

Deslocamentos contemporâneos e a utilização do fetichismo categórico migrante-refugiado na externalização da política migratória europeia: uma análise do fluxo migratório Tunísia – União Europeia

Isabela Montilha da Silva*¹

Resumo

O presente artigo visa discutir sobre a dimensão teórica-conceitual da externalização da política externa migratória europeia via Tunísia, se debruçando sobre a categorização migrante-refugiado como respaldo para ações de securitização das fronteiras do bloco. Explorada por meio de uma análise bibliográfica e documental, a hipótese aqui defendida é a de que a categorização dicotômica de deslocados forçados entre “migrantes” ou “refugiados”, ainda feita por parte da União Europeia (UE) no contexto contemporâneo dos fluxos migratórios, não é suficiente para elucidar completamente as complexas relações entre fatores políticos, econômicos e sociais que provocam o deslocamento de indivíduos. Mas não somente: por meio da análise do padrão comportamental da Frontex frente a Parceria Mobilizadora firmada entre a Tunísia e o bloco europeu após os deslocamentos da Primavera Árabe em 2011, demonstraremos como tal categorização de deslocados é utilizada como ferramenta pelo bloco na transformação da Tunísia em zona-tampão de migrações irregulares provenientes do Norte da África desde então. Desta forma, prova-se a tentativa europeia de se esquivar de obrigações legais de potenciais requerentes de asilo.

Palavras-chave: Imigrantes; Refugiados; Tunísia; Frontex.

Abstract

This article aims to discuss the theoretical-conceptual dimension of the externalization of European foreign migration policy via Tunisia, focusing on the migrant-refugee categorization as a support for securitization actions on the bloc's borders. Explored through a bibliographic and documentary analysis, the hypothesis defended here is that the dichotomous categorization of forced displaced persons among “migrants” or “refugees”, still made by the European Union (EU) in the contemporary context of migratory flows, it is not sufficient to fully elucidate the complex relationships between political, economic and social factors that cause the displacement of individuals. By analyzing Frontex's behavioral pattern against the Mobilizing Partnership signed between Tunisia and the European bloc after the Arab Spring displacements in 2011, we will demonstrate how such categorization of displaced people is used as a tool by the bloc in the transformation of Tunisia in a buffer zone of irregular migrations from North Africa since then. In this way, the European attempt to evade legal obligations of potential asylum seekers is proven.

Keywords: Immigrant; Refugee; Tunisia; frontex

¹ Universidade Federal do ABC — isabela.montilha@aluno.ufabc.edu.br

Introdução

Com a complexificação dos deslocamentos forçados de indivíduos na contemporaneidade, o campo das migrações torna-se cada vez mais transversal em quaisquer assuntos que abordem a globalização e o bem-estar social de povos e nações. Atualmente, 1% da população mundial se encontra deslocada², e as necessidades de proteção dessas pessoas são comumente desacompanhadas de atualizações legislativas, acadêmicas e tampouco de políticas públicas. Pelo contrário: a solidariedade aos migrantes e deslocados vem sendo elencada por Estados receptores, desde os ataques de onze de setembro e da Guerra ao Terror, dentro de uma lógica de securitização, de acordo com a ampliação da tradição realista das Relações Internacionais (HAMMERSTAD, 2010). Assim, na contemporaneidade, os fluxos migratórios em massa também são vinculados às noções clássicas de soberania estatal e integridade territorial (HAMMERSTAD, 2010, p. 237), não apenas pelos Estados como também pelos formuladores de políticas públicas, pela mídia e, claro, pela academia. Em um fenômeno tão plural quanto o deslocamento forçado de indivíduos, a securitização do discurso influi diretamente na qualidade do serviço prestado por atores internacionais no acolhimento e integração destes indivíduos em seus países de acolhida: a partir dela, organizações de salvaguarda a populações vulneráveis têm suas operações colocadas em segundo plano, substituídas por instituições de controle e vigilância de fronteiras (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016; CAMPESI, 2014).

Nesse ínterim, a própria categorização de deslocados entre “migrantes” e “refugiados” pode ser utilizada como ferramenta da criação e atualização das políticas migratórias dos Estados, ao passo que estabelece uma diferenciação entre aqueles que têm legitimidade ao movimento, dos que não a possuem (APOSTOLOVA, 2014; CRAWLEY, E SKLEPARIS, 2017). Desta forma, no presente

²UNHCR Global Trends, 2019. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5ee200e37/>>. Acesso em: 02/04/2021.

artigo retornaremos nossa análise à resposta da União Europeia aos fluxos migratórios resultantes da Primavera Árabe a partir de 2011 para demonstrar como o bloco utilizou da categorização dicotômica de deslocados entre migrantes e refugiados para justificar suas políticas de contenção e exclusão, carregadas pela externalização de suas fronteiras via Frontex³ e Parcerias Mobilizadoras. Sendo a externalização o fenômeno de extensão das fronteiras e controles de migração para além das chamadas “nações receptoras de migrantes” no Norte Global para países vizinhos ou Estados emissores no Sul Global (STOCK, ÜSTÜBICI E SCHULTZ, 2019), utilizaremos como estudo de caso o maior exemplo de externalização da gestão migratória feita pela União Europeia: a externalização via Tunísia. Assim, os problemas de pesquisa deste artigo são: a categorização conceitual de pessoas deslocadas entre migrantes e refugiados reflete a natureza dos fluxos migratórios contemporâneos? Como tal categorização influenciou na securitização das fronteiras europeias e no papel atribuído à Tunísia na atualização da política externa migratória europeia após a Primavera Árabe?

A hipótese aqui defendida é a de que a categorização dicotômica de deslocados forçados como migrantes ou refugiados, no contexto contemporâneo de fluxos migratórios, não é suficiente para elucidar completamente as complexas relações entre fatores políticos, econômicos e sociais que provocam o deslocamento de indivíduos. Mas não somente: também acreditamos que tal categorização foi utilizada como ferramenta na atualização da política migratória europeia após os deslocamentos da Primavera Árabe em 2011, especificamente na externalização de práticas contrárias ao acolhimento e o registro de deslocados forçados no continente, que utilizou (e utiliza) a Tunísia como zona-tampão de migrações irregulares provenientes do Norte da África desde então. O problema apresentado

³A Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, também conhecida como Frontex, é a instituição responsável desde 2004 pela externalização da política externa migratória europeia e pelo controle de fronteiras do espaço de Schengen. Ela se autodescreve como uma agência de inteligência, “cuja missão primária é identificar, analisar e administrar os riscos que se reúnem nas bordas do continente”.

traz contribuições para a área, na medida que amplia a discussão sobre as políticas migratórias "esquizofrênicas" (GREENHILL, 2016) da União Europeia, acolhedoras em discurso e exclusivistas na prática, trazendo para o debate da externalização e da securitização um componente teórico que costuma ser deixado em segundo plano. O debate sobre quais características constituem um deslocado digno de ser categorizado como refugiado, calcado em uma categorização reducionista, não atende mais às realidades dos fluxos migratórios contemporâneos (HEAVEN E SKLEPARIS, 2015). É, inclusive, nocivo à assistência humanitária, uma vez que pode ser utilizada como respaldo de políticas públicas securitivistis, como a externalização das fronteiras europeias.

Segundo o racional de Schengen⁴, ainda em exercício, migrantes que seguem se movendo entre dois ou mais países deixam de ser considerados refugiados e a partir de então tornam-se "migrantes econômicos", o que os descola do princípio de *non-refoulement* e perpetua as vulnerabilidades dos deslocados. No caso da Tunísia, o país vem sendo utilizado desde 2011 como zona-tampão do bloco europeu de migrações irregulares provenientes do Norte da África, especialmente na interceptação de embarcações de migrantes irregulares no Mediterrâneo (BADALIČ, 2018; BARTELS, 2018; CASSARINO, 2014). As formas com que o convencimento desta posição fosse adotada pelo país serão esmiuçadas mais à frente; por hora, é importante notarmos que, com isso, a UE utiliza as forças de segurança tunisianas para impedir a migração irregular da Tunísia para a UE, impedindo os barcos de chegarem à costa de países do sul da Europa; pressiona o país para aceitar o regresso não apenas de cidadãos tunisianos que migram irregularmente para o continente, como também migrantes de quaisquer nacionalidades que utilizem o Mediterrâneo para tal; e “terceiriza” o

⁴Preamble of the Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, COM(2011) 560 final, 16.09.2011, Brussels.

processamento de pedidos de asilo, que são feitos em território tunisino. Assim, como dito por Badalič (2018, p. 88):

O objetivo central da UE era prevenir a migração irregular para a UE e não melhorar os mecanismos de proteção dos direitos dos migrantes irregulares, incluindo os requerentes de asilo. Em parte, a UE justificou a sua posição alegando que a migração irregular representava um risco potencial para a segurança. Esta visão foi, em grande medida, baseada na suposição de que os migrantes irregulares representavam um potencial de ameaça terrorista. Além disso, a UE justificou a sua luta contra a migração irregular alegando que se tratava de um esforço humanitário que visava salvar a vida das pessoas ao dismantelar os grupos criminosos envolvidos no contrabando e no tráfico de migrantes irregulares (BADALIČ, 2018, p.88).

Visando o desenvolvimento satisfatório desta pesquisa, a metodologia escolhida será de base exploratória, complementar à natureza qualitativa da investigação proposta. A análise documental e a revisão bibliográfica são nossas principais fontes de informação, o que inclui livros, artigos científicos, periódicos e relatórios feitos pela Frontex sobre a migração tunisiana. Como um ponto de partida conceitual, os autores Crawley e Skleparis (2017), Apostolova (2014), Moreira (2017) e Bakewell (2008) abordarão as discussões categóricas entre os conceitos “migrante” e “refugiado”, enquanto Van Hear, Brubaker e Bessa (2009), Angenendt e Koch (2017), Derderian e Schockaert (2009) e Martín e Bonfanti (2015) abordarão o fenômeno dos *mixed flows* ou *mixed migration* e a complexificação de fluxos de deslocamento contemporâneos. Como uma segunda vertente de análise macro, discutiremos sobre os padrões da política migratória europeia utilizando Greenhill (2016), Zimmermann (1995 e 2005) e Stalker (2002), utilizando Bozorgmehr e Wahedi (2016), Stock, Üstübici e Schultz e Campesi (2014) para enfatizar as discussões de externalização via Frontex. Por fim, para o estudo de caso, os autores Badalič (2018), Bartels (2018 e 2015), Cassarino (2014), Bicchi (2014), Cuttitta (2020), Limam e Del Sarto (2015), entre outros, trarão as especificidades e processos da migração tunisiana e seu papel como zona-tampão migratória para o debate já elencado.

A teorização dos fluxos migratórios contemporâneos: fluxos mistos e o paradoxo migrante-refugiado

A assistência humanitária é entendida hoje como a resposta provida por atores internacionais para populações em situação de vulnerabilidade extrema. Tal vulnerabilidade deriva comumente das chamadas “crises humanitárias”, originárias de acontecimentos como conflitos armados, catástrofes naturais, ataques sistemáticos à populações minoritárias, crises econômicas entre outros. São fenômenos complexos, frequentemente culminando na destruição de estruturas políticas, sociais e econômicas de regiões e/ou países, bem como em movimentos populacionais forçados (HEYSE, 2006). Nesses contextos, a assistência humanitária pode ter como atividades tanto o socorro imediato e de curto prazo às populações atingidas, fornecendo provisões básicas e serviços essenciais à sobrevivência, quanto de reabilitação, reconstrução e desenvolvimento das sociedades atingidas, as auxiliando em suas jornadas em direção à retomada de dignidade e autossuficiência (SPIEKER, 2011).

No mundo contemporâneo, as necessidades de populações inseridas em situações de risco tornaram-se uma problemática a ser discutida internacionalmente. Com a globalização, tornou-se palpável a todas as sociedades do planeta as dificuldades e catástrofes enfrentadas pelo próximo, mesmo que inserido em uma realidade totalmente diferente da do observador; situações humanitárias, portanto, perderam a qualificação de “assunto doméstico” anterior, a ser combatida e de responsabilidade apenas do Estado responsável por suas fronteiras. Segundo Zwitter et Al (2015):

Dado seu caráter de gestão de crises, a assistência humanitária representa um desafio urgente para a lei internacional, pois a prestação de assistência opera em circunstâncias que se afastam de entendimentos comuns e estadocêntricos de sobre como a política internacional e o direito internacional geralmente funcionam (ZWITTER ET AL, 2015, p. 1).

Entretanto, divergente à característica cada vez menos estadocêntrica da assistência humanitária estão as formulações de políticas securitvistas dos

Estados. Apesar de ser evidente que a contemporaneidade traz consigo a ideia de que crises humanitárias podem afetar a comunidade internacional em diversas escalas, o dever de proteger e restaurar a dignidade humana, mesmo que presente na imensa maioria dos mandatos de organizações humanitárias, não é traduzido nas iniciativas tomadas por nações frente a catástrofes, especialmente àquelas cujo desdobramento são os deslocamentos forçados (GREENHILL, 2016). Atualmente, deslocamentos populacionais superaram as barreiras do domínio humanitário, e as discussões ao seu redor tornaram-se profundamente politizadas, revertidas a uma questão de estabilidade socioeconômica e de segurança para os países receptores do Norte Global (HAMMERSTAD, 2010). Este fenômeno se acentuou no contexto após o chamado “fim da era da inocência humanitária” (1990-2000), marcado por desastres humanitários contundentes como o genocídio de Ruanda (1994) e a guerra da Bósnia (1992), e se agravou após os ataques às Torres Gêmeas em onze de setembro de 2001. A partir de então, um processo de contenção migratória foi reforçado nos protocolos de migração e asilo do Ocidente (CASSARINO, 2014).

De fato, a migração de hoje não é a mesma migração do contexto pós-guerra, quando os principais dispositivos de proteção e integração de deslocados de guerra foram adotados. Tradicionalmente, a análise migratória internacional atribui aos deslocamentos de pessoas duas características mutuamente excludentes, a “voluntária” e a “forçada”, que por sua vez se desdobram em dois tipos de migrantes, os “migrantes econômicos” e os “migrantes forçados” ou refugiados (VAN HEAR, BRUBAKER E BESSA, 2009). Seguindo esse racional, a primeira categoria de deslocados se aplicaria a "todos os casos em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo em questão, por razões de 'conveniência pessoal'

e sem a intervenção de um fator externo de força"⁵, enquanto a segunda se aplicaria para:

Alguém que não pode ou não deseja regressar ao seu país de origem devido a um receio bem fundado de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política” (UNHCR, Convention and Protocol relating to the Status of Refugees, 1967).

Em uma realidade de fluxos migratórios cada vez mais complexos, cujas decisões de deslocamento não mais possuem um viés puramente econômico ou puramente político, a categorização migrante-refugiado torna-se um instrumento exclusivista das políticas públicas securitizadas, transmutado de sua natureza conceitual.

Na realidade atual, a distinção clara entre fluxos migratórios “voluntários” e “forçados” está cada vez mais turva. Em crises humanitárias contemporâneas, é comum observarmos mais de uma esfera de instabilidade que contribua para o desejo de sociedades inteiras se deslocarem; guerras civis, por exemplo, são acompanhadas principalmente de instabilidades políticas, perseguições e discriminação, mas também de instabilidades econômicas, como a queda do poder de compra de uma sociedade e a escassez de alimentos. Hoje, desigualdade e conflito coexistem, “misturados” na natureza e indissociáveis das razões de um indivíduo escolher abandonar o seu país de origem (VAN HEAR, BRUBAKER E BESSA, 2009). Para tal, não é estranho que as definições de *mixed flows* ou *mixed migration* estejam sendo cada vez mais incorporadas no racional de organizações internacionais – comumente sob o nome de “Nexo Migração-Asilo”. Os “migrantes econômicos”, inseridos nesses contextos, podem buscar melhores condições de vida e fazê-lo face a grandes vulnerabilidades, enquanto refugiados podem buscar asilo político e ambicionar melhores condições de vida.

Não apenas os refugiados são quase sempre vítimas de economias em decadência dentro de um sistema globalmente desigual, mas a própria “migração econômica”, como resultado do funcionamento do capitalismo

⁵IOM, Glossary on migration. 2nd edition, 2011.

global, é um problema inerentemente político e deve ser reconhecido como tal (APOSTOLOVA, 2014, sem página).

Resultantes desse processo de complexificação migratória, uma miríade de novos rótulos estão surgindo na academia, de forma a contemplar a nova realidade dos fluxos migratórios e novas formas de proteção (CHIMNI, 2009). Entretanto, o mesmo não é observado por parte dos Estados, muito pelo contrário: em 2000, o Alto Comissariado da ONU para os Refugiados (ACNUR) lançou as Consultas Globais sobre Proteção Internacional⁶, visando responder à crescente visão dos Estados membros de que refugiados provenientes de fluxos mistos eram, na verdade, migrantes econômicos disfarçados (CRAWLEY E SKLEPARIS, 2017; VAN HEAR, BRUBAKER E BESSA, 2009). A partir de então, houve um estímulo por parte dos dispositivos multilaterais em relacionar as motivações mistas de deslocamento com o caráter variável do *status* de um deslocado e com as rotas utilizadas por estes. No mundo contemporâneo, refugiados e outros migrantes movem-se juntos pelas mesmas rotas, sofrem as mesmas privações em países de trânsito, estão igualmente sujeitos a recorrer a contrabandistas e caírem em redes de tráfico de pessoas e fazem parte das mesmas redes de acolhimento no destino final (VAN HEAR, BRUBAKER E BESSA, 2009).

Entretanto, esta não é a vontade dos países de acolhida do Norte Global. É importante recordarmos que a própria construção social migrante-refugiado é eurocêntrica, branca e masculina, e serve a um propósito hegemônico (CHIMNI 2009, MOREIRA 2017). A rotulação binária de deslocados permite que uma hierarquização da assistência humanitária seja feita, o que privilegia os refugiados sobre as demais formas de deslocamento e fragmenta o regime de proteção internacional, limitando a responsabilidade de assistência dos Estados (CRAWLEY E SKLEPARIS, 2017; APOSTOLOVA, 2014; MOREIRA, 2017). Ou seja, a dicotomia entre migrantes e refugiados permite ao Norte Global separar o “bom” do “mau”

⁶UNHCR, Global Consultations General, 04/09/2001.

migrante, os “legais” dos “ilegais”, os “asilados” dos “trabalhadores”, e os “refugiados” dos “invasores e potenciais terroristas” (APOSTOLOVA, 2014). Categorias não são meros conceitos, são ferramentas de agendas específicas cujos temas são elencados como problemas a serem resolvidos (CRAWLEY E SKLEPARIS, 2017; MOREIRA, 2017). Este é o caso do fetichismo categórico migrante-refugiado nos contextos migratórios atuais: em um contexto no qual a distinção entre “tipos” de deslocados em fluxos migratórios é praticamente impossível, a categorização entre eles se torna arbitrária, o que contribui para a exclusão sistemática de pessoas em situação de vulnerabilidade extrema.

A externalização da política migratória europeia e o papel da Frontex

Como demonstrado anteriormente, a categorização dicotômica migrante-refugiado é uma construção social de base profundamente política e não-neutra (APOSTOLOVA, 2014; BAKEWELL, 2008). Especificamente no caso da União Europeia, sua utilização é empregada concomitantemente a um crescente descompasso entre as estruturas legais e normativas das respostas migratórias do bloco frente às formas contemporâneas de deslocamento (ZETTER, 2015). Apesar da UE se colocar como uma força progressista e ativa nos dispositivos multilaterais para salvaguarda dos direitos humanos, dois fluxos migratórios mistos ocorridos desde a criação das Consultas Globais sobre Proteção Internacional escandalizaram a incapacidade das instituições do bloco em responder a tais fluxos com uma abordagem voltada aos direitos humanos. Estes foram os fluxos derivados da Primavera Árabe em 2011, e a “crise migratória” de 2015 (PASTORE E ROMAN, 2020). Em ambos casos, o deficiente sistema de asilo europeu, calcado na soberania nacional dos Estados-membros e orientado por uma lógica securitivistica se desdobrou em uma série de iniciativas de contenção ao fluxos migratórios, divergentes das bases da governança de proteção internacional (PASTORE E ROMAN, 2020; BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016). Como exemplos de tais iniciativas, elencamos a ameaça ou real fechamento de fronteiras, manobras de

agitação política por parte de governantes europeus⁷ e a manipulação midiática do *status* migratório dos deslocados, à procura de refugiados “reais”⁸ (GREENHILL, 2016).

Entretanto, para uma análise mais aprofundada sobre o comportamento europeu face às crises migratórias, escolhemos enfatizar o período imediato pós-Primavera Árabe, responsável pela solidificação da estratégia operacional de externalização das fronteiras europeias (CARRERA, DEN HERTOOG E PARKIN, 2012). Desde os anos 1990, o bloco vinha procurando “terceirizar” a sua gestão migratória, na tentativa de se esquivar de obrigações legais de potenciais requerentes de asilo (BADALIČ, 2018). Essa “dimensão externa” tornou-se parte integrante da política migratória da UE por meio de diversos dispositivos bilaterais e multilaterais, dentre os quais destacamos o Conselho Europeu de Tampere (1999)⁹, o primeiro a tratar especificamente sobre o envolvimento de países terceiros no desenvolvimento da assistência europeia às pessoas deslocadas. Segundo o Artigo 26 das resoluções de Tampere:

O Conselho Europeu apela ao desenvolvimento da assistência aos países de origem e de trânsito, a fim de promover o regresso voluntário, bem como ajudar as autoridades desses países a reforçar a sua capacidade de combater eficazmente o tráfico de seres humanos e cumprir as suas obrigações de readmissão no da União e dos Estados-Membros (TAMPERE EUROPEAN COUNCIL, 1999, seção IV, Art. 26).

Estavam estabelecidas, a partir daquele momento, as bases da externalização das fronteiras da UE, definida como “o processo pelo qual os países de destino promovem (...) atividades relacionadas à migração e gestão de fronteiras fora de

⁷ “Os bons tempos para [imigrantes] ilegais acabaram - preparem-se para fazer as malas.” Fragmento do discurso do Primeiro Ministro italiano Giuseppe Conte, de 2 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/elections/news/new-italian-prime-minister-takes-aim-at-migrants-austerity-in-maiden-speech/>>. Acesso em 04/04/2021.

⁸Daily Mail. “The tragic but brutal truth: They are not REAL refugees! Despite drowning tragedy thousands of economic migrants are still trying to reach Europe”. Disponível em: <<https://www.dailymail.co.uk/news/article-3613603/The-tragic-brutal-truth-not-REAL-refugees-Despite-drowning-tragedy-thousands-economic-migrants-trying-reach-Europe.html>>. Acesso em 04/04/2021.

⁹Tampere Council Conclusions, 15 e 16 de outubro de 1999.

seus territórios (...), a fim de evitar chegadas indesejadas em suas fronteiras territoriais”(CUTTITA, 2020, p. 2). A partir das revoluções de 2011 no Norte da África e no Oriente Médio, a externalização das fronteiras europeias adquiriu um caráter essencialmente regionalista, mudando o seu foco geográfico para a vizinhança meridional da UE (PASTORE E ROMAN, 2020). Imediatamente após o início dos grandes fluxos mistos que atravessaram o Mar Mediterrâneo no período, a resposta europeia foi de intensificar suas políticas de controle e vigilância fronteiriças, enquanto simultaneamente pressionava as democracias emergentes do Norte da África para que cooperassem com a interceptação de migrações irregulares na região (CARRERA, DEN HERTOOG E PARKIN, 2012). Este foi o tratamento dado ao apoio tunisiano ao bloco, que será esmiuçado na próxima seção.

Para tal, a UE contou com a agência de segurança Frontex, cuja criação remonta à própria criação do espaço Schengen¹⁰. Como já mencionado, com advento do século XXI e as diversas catástrofes humanitárias que o permearam, foi imprimido no bloco europeu um sentido de urgência na securitização de seus limites, e a Frontex foi criada resultante de um esforço de “comunitarização das políticas de controle fronteiriço” (CAMPESI, 2014, p. 128). Assim, a agência foi calcada em uma lógica combativa, de prevenção ao contrabando, ao tráfico de seres humanos, ao terrorismo e a crimes transfronteiriços em geral¹¹. Como é de se imaginar, na época pouco foi o apreço dado à segurança de migrantes e requerentes de asilo da região; a criação de uma “barreira” em torno do bloco, intensamente vigiada pela Frontex, deixava poucas aberturas para migrações regulares e forçava pessoas em situações de extrema vulnerabilidade pegarem caminhos tortuosos para entrar no espaço Schengen (CAMPESI, 2014). Entretanto, com a Primavera Árabe e o

¹⁰Council Regulation (EC) n. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 26 de outubro de 2004.

¹¹Frontex, Who we are. Disponível em: <<https://frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/origin-tasks/#:~:text=Frontex%20focuses%20on%20preventing%20smuggling,the%20area%20of%20border%20control>>. Acesso em 05/04/2021.

estabelecimento da agência como a principal instituição de gestão fronteiriça da Europa, uma mudança institucional de aparente concordância aos direitos humanos foi promovida pelo Regulamento (UE) n. 1168/2011. A partir de então, a lógica militarizada da Frontex, calcada em enfatizar o caráter "ilegítimo", "ameaçador" e "criminoso" de migrações irregulares, foi suavizada por uma retórica humanitária (CAMPESI, 2014).

Entretanto, apesar da aparente "atualização" na política migratória europeia após esse período, as abordagens de externalização das fronteiras europeias via Frontex continuaram a deixar poucas aberturas para a migração regular, se desdobrando na chamada "falácia de quota de refugiados" (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016). O que ocorreu em 2011 foi uma mera atualização no discurso da instituição, "afastando a opinião pública de qualquer referência à utilização de medidas coercivas, como as interdições navais em alto mar ou a detenção administrativa dos migrantes" (CAMPESI, 2014, p. 131 apud HORSTI, 2012, p. 297-308). Em última instância, o componente da "solidariedade", inserido no racional da Frontex no período, não deixou de seguir uma lógica securitivista (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016). O propósito de atualização da externalização europeia não foi reformar o caráter quase paramilitar da instituição, e sim legitimar, por meio de um discurso mais suave, a lógica de produção de bens privados da agência para os europeus – sendo a segurança o mais importante deles (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016; CAMPESI, 2014). Assim, com a fortificação de fronteiras nacionais e a externalização das fronteiras do bloco, a UE termina por restringir também o direito ao movimento, tão ressaltado pelos acordos de Schengen¹².

Por sua vez, ao atribuir responsabilidades de pré-triagem, pedidos de asilo, reassentamentos e realocação de deslocados para países vizinhos ao bloco, a

¹²Council of the European Union. SCHENGEN: Your gateway to free movement in Europe. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/37791/20177547_qc0717127enn_pdf.pdf>. Acesso em 05/04/2021.

Frontex e o bloco europeu “lavam as mãos” de repensar suas políticas de fronteira para os fluxos migratórios mistos (BADALIČ, 2018; CASSARINO, 2014). De fato, uma posição esquizofrênica e contraditória: a ansiedade provocada nos Estados europeus pelos deslocamentos da Primavera Árabe criou um racional que promove a emancipação universal de migrantes e refugiados no discurso, ao mesmo tempo que recusa um porto seguro para estes na prática, até os dias atuais (GREENHILL, 2016). Neste caso, a categorização migrante-refugiado é útil por, a partir do racional do bloco, não ser possível atribuir um ou outro aos deslocados mistos da região mediterrânea. A solução torna-se manter todos os deslocados em países de trânsito, cujas capacidades de infraestrutura são infinitamente inferiores às europeias (CUTTITA, 2020). Desta forma, Segundo Cuttita (2020, p.5 apud LEMBERG-PEDERSEN, 2017, p.31), a “acomodação descentralizada” defendida pela UE e seus mecanismos, ao obstar deslocados e confiná-los geograficamente em países em desenvolvimento pode ser a “a própria causa do deslocamento transnacional e da migração forçada”, uma vez que não os fornece condições básicas de reintegração.

O papel da Tunísia na externalização da política migratória europeia

Elencadas as causas e consequências da externalização europeia sob o ponto de vista migrante, agora centraremos a nossa análise nas perspectivas dos países terceiros, usando como estudo de caso a externalização promovida via Tunísia desde 2011. Ao contrário do que pode parecer, a externalização da UE não é um processo homogêneo e suave, tampouco pode ser entendida como uma dominação geopolítica nos moldes clássicos (BARTELS, 2018, p. 64). No processo de firmamento das Parcerias Mobilizadoras, que em teoria facilitam a circulação de pessoas entre as partes contratantes e a UE¹³, o convencimento é parte integral das negociações. Dado que os relacionamentos de externalização correspondem mais

¹³European Commission: EU and Tunisia establish their Mobility Partnership. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_208>. Acesso em 06/04/2021.

a uma forma de hegemonia branda do que uma parceria de fato (BICCHI, 2014), os países a serem cooptados pela estratégia de externalização da Frontex não são meros “espectadores passivos” (BARTELS, 2018, p. 11). Como veremos a seguir, a securitização eurocêntrica coloca em xeque não somente as necessidades de deslocados forçados, como também as necessidades e prioridades dos países parceiros na externalização de suas fronteiras (PASTORE E ROMAN, 2020). Ou seja, as contrapartidas oferecidas pelo bloco precisam ser à altura dos dispêndios de capital humano e operacional feitos pelos parceiros, que frequentemente utilizam a externalização como “alavanca para reequilibrar as relações de poder” (CUTTITA, 2020; CASSARINO, 2014).

No caso da Tunísia, essas relações de poder são claras e permeiam todo o processo de transformação do país como principal ator externo da gestão migratória europeia na região mediterrânea. Desde o início dos movimentos revolucionários e antigovernamentais da Primavera Árabe, e os consequentes fluxos migratórios mistos provenientes da região em direção a UE, a Tunísia foi identificada pelo bloco como um parceiro valioso (BADALIČ, 2018; CASSARINO, 2014; BICCHI, 2014; PASTORE E ROMAN, 2020). O país teve um papel pioneiro no movimento árabe, visto que foi o país iniciador das revoluções democráticas do Norte da África e no Oriente Médio¹⁴, com a Revolução de Jasmim¹⁵. Até os dias atuais, o país é amplamente considerado como o único onde a Primavera Árabe foi um sucesso, resultando no florescimento de uma sociedade civil ativa e em uma democracia de bases suficientemente sólidas (PASTORE E ROMAN, 2020, CUTTITA, 2020). Entretanto, definitivo para a transformação da Tunísia em uma zona-tampão de migrações mistas e irregulares na região foram justamente as suas

¹⁴REUTERS, "Peddler's martyrdom launched Tunisia's revolution". Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/2011/01/19/uk-tunisia-protests-bouaziziidUKTRE70I7TV20110119?edition-redirect=uk>>. Acesso em 06/04/2021.

¹⁵A Revolução de Jasmim, ou Revolução Tunisiana de 2010-2011 foi a sucessão de manifestações insurrecionais ocorrida na Tunísia entre dezembro de 2010 e janeiro de 2011, que depuseram o ditador Zine el-Abidine Ben Ali e inspiraram o movimento da Primavera Árabe.

características migratórias: ao mesmo tempo que o país evoluiu, entre as décadas de 1980-2000, para um país emissor de emigrantes para a Europa¹⁶ (FINDLAY, 1980), no contexto da Primavera Árabe também foi um importante país de trânsito, principalmente de deslocados líbios. Como desdobramentos da Primavera Árabe na Líbia, duas guerras civis ocorreram: a primeira, chamada de Primeira Guerra Civil da Líbia, durou entre os meses fevereiro e outubro de 2011 e foi responsável pelo deslocamento de cerca de um milhão e trezentas mil pessoas¹⁷ para países vizinhos, dentre os quais entre seiscentos mil e um milhão passaram pela Tunísia no período¹⁸. Desde então, e com a Segunda Guerra Civil da Líbia (2014-2020), é estimado que mais de 90% dos deslocados da região mediterrânica sejam líbios¹⁹.

Como resultado, são evidentes os motivos que levaram a UE a priorizar a Tunísia como sua principal parceria de externalização na região. A partir de então, países como a Itália iniciaram uma série de “investimentos” na recém democratização tunisiense, chegando a oferecer créditos de duzentos milhões de euros em troca de assistência na interceptação de embarcações irregulares e na aceitação de migrantes retornados²⁰. Assim como tratado por Carrera, Den Hertog e Parkin (2012, p. 6), a primeira reação das autoridades tunisianas sobre os aportes financeiros europeus foi de extrema relutância. Entretanto, para um governo recente e pós-revolucionário, uma parceria dessa magnitude era difícil de ser recusada. Em 13 de abril de 2011, o montante oferecido por países europeus para apoiar a transição democrática tunisiense, seguindo o exemplo das negociações

¹⁶Em 2014, cerca de 87% da diáspora tunisiense residia na Europa, o que resultava em mais de um milhão e duzentas mil pessoas. Ver LEADERS. Ces Tunisiens dans le monde: Qui sont'ils? Où résident-ils? Disponível em: <<https://www.leaders.com.tn/article/19702-ces-tunisiens-dans-le-monde-qui-sont-ils-ou-resident-ils>>. Acesso em 06/04/2021.

¹⁷UNHCR. Lybia. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/pages/49e485f36.html>>. Acesso em 06/04/2021.

¹⁸Le Monde. « Kadhafi est toujours là » pour les Libyens de Tunis. Disponível em: <https://www.lemonde.fr/international/article/2014/05/13/kadhafi-est-toujours-la-pour-les-libyens-de-tunis_4415916_3210.html>. Acesso em 06/04/2021.

¹⁹Ibid. Acesso em 06/04/2021.

²⁰Opera Mundi. Itália aprova 200 milhões de euros para conter crise migratória. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/13628/italia-aprova-200-milhoes-de-euros-para-conter-crise-migratoria>>. Acesso em 16/04/2021.

italianas, somava quatrocentos milhões de euros (CARRERA, DEN HERTOG E PARKIN, 2012, p. 6). A partir de então, as forças de segurança da Tunísia tornaram-se responsáveis em interceptar embarcações irregulares que utilizassem a rota mediterrânea para chegar à costa sul da Europa (BADALIČ, 2018). A experiência também serviu de base para a Parceria Mobilizadora firmada pela UE e a Tunísia em 2014. Por meio desta, o bloco impunha de forma institucional a externalização de suas fronteiras sobre Tunísia, em troca de programas de visto para cidadãos tunisianos, financiamento para desenvolvimento político, econômico e social e para o controle de fronteiras do país (BADALIČ, 2018, p. 97).

A partir da Parceria, a Tunísia começou a ser pressionada também em outras frentes da gestão migratória: utilizando a readmissão de deslocados em troca de vistos estudantis e laborais, a UE constrangeu a Tunísia ao aceite de deportações não apenas de cidadãos tunisianos que porventura chegassem ao bloco de forma irregular, como de migrantes de quaisquer nacionalidades da região (BADALIČ, 2018). Ainda, como parte da externalização do próprio racional criminalista da UE, o governo tunisiano também foi pressionado a promulgar legislações securitvistas, que criminalizassem atividades relacionadas com a migração (CASSARINO, 2014). Desta forma, a assistência prestada aos migrantes que utilizassem o país como rota de trânsito para a UE seria limitada, relacionada práticas contrabandistas e terroristas no geral. Essa estratégia foi bem recebida pelo governo tunisiano, uma vez que provia respostas ao crescente descontentamento populacional sobre a intensa migração líbia (BADALIČ, 2018). Assim, o país lançou uma “estratégia nacional sobre migração” que, lançou uma estrutura de governança focada em problemáticas migratórias, de asilo e de residência sob um viés combativo à migração ilegal (CASSARINO, 2014, p. 122).

Por fim, a própria Frontex teve a oportunidade de demandar ações específicas por parte da Tunísia, especificamente no compartilhamento de informações sobre os fluxos migratórios interceptados (BADALIČ, 2018). Para tal, em 2013 houve a

tentativa de inserir o país no Seahorse Mediterranean Network²¹, um programa de vigilância fronteiriça comandado pela Espanha, que foi negada pela Tunísia²². Sob um ponto de vista humanitário, é prudente concluir que a estratégia de gestão migratória da UE imposta sobre a Tunísia desde a Primavera Árabe não possui nenhum componente de incentivo ao resguardo dos direitos humanos das populações atendidas (BADALIČ, 2018). Nada obstante, é importante ressaltar que todas as ingerências europeias feitas sobre a Tunísia no período eram carregadas de uma narrativa de construção cooperacional. Mesmo quando as decisões eram impostas sobre o país, eram “sutilmente transformadas em opções compartilhadas ou valores” (CASSARINO, 2014, p. 122).

Reflexões finais

Como conclusão, temos que a atualização da política migratória europeia de 2011 e sua externalização via Tunísia não tiveram os direitos humanos como fio condutor prático, e sim o endurecimento da securitização migratória sob uma retórica humanitária (CAMPESI, 2014). Ao impedir que passageiros de embarcações irregulares cheguem à costa sul do bloco por meio da interceptação tunisiense, os países europeus se esquivam de obrigações legais de deslocados forçados, uma vez que estes são processados em solo tunisiense (BADALIČ, 2018). Essa prática, unida à deportação de pessoas vulneráveis para a Tunísia, sob alegação de “irregularidades” no processo migratório colocam em risco o próprio direito ao refúgio (BADALIČ, 2018; APOSTOLOVA, 2014). Ademais, a externalização europeia mostra-se especialmente perversa se levarmos em consideração o ponto de vista conceitual; em um período de intensa transformação nas características dos fluxos migratórios, ela vai de encontro com uma necessária reforma em suas

²¹European Commission. Seahorse Network. Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-projects/seahorse-network_en>. Acesso em: 06/04/2021.

²²Parliamentary Questions. Refusal by Algeria, Tunisia and Egypt to take part in the Seahorse Mediterranean network. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-014956_EN.html>. Acesso em: 06/04/2021.

instituições migratórias (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016). A securitização da migração e a transformação do migrante no “outro” não cabe mais nas realidades multifacetadas dos fluxos migratórios mistos. Mesmo assim, por meio da lógica *stay put*, o bloco europeu continua a questionar a legitimidade de deslocados forçados, e descola possíveis requerentes de asilo do princípio de *non-refoulement*, ao considerar que estes, “ao expressar a necessidade de criar uma vida e não apenas de viver (...) revelam-se ‘migrantes’ em busca de melhoria econômica” (CRAWLEY E SKLEPARIS, 2017, p. 58).

De fato, a “crise migratória” que assola a região mediterrânea desde a Primavera Árabe é, sobretudo, uma crise de solidariedade (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016). Na categorização arbitrária de deslocados forçados, transformada pelo bloco europeu em uma competição de sofrimento (BAKEWELL, 2008), na qual apenas os mais vulneráveis tornam-se dignos de acolhimento, toda a complexidade dos fatores que levam à migração irregular para a região é invisibilizada. Isso torna-se possível por meio de uma estrutura repressiva e hierarquizada (APOSTOLOVA, 2014; CASSARINO, 2014), cujo bem-estar interno impera sobre a assistência internacional (BOZORGMEHR E WAHEDI, 2016). A segurança, por sua vez, predomina em todos os espaços de ação, sendo transformada em boa prática, perante países parceiros, na externalização de fronteiras (CASSARINO, 2014). E esta é a elucidação mais clara sobre as consequências de uma atualização apenas discursiva da governança migratória europeia: foi construída sobre um processo de categorização duro, cujos limites apenas comprimem as opções de grandes grupos de pessoas que necessitam de assistência, ao mesmo tempo que ambicionam – e por quê não? – por vidas melhores longe de suas raízes.

Referências

- ANGENENDT, S; KOCH, A. **Global migration governance and mixed flows: implications for development-centred policies**. Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2017.
- APOSTOLOVA, R. Of Refugees and Migrants: Stigma, Politics, and Boundary Work at the Borders of Europe. **American Sociological Association Newsletter**, set/2014. Disponível em: <https://asaculturesection.org/2015/09/14/of-refugees-and-migrants-stigma-politics-and-boundary-work-at-the-borders-of-europe/>. Acesso em 21/03/2021.
- BADALIČ, V. Tunisia's Role in the EU External Migration Policy: Crimmigration Law, Illegal Practices, and Their Impact on Human Rights. **Journal of International Migration and Integration**, p. 85-100, jun. 2018.
- BAKEWELL, O. **Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration**. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 21, n. 4, p 432-453, ago. 2008.
- BARTELS, I. Practices and Power of Knowledge Dissemination: International Organizations in the Externalization of Migration Management in Morocco and Tunisia. **Movements: Journal for Critical Migration and Border Regime Studies**, v. 4, p.47-66, jan. 2018.
- BARTELS, I. Reconfiguration of Tunisian migration politics after the 'Arab Spring'—The role of young civil society movements. In SCHAFER, I (Org.), **Youth, revolt, recognition—The young generation during and after the “Arab Spring”**. Berlin: Mediterranean Institute Berlin, pp. 62–79, 2015.
- BICCHI, F. The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: “More for More” or Less of the Same? **Mediterranean Politics**, v. 19, n. 3, p. 318–332, nov/2014.
- BOZORGMEHR, K. WAHEDI, K. Reframing solidarity in Europe: Frontex, frontiers, and the fallacy of refugee quota. **Lancet Public Health**, v. 2, n. 1, p. 10-11, nov/2016.
- CAMPESI, G. Frontex, the Euro-Mediterranean border and the paradoxes of humanitarian rhetoric. **South East European Journal of Political Science**, v. II, n. 3, p. 126-134, 2014.
- CARRERA, S; DEN HERTOOG, L; PARKIN, J. EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: what prospects for EU-Southern Mediterranean Relations? **MEDPRO Technical Report** n. 15, ago. 2012.

CASSARINO, J.-P. Channelled Policy Transfers: EU-Tunisia Interactions on Migration Matters. **European Journal of Migration and Law**, v. 16, n. 1, p. 97–123, fev. 2014.

CHIMNI, B. S. The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies. **Journal of Refugee Studies**, v. 22, n. 1, p. 11–29, mar. 2009.

CRAWLEY, H.; SKLEPARIS, D. Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 44, n. 1, p. 48-64, jul. 2017.

CUTTITA, P. Non-governmental/civil society organisations and the European Union-externalisation of migration management in Tunisia and Egypt. **Popul Space Place**, v. 26, n. 7, p. 1-13 fev. 2020.

DERDERIAN, K; SCHOCKAERT, L. Respostas a fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária. Traduzido por Andre Degenszajn. **Revista Sur**, v. 6, n. 10, p. 106-119 São Paulo, jun. 2009.

ESTEVENS, J. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. **Comparative Migration Studies**, v. 6, n. 28, p. 1-21, out. 2018.

FINDLAY, A. M. **Patterns and processes of Tunisian migration**. 1980. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Filosofia – Durham University, 1980.

GIGLIOLI, I. Producing Sicily as Europe: Migration, Colonialism and the Making of the Mediterranean Border between Italy and Tunisia. **Geopolitics**, v. 22, n. 2, p. 407–428, set. 2016.

GREENHILL, K. M. Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis. **European Law Journal**, v. 22 n. 3, p. 317–332, jun. 2016.

HAMMERSTAD, A. UNHCR and the Securitization of Forced Migration. In BETTS, A; LOESCHER, G. **Refugees in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, p. 237-260, 2010.

HEYSE, L. **Choosing the Lesser Evil: Understanding Decision Making in Humanitarian Aid NGOs**. Hamshire: Ashgate, 2006.

KARATANI, R. How history separated refugee and migrant regimes: in search of their institutional origins. **International Journal of Refugee Law**, v. 17, n. 3 p. 517-541, set. 2005.

LIMAM, M; DEL SARTO, R. A. **Periphery under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration**. Borderlands, EUI RSCAS, 2015.

MARTÍN, I; BONFANTI, S. Migration and Asylum Challenges in Eastern Africa: Mixed Migration Flows Require Dual Policy Approaches. **Migration Policy Centre**, Policy Briefs, mar. 2015.

MOREIRA, J. Pesquisando migrantes forçados e refugiados: reflexões sobre desafios metodológicos no campo de estudos. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 2, p. 154-172, jul/dez 2017.

NOUTCHEVA, G. Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring. **Journal of European Integration**, v. 37, n. 1, p. 19–36, dez. 2014.

PASTORE, F; ROMAN, E. Framing migration in the southern Mediterranean: how do civil society actors evaluate EU migration policies? The case of Tunisia. **Corporative Migration Studies**, v. 8, n. 2, p. 2-22, jan. 2020.

STALKER, P. Migration Trends and Migration Policy in Europe. **International Migration**, v. 40, n. 5, p. 151-176, fev. 2013.

STOCK, I; ÜSTÜBICI, A; SCHULTZ, S. U. Externalization at work: responses to migration policies from the Global South. **Comparative Migration Studies**, v. 7, n. 48, set. 2019.

SPIEKER, H. The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance. *In* HEINTZE, H-J; ZWITTER, A (Orgs.). **International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism..** Heidelberg: Springer, p. 7-32, 2011.

Van HEAR, N; BRUBAKER, R; BESSA, T. Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration. **Human Development Research Paper**, n. 20, p. 1-44, dez. 2009.

ZETTER, R. **Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era.** Washington, Migration Policy Institute, 2015.

ZIMMERMANN, K F. Tackling the European Migration Problem. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 2, p. 45-62, primavera, 1995.

ZWITTER, A. et al. **Humanitarian Action: Global, Regional and Domestic Legal Responses.** Cambridge: Cambridge, 2014.