismo. Para além disso, os próprios modelos de integração destes países, que tanto reprimem como acentuam as suas diferenças, propiciam a exclusão destes jovens, criando um grande hiato entre a população autóctone e as comunidades imigrantes.

Já na Europa do Sul (de modo especial em Espanha e Itália), a imigração enquanto ameaça é fruto do sentimento de insegurança em relação às vagas migratórias originárias do Norte de África, particularmente do Magrebe. O rápido crescimento demográfico no Norte de África, o lento crescimento económico e as altas taxas de desemprego, aliados à instabilidade política dos regimes árabes, fazem do Mediterrâneo uma preocupação para a segurança da Europa (Joffé, 2008: 150). Deste modo, a crescente disparidade económica e demográfica entre o Norte e o Sul do Mediterrâneo resulta numa grande pressão migratória do Norte de África para a Europa, levantando problemas raciais e culturais, bem como ao nível da capacidade de resposta do mercado de trabalho europeu (Aliboni, 1991). Para além do mais, a constante instabilidade e conflitos políticos em toda a zona do Mediterrâneo afetam a segurança da Europa, não podendo ser, contudo, considerados ameaças.

Importa ainda considerar o conceito de segurança humana que coloca o indivíduo no centro da análise das questões de segurança (distintamente da segurança societal cujo enfoque é no “nós”). Na segurança humana o desenvolvimento sustentável é essencial para a segurança diária dos indivíduos. As ameaças à segurança humana passam pela privação dos direitos humanos, terrorismo, drogas, poluição, entre outros, e as suas consequências não se repercutem apenas num indivíduo mas ultrapassam fronteiras. O grande desafio que se coloca é a capacidade de maximizar as aptidões e competências dos indivíduos, de modo a que possam garantir o seu presente e construir o seu futuro (UNDP, 1994: 1-4).

Os Estados devem assegurar a proteção dos direitos de todos os indivíduos que residam no seu território, protegendo-os de violações à sua dignidade pessoal e segurança. A ênfase da segurança humana encontra-se na proteção dos indivíduos da violência e no respeito pelos direitos individuais (Aiken, 2009: 12). Deste modo, políticas migratórias que imponham restrições e dificuldades aos migrantes, favorecendo os interesses estatais, violam os direitos humanos. Assim, a segurança humana das migrações implica que os próprios migrantes sejam subjetivamente tidos em conta na elaboração e aplicação das políticas migratórias.

A gestão do desconhecido

A imigração questiona a autonomia do Estado ao nível dos controlos fronteiriços e da identidade nacional (Adamson, 2006: 176). A manutenção do controlo fronteiriço é necessária para manter a segurança interna (económica e social). Desta forma, a criação de uma “Europa sem fronteiras”, onde há livre circulação de pessoas, bens e serviços, parece sugerir que a Europa está internamente mais vulnerável a ameaças. Porém, a eliminação das fronteiras internas com o Acordo Schengen, em 1985, levou ao reforço das fronteiras externas. As novas tecnologias surgem como resposta às necessidades de vigilância e controlo das fronteiras e mobilidade de pessoas. Sistemas que permitem a identificação de cidadãos e o acesso aos seus registos nos vários países facilitam o controlo das movimentações transfronteiriças.

Será a securitização da imigração resultado do desenvolvimento das tecnologias de vigilância e controlo? Bigo (2002: 8-9) considera que sim, que está relacionada com “*computerization, risk profiling, visa policy, the remote control of borders, the creation of international or nonterritorial zones in airports, and so on*”.

Bigo (2006b: 6) propõe-nos o estudo da relação entre a segurança e a vigilância, através da noção de *ban-opticon*. Derivando do conceito de *panopticon* de Jeremy Bentham⁵, o *ban-opticon*⁶ caracteriza-se pelo recurso a práticas excecionais, ações de caracterização e contenção de estrangeiros e pelo imperativo da mobilidade. O *ban-opticon* traduz-se na vigilância de um grupo restrito, ao mesmo tempo que se assiste a uma “normalização da maioria” (Bigo, 2006b: 35). Desta forma, procuram-se (recorrendo-se frequentemente aos sistemas de leitura de dados biométricos) elementos de diferenciação, de forma a criar grupos específicos que são controlados.

As ameaças à segurança desenvolvem-se num *nexus* de *unease* e de incerteza, criando um “estado de *unease*” (Bigo, 2006a: 47). Os Estados e profissionais de segurança respondem a estas ameaças (reais ou existenciais) recorrendo às novas tecnologias de vigilância e reforçando a legislação existente.

As reações aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e aos ataques bombistas de Madrid em 2004 e de Londres em julho de 2005 tornaram o “estado

⁵ A noção de *panopticon* surge da construção de uma prisão desenhada pelo filósofo Jeremy Bentham (1785), que tem como conceito central a observação (*-opticon*) de todos (*pan-*) os prisioneiros, sem que estes se apercebam de que estão a ser observados. Este modelo é frequentemente utilizado nos estudos de vigilância, com o sentido de observar sem ser observado.

⁶ O termo *ban* significa exclusão. A expressão *ban-opticon* combina o termo “*ban*” com o termo “*opticon*”.

de exceção” em regra e o recurso às novas tecnologias de vigilância como algo banal (Bigo, 2006a: 49) Apesar de tudo, uma estratégia que identifica grupos específicos, categorizando-os, traçando perfis de risco, generalizando, através do recurso a tecnologias de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância e ao constante intercâmbio de informação entre forças policiais e serviços de informação, não pode ser a solução para combater o desconhecido. Através desta estratégia, o “outro”, estranho, diferente, passa a ser um suspeito. Assim sendo, no nosso entender, a antecipação de comportamentos, através de perfis traçados com base em generalizações, não pode ser considerada como elemento suficiente para agir.

A securitização da imigração, através do estabelecimento de normas de entrada mais restritivas e controlos fronteiriços mais apertados, através do recurso às novas tecnologias, na procura do reforço da segurança interna, leva a uma “governança insegura”, baseada em mal-entendidos. A securitização da imigração é, por isso, também resultado das novas tecnologias de vigilância.

Considerações Finais

A imigração enquanto ameaça securitária é, numa perspetiva construtivista, uma imagem construída com base em receios de perda de autonomia, identidade e até mesmo de individualidade. Mas a securitização da imigração está para além da própria politização. É o tratamento desta matéria como ameaça existencial (real ou não) e que leva à adoção de medidas extraordinárias.

A imigração enquanto problema de segurança é também resultado da criação de um novo conjunto de ameaças, por parte dos *managers of unease*, na qual a imigração se apresenta como uma ameaça à liberdade da sociedade e à própria soberania dos Estados. Não podemos deixar de sublinhar o sentimento de insegurança generalizado criado pelos ataques terroristas de 11 de Setembro. A associação do “outro” ao “terrorista” e o recurso às novas tecnologias de vigilância e controlo traduz-se na categorização e estereotipação de grupos específicos e na sua conseqüente exclusão. As novas tecnologias de vigilância e controlo, que incluem sistemas de leitura de dados biométricos, câmaras de vigilância e sistemas de partilha de *intelligence*, permitem categorizar e identificar grupos específicos que poderão ser considerados como perigosos.

É necessário encontrar um ponto de equilíbrio neste binómio imigração-segurança, sendo que o objetivo último seria o de desconectar os assuntos migratórios da segurança.

Referências

- Adamson, F. B. (2006) *Crossing Borders: International Migration and National Security*. *International Security* 31(1).
- Aiken, N.T. (2009) *The (Re)Construction of a Culture of Human Rights: Transitional Justice and Human Security*. *Human Security Journal* 8. http://www.peacecenter.sciencespo.fr/journal/issue8/hsj_vol8.pdf [consultado a 01.12.2009].
- Aliboni, R. (1991) *European Security Across the Mediterranean*. <http://aei.pitt.edu/446/01/chai02e.html> [consultado a 28.12.2008].
- Bigo, D. (2002) *Security and Immigration: Toward a critique of the governmentality of unease*. *Alternatives: Global, Local, Political* 27. http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3225/is_1_27/ai_n28906099/pg_1?taq=artBody;col1 [consultado a 09.11.2008].
- Bigo, D. (2006a) *Security, Exception, Ban and Surveillance. Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*. Devan: Willan Publishing, pp.46-69.
- Bigo, D. (2006b) *Globalized (In)Security: the Field and the Ban-opticon*. 2006c, p.35. <http://www.ces.fas.harvard.edu/conferences/muslims/Bigo.pdf> [consultado a 01.12.2009].

- Evans, G. (2006) Respondendo ao Terrorismo: Uma Abordagem Global. *Terrorismo e Relações Internacionais – Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Ferreira, S. (2010) *A Política de Imigração Europeia: instrumento da estratégia anti-terrorista?* Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Especialidade Estudos Europeus. Lisboa, FCSH, Universidade Nova de Lisboa.
- Joffé, G. (2008) *The European Union, Democracy and Counter-Terrorism in the Maghreb*. *Journal of Common Market Studies* 46(1).
- Kephart, J. L. (2006) *Immigration and Terrorism: Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel*. *The Quarterly Journal*. Fall 2006.
- Khosrokhavar, F. (2006) O Terrorismo na Europa. *Terrorismo e Relações Internacionais – Conflito e Cooperação nas Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Pereira, M. J. (2009) *Imigração, Cidadania e Integração – Uma Análise das Políticas Públicas em Portugal na Viragem para o Século XXI*. Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- UNDP (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_contents.pdf [consultado a 01.12.2009].
- United Nations (1998) *Recommendations on Statistics of International Migration – Revision 1*. *Statistical Paper Series M* 58(1). New York, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division.
- Waever, O. et al. (1993) *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Walthelm, B. (s.d.) *Immigration and Asylum Policies in Great Britain and Germany after September 11: An Assessment of Policy Change in the Course of Anti-Terrorism Legislation*.
<http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/disciplines/politics/researchgroups/epru/publishing/documents/EPRUDiss.pdf> [consultado a 16.09.2009].
- Weiner, M. (1992) *Security, Stability, and International Migration*. *International Security* 17(3).