



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS V

CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS - CCBSA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS - PPGRI

ANA BEATRIZ DA COSTA MANGUEIRA

**AS POLÍTICAS DOS PAÍSES-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE
SECURITIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO NORTE DA ÁFRICA: OS
CASOS DA ESPANHA E DA ITÁLIA**

JOÃO PESSOA

2019

ANA BEATRIZ DA COSTA MANGUEIRA

**AS POLÍTICAS DOS PAÍSES-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE
SECURITIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO NORTE DA ÁFRICA: OS
CASOS DA ESPANHA E DA ITÁLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Filipe Reis Melo

JOÃO PESSOA

2019

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M277p Mangueira, Ana Beatriz da Costa.

As políticas dos países-membros da União Europeia sobre securitização dos fluxos migratórios do Norte da África [manuscrito] : os casos da Espanha e da Itália / Ana Beatriz da Costa Mangueira. - 2019.

152 p. : il. colorido.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2020.

"Orientação : Prof. Dr. Filipe Reis Melo, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. União Europeia. 2. Securitização. 3. Fluxos migratórios
. 4. Países do Norte da África. I. Título

21. ed. CDD 330.9

ANA BEATRIZ DA COSTA MANGUEIRA

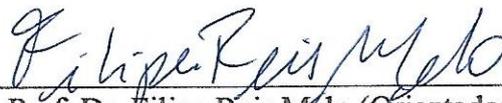
AS POLÍTICAS DOS PAÍSES-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE
SECURITIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO NORTE DA ÁFRICA: OS CASOS
DA ESPANHA E DA ITÁLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional

Aprovada em: 10/12/2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Felipe Reis Melo (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano
Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Aos meus pais, Kalina e José, pela confiança,
dedico.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter concedido bolsa de estudos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI-UEPB), e a todos que trabalham para o funcionamento dessa instituição de modo responsável e eficiente.

Ao meu orientador Professor Dr. Filipe Reis Melo pelos preciosos comentários, pelas sugestões e, sobretudo, pela paciência ao orientar-me durante a pesquisa.

Às professoras Dra. Silvia Nogueira e Dra. Raquel Melo, e aos professores Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira e Dr. Fábio Rodrigo Nobre pelas sugestões e críticas proveitosas. À professora Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Unesp) por ter aceitado participar da banca de defesa e pelas contribuições.

A todos os professores do Programa, especialmente à Professora Dra. Ana Paula Maielo e à Professora Dra. Andrea Pacheco, pelas relevantes observações. Ao Professor Dr. Fábio Régio Bento (Unipampa), que com sua rápida e valiosa participação no PPGRI trouxe singularidade nas discussões em sala de aula.

Aos meus colegas do PPGRI, que tiveram o importante papel de colaboradores, compartilhando ideias frutíferas para nosso crescimento acadêmico durante esses dois anos de mestrado.

A Deus, por oferecer oportunidades para evoluirmos todos os dias.

Ao meu irmão, Gabriel, pela confiança em mim depositada. Aos meus pais, Kalina Lígia e José Heldes, que não mediram esforços para nos educar e sempre nos apoiam, independentemente das circunstâncias. Aos meus avós, Avani e Hilda, que ainda exalam felicidade e sabedoria. Às minhas tias Edileuza e Neuma, que sempre estiveram presentes em minha vida. Por fim, e não menos importante, a todos os meus amigos e familiares que acompanham a minha trajetória pessoal e acadêmica.

A todos, minha eterna gratidão!

“O objetivo mais amplo e intensamente cobijado é a escavação de trincheiras profundas, possivelmente intransponíveis, entre o “dentro” e o “fora” de uma localidade territorial ou categórica. Fora: tempestades, furacões, ventos congelantes, emboscadas na estrada e perigos por toda parte. Dentro: aconchego, cordialidade, *chez soi*, segurança, proteção. Já que, para manter o planeta inteiro seguro (de modo que não precisemos mais separar-nos do inóspito “lado de fora”), nos faltam, (ou pelo menos acreditamos que nos faltem) ferramentas e matérias-primas adequadas, vamos construir, cercar e fortificar um espaço indubitavelmente nosso e de mais ninguém, um espaço em cujo interior possamos nos sentir como se fôssemos os únicos e incontestáveis mestres”

(BAUMAN, 2005, p. 65).

RESUMO

O objetivo principal dessa dissertação consiste em analisar como Espanha e Itália securitizaram os fluxos migratórios oriundos do Norte da África na primeira década dos anos 2000. Nesse contexto, o suposto aumento das migrações africanas em direção ao Sul da Europa fomentou a intensificação de acordos bilaterais estabelecidos por esses dois membros da União Europeia com países do Norte da África para conter as migrações consideradas irregulares. A União Europeia, por sua vez, representa uma das principais variáveis para a securitização dos fluxos pelos seus membros, e exerceu influência para o estabelecimento desses acordos. A contribuição financeira e técnica europeia foi fundamental para a operação conjunta contra o fenômeno. Para compreender as dinâmicas e os processos de securitização e, para entender as políticas utilizadas por Espanha e Itália contra as migrações, realiza-se uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório. Embora esses países tivessem a liberdade de atuar de forma independente na gestão das migrações, buscavam, ao mesmo tempo, atender as exigências da União Europeia em relação à temática. Os casos da Espanha e da Itália são marcados por contradições, especialmente porque ao mesmo tempo em que se securitizavam os fluxos migratórios, aproveitava-se a mão de obra barata migrante de maneira irregular. Por extensão, o objetivo precípua dos diálogos com os países do Norte da África era a contenção das migrações, mas de acordo com a literatura, foram incapazes de atingir essa finalidade. Observa-se, por fim, a necessidade de se buscar políticas outras que não colocassem em risco a vida dos migrantes, muitas vezes tratados de forma arbitrária pelas operações conjuntas contra o fenômeno das migrações no âmbito dos acordos.

Palavras-Chave: União Europeia. Securitização. Fluxos migratórios. Países do Norte da África.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze how Spain and Italy securitized the migration flows from North African countries in the 2000s first decade. In that context, the supposed growth of the African migration flow to South Europe influenced the intensification of bilateral agreements between European Union' member states and North African countries to contain irregular migration from that region. In turn, the European Union is an important actor for the securitization of migration by its members, especially in settling agreements to manage the migration flows. The European financial and technical contribution was the key to the joint operations against African migrations. An exploratory research is carried out using qualitative methods to understand the securitization of migration process in Spain and Italy. Despite these countries acted accordingly to their own agendas, at the same time they preferred to follow the European Union politics to manage the African migration in 2000s first decade. The analysis of Spain's and Italy's cases present contradictory actions of these countries, especially because they securitized migrations flows, and at the same time they took advantage of migrants' cheap labor as well. By extension, the main purpose of the dialogues with North African countries was to contain migration, but according to the literature, they were unable to achieve this purpose. Finally, it has been observed that it is necessary other policies that do not endanger the lives of migrants, often treated arbitrarily by joint operations against the phenomenon of migration under the agreements.

Keywords: European Union. Securitization. Migration flows. North African countries.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	SECURITIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS	18
2.1	Securitização: um processo discursivo, ou mais do que isso?.....	20
2.2	As migrações internacionais: conceitos, contextos e discussões.....	28
2.3	A securitização da migração sob uma discussão plural.....	37
3	SEGURANÇA SOCIETAL: a comunitarização da segurança, os acordos e os pronunciamentos da UE em matéria de migrações	43
3.1	Segurança societal e as migrações como ameaça.....	46
3.2	As migrações extracomunitárias: uma discussão sobre as políticas europeias em relação ao fenômeno.....	53
3.3	A externalização das políticas de securitização da migração.....	58
4	COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA UE E PAÍSES TERCEIROS PARA O CONTROLE DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO NORTE DA ÁFRICA	66
4.1	Rumo aos diálogos com países terceiros para a gestão dos fluxos migratórios: o Norte da África em foco.....	71
4.2	As políticas migratórias da Espanha nos anos 2000.....	78
4.2.1	<i>A cooperação espanhola com os países-terceiros para a gestão dos fluxos migratórios</i>	81
4.2.2	<i>O diálogo entre Espanha e Argélia</i>	85
4.2.3	<i>O diálogo entre Espanha e Marrocos</i>	89
4.2.4	<i>As barreiras contra migrantes em Ceuta e Melilla</i>	97
4.2.5	<i>A Mauritânia como interesse espanhol para a regulação das migrações</i>	101
4.2.6	<i>Considerações sobre o caso espanhol</i>	103
4.3	A conduta italiana em relação aos fluxos migratórios: uma análise sobre os aspectos políticos e pragmáticos.....	108
4.3.1	<i>A cooperação líbio-italiana</i>	114
4.3.2	<i>Os diálogos com a Tunísia</i>	120
4.3.3	<i>A colaboração do Egito</i>	125
4.3.4	<i>Últimas reflexões sobre o caso italiano</i>	128
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
	REFERÊNCIAS	138

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata sobre a securitização dos fluxos migratórios do Norte da África na primeira década dos anos 2000 pelos países-membros da União Europeia, período em que Espanha e Itália intensificaram as relações com países terceiros para conter as migrações. O principal objetivo dessa investigação consiste em analisar como esses dois países securitizaram os fluxos migratórios durante a primeira década dos anos 2000. Os objetivos adjacentes ao principal intento desta pesquisa são: avaliar a discussão política na União Europeia acerca dos fluxos migratórios provenientes do Norte da África; discutir as práticas anti-imigratórias da União Europeia, como o controle de fronteiras; mapear acordos bilaterais estabelecidos pela Espanha e Itália com países do Norte da África em matéria de migrações.

As migrações começaram a obter ênfase nas discussões da arena de Relações Internacionais nas décadas de 1980 e 1990, principalmente no contexto Pós-Guerra Fria. Nesse momento, considerava-se que os fluxos migratórios internacionais aumentavam expressivamente, bem como os debates sobre essa temática, os quais incluíam abordagens variadas para tratar do assunto, como a de segurança (CASTLES; MILLER, 1998). Argumenta-se que os estudos de migrações por uma ótica de segurança foram impulsionados principalmente por Buzan, Wæver e Wilde (1998), teóricos da Escola de Copenhague¹. Esses estudiosos desenvolveram o conceito “securitização”, buscando entender o papel do discurso² na construção da imagem sobre supostos riscos e ameaças.

A securitização diz respeito ao entendimento de como as questões passam a ter relevância para uma agenda de segurança, buscando identificar os “diferentes tipos de ameaças à existência”, ainda que elas não fossem necessariamente reais (HUYSMANS, 1998, p. 482-491). Os principais questionamentos trazidos com o conceito de securitização relacionam-se com a busca pelo entendimento do porquê, como e para quem uma questão se torna um problema de segurança. Nesse âmbito, os teóricos de Copenhague tentavam entender como as migrações, por exemplo, passam a representar uma ameaça, e mais do que

¹ Ao ser criada em 1985, a Escola de Copenhague tinha como proposta basilar desenvolver pesquisas sobre segurança europeia, retirando o foco do aspecto militar e sugerindo pensar segurança de uma forma abrangente (HUYSMANS, 1998, p. 479).

² O discurso do qual trata a Escola de Copenhague no contexto do processo de securitização não é baseado no pós-estruturalismo, cuja concepção sobre o discurso se refere, *grosso modo*, à construção de significados sobre uma realidade (MENDES, 2015).

isso, como a percepção desse fenômeno como um problema de segurança é construída, desencadeando medidas para contê-lo.

Embora a discussão sobre securitização das migrações tenha se intensificado ainda em fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, durante toda a primeira década dos anos 2000 constata-se que a discussão sobre a temática persistiu, bem como a securitização dos fluxos migratórios se manteve na prática. A contenção dos fluxos migratórios extracomunitários representa uma das principais políticas da União Europeia (UE) em relação à temática sobre migrações (VELASCO, 2014), o que justifica a ampla e diversificada literatura sobre o tema. Essas contribuições tornaram possíveis a compreensão de como se dão as políticas de securitização das migrações pelo bloco, demonstrando as medidas adotadas por ele. Algumas dessas medidas são o controle nas fronteiras, o reforço de vigilância e patrulhas no mar por meio da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)³, e, ainda, o endurecimento de restrições à entrada de migrantes postas em prática pela UE e por seus membros (IOV; BOGDAN, 2017).

De acordo com Velasco (2014), o processo de securitização da migração pela UE e por seus países-membros se dá por meio de diferentes mecanismos ou processos. Primeiro, por meio de uma afirmação de diferenças entre o estrangeiro, “o outro”, e o cidadão europeu (VELASCO, 2014). A partir dessa diferenciação, o estrangeiro já representaria um risco à sociedade europeia (CUNHA, H., 2014). Os contextos considerados de crise migratória também possuem peso na securitização da migração, muitas vezes utilizados como estratégia para justificar certas medidas adotadas pelos governos europeus em relação às migrações, como o reforço de controle nas fronteiras. Outro mecanismo seria a própria gestão das migrações, no entanto focando em fluxos migratórios específicos, provenientes de lugares específicos, como é o caso dos países do Norte da África. E, por fim, a busca por cooperação de países terceiros na gerência das migrações como um mecanismo pelo qual se securitizam as migrações. Sobre esse último, especificamente, ainda nota-se como lacuna o difícil acesso a fontes diversificadas para apresentar como ocorre a externalização das políticas de securitização das migrações pela UE.

Sobre a personificação do outro como ameaça, ponto supracitado no caso da securitização das migrações pela UE, essa personificação desencadeia não só a compreensão

³ A Frontex, criada em 2004, possui o papel de gerir as fronteiras externas europeias e as migrações (FRONTEX, 2017). Por ser uma agência europeia, a Frontex apoia os países-membros tanto no controle das fronteiras externas, quanto no controle das fronteiras internas do espaço Schengen, que é a área de livre circulação de nacionais de países europeus que fazem parte do Acordo de Schengen (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

dos imigrantes como “ameaça à segurança, saúde e política pública” (VELASCO, 2014), como também possibilita a execução de medidas como resposta aos supostos riscos. Esse pode ser visto como o ponto de partida da securitização das migrações. Por sua vez, de acordo com Garcia (2014), a representação dos imigrantes que chegam à Europa como uma ameaça existencial para países da UE pode ser entendida como o produto de uma construção política demagógica, a qual possibilita um fácil e rápido consenso por parte da sociedade (GARCIA, 2014, p. 245). Isso permite ainda que a securitização da imigração nos países da UE seja institucionalizada⁴ e operacionalizada como uma das principais questões de sua política de segurança, justificando a aplicação de ferramentas, como leis invasivas e a intensificação de novas tecnologias para o controle das migrações (LUNDBYE, 2015, p.12).

No início dos anos 2000, os instrumentos utilizados pela União Europeia, a fim de conter os fluxos migratórios, começaram a ultrapassar os limites de controle das suas fronteiras (BIALASIEWICZ, 2012). Isso pode ser observado por meio do comunicado da Comissão Europeia, em 2002, afirmando o interesse em estabelecer a “Integração das questões migratórias nas relações externas da UE” com o fim de adotar um regulamento de assistência financeira a países que colaborassem com a gestão das migrações, que entrou em vigor ainda naquele ano (EUROPEAN COMMISSION, 2002). O principal objetivo dessa integração consistia justamente em promover a assistência financeira europeia a países terceiros que ajudassem a gerir as migrações. Para tanto, a integração deveria contar com o apoio de países de origem, de trânsito e de destino dos migrantes (COM, 2002).

De acordo com Joannin (2018), a integração considerou duas linhas com os seguintes objetivos basilares: primeiro, medidas de prevenção para agir sobre as causas das migrações, isto é, “a introdução de programas de desenvolvimento, de acordos comerciais ou de investimento direto, e a criação de oportunidades de emprego nos países de origem e de trânsito”; segundo, o foco na implementação de medidas de segurança destinadas a “impedir a passagem ilegal de migrantes”, como o reforço do controle das migrações, empreendido principalmente por agentes europeus nos países de origem, de trânsito e de destino (JOANNIN, 2018). A gestão das migrações nos países de origem e de trânsito se tornou comum após a externalização do controle nas fronteiras como consequência da securitização das migrações na UE.

⁴ Para Dijck (2006, p.5) a institucionalização originada de um processo de securitização se desenvolve por meio de diferentes níveis, um deles é o nível discursivo. O outro nível da institucionalização diz respeito à categoria de emergência, na qual as práticas de controle nas fronteiras já são estabelecidas (DIJCK, 2006, p.7).

Mais tarde, em 2004, o regulamento que previa a assistência financeira e técnica aos países terceiros foi aprovado pela UE (EUROPEAN COMMISSION, 2004). Nesse contexto, países-membros do bloco, como Itália, passaram a pressionar países do Norte da África, especialmente a Líbia, para que controlassem os fluxos migratórios em direção à Europa (HAAS, 2008, p. 1306). No início dos anos 2000, os fluxos migratórios oriundos do Norte da África para a Europa só não eram maiores do que aqueles originados de países do próprio continente europeu (COM, 2002). Além disso, o Norte da África era considerado pelos países do sul da Europa uma das principais rotas das migrações, tendo em vista que esse local não é somente o ponto de origem de migrações como também de trânsito para migrantes de outras regiões do continente africano (BALDWIN-EDWARDS, 2006).

Duas das principais rotas para a Europa são a rota do mediterrâneo ocidental e a rota do mediterrâneo central, que iniciam ainda no Norte do continente africano (BBC NEWS, 2014). O principal destino de embarcações que saem da rota ocidental é a Espanha, e o da rota central é a Itália. Além disso, o continente africano é considerado para a UE um tipo de “reservatório de migrantes”, e, por esse motivo, deveria ser tratado como ponto substancial para a execução do controle das migrações (JOANNIN, 2018). Considerando isso, o gerenciamento dos fluxos migratórios com a contribuição dos países do Norte da África tornou-se central para os europeus (BALDWIN-EDWARDS, 2006, 312). Outro acontecimento que aumentou a importância do Norte da África para a UE ocorreu em 2005, quando migrantes que se encontravam acampados próximos a Ceuta e Melilla tentaram entrar em território espanhol. De acordo com Figueiredo (2011), mais de quinze pessoas foram baleadas por guardas de fronteiras e os migrantes sobreviventes foram levados “para os Centros de Estância Temporal de Imigrantes (CETI) de Ceuta e Melilla, enquanto alguns foram detidos ou expulsos”. Após esse acontecimento, a Comissão Europeia enviou uma equipe técnica para a região de Ceuta e Melilla com o objetivo de fazer um relatório sobre formas de prevenção e controle da imigração ilegal (FIGUEIREDO, 2011).

Nessa acepção, presume-se que o estabelecimento de acordos da Espanha e da Itália com os países do Norte da África para a contenção dos fluxos migratórios na primeira década dos anos 2000 foi o resultado da política de securitização da União Europeia. No entanto, embora a UE dedicasse esforço em contribuir com os seus membros financeiramente e tecnicamente para a gestão dos fluxos, é importante destacar que esses países possuem liberdade na condução de questões de migração, decidindo quem entra e quem sai de seu território. Além disso, de acordo com Haas (2008, p. 1316), ainda que os membros da UE

indiquem estar de acordo com essas políticas, algumas vezes o seu real interesse e ações podem divergir. Para esse autor, vagas que demandavam mão de obra barata, na Espanha, por exemplo, tendiam a ser preenchidas por migrantes com origem de países do Magrebe ou do Norte da África, como Marrocos, embora esses migrantes fossem considerados irregulares (IDEM). Por isso, questiona-se por que Espanha e Itália securitizaram os fluxos migratórios do Norte da África na primeira década dos anos 2000.

Entende-se como fundamental conhecer as ações praticadas pelos dois países (Espanha e Itália) em relação aos fluxos migratórios da região do Norte da África, bem como compreender a substância dos diálogos e dos acordos estabelecidos por esses atores com os países terceiros dessa região. Apesar da incidência dos acordos, a literatura sobre a securitização das migrações pouco menciona os diálogos como uma forma de externalização da securitização dos fluxos migratórios, o que não exclui a importância do assunto. Por esse motivo, com a pesquisa exploratória, é possível compreender o modo como os Estados atuam diante de uma situação que exige políticas especiais para diminuir os fluxos em direção a Europa. Isso contribui para interpretações sobre o comportamento desses atores nas relações internacionais. Assim, para o desenvolvimento da análise com base na hipótese supracitada, a pesquisa se configura como qualitativa e exploratória, e para o seu desenvolvimento utilizam-se referências que enfocam a temática da securitização da migração. A estratégia metodológica inclui a redação dos resultados desta pesquisa, sendo necessário, portanto, realizar uma discussão sobre a União Europeia e suas ações diante do fenômeno das migrações.

Para melhor avaliação das análises conceituais e teóricas, durante a pesquisa foram utilizados artigos publicados em revistas científicas, livros e portais de analistas de Relações Internacionais e de áreas afins, e informações fornecidas por portais oficiais da União Europeia e dos governos da Espanha e da Itália. Realiza-se o estudo de casos empíricos, a fim de contribuir para o entendimento da temática. Além disso, é indispensável observar o conteúdo de alguns documentos da UE, tal como documentos emitidos pela Comissão Europeia sobre as políticas migratórias. Busca-se também mapear os acordos entre os países escolhidos como casos – Espanha e Itália, com o objetivo de melhor entender como as suas políticas em relação aos fluxos migratórios são instrumentalizadas, comparando-as com as políticas conforme aconselha a UE.

A fim de nortear a discussão sobre essa temática, a dissertação encontra-se organizada em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta, bem como discute, os conceitos de

securitização e de migrações internacionais. Para tanto, faz-se uma breve introdução sobre a relação entre migrações e securitização, e os contextos em que ambos os termos começaram a obter maior relevância no campo de Relações Internacionais. A primeira seção deste capítulo apresenta o conceito de securitização, a qual baseia-se no diálogo entre a visão desse termo de acordo com os interlocutores da Escola de Copenhague, Buzan, Wæver e Wilde (1999), bem como outros autores que analisam o tema, como Balzacq, autor mais crítico à perspectiva de securitização dessa Escola. Nos termos da Escola de Copenhague, a securitização só é possível de ocorrer por meio das narrativas de um agente, o Estado, por exemplo, sobre uma ameaça, e para que o processo tenha êxito, argumenta-se como indispensável o consenso da audiência. Já Balzacq (2011) argumenta que a securitização, muito mais do que um processo apenas discursivo, é pragmático, isso porque o próprio discurso é performativo e pode desencadear medidas e ações contra as supostas ameaças em potencial.

A segunda seção do primeiro capítulo traz as definições, os contextos e as discussões acerca das migrações internacionais, atentando para o cenário em que se observa uma intensificação desse fenômeno, em fins do século XX (CASTLES, 2005). O tópico faz referência, portanto, aos autores que mais trabalham com essa área no campo de Relações Internacionais, como Stephen Castles. Esse autor afirma que o conceito de migrações é amplo e varia de acordo com o lugar, e abrange, ainda, categorias distintas, utilizadas pelos próprios Estados para lidarem com esse fenômeno. A categorização das migrações é vista, em algumas ocasiões, como um problema, tendo em vista que os atores (Estados) instrumentalizam o fenômeno das migrações de acordo com seus interesses, inclusive ao securitizar as migrações.

O segundo capítulo discorre sobre a segurança societal e segurança comum da União Europeia. Esta última é mencionada em artigos do Tratado de Maastricht, que estabeleceu a criação da UE em 1992. Faz-se essa análise na tentativa de compreender como a importância das migrações se desenvolve na agenda de segurança do bloco. Nesse sentido, busca-se apresentar as principais medidas utilizadas pela UE e seus membros no que diz respeito à questão. Os acordos estabelecidos entre os Estados para o controle das migrações é uma delas, e representa a transferência de responsabilidades para os países terceiros para a gestão do fenômeno. Nesse capítulo, as principais iniciativas políticas da UE em relação às migrações são apresentadas, contextualizando em um primeiro momento a criação e concretização do espaço Schengen⁵ entre as décadas de 1980 e 1990, quando foi desenvolvida uma política

⁵ Em 1999 foi incluído o acervo de Schengen na legislação da União Europeia, visando garantir a livre circulação dos cidadãos da UE no espaço Schengen, (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

migratória para os cidadãos dos países-membros da UE. Para Silva e Amaral (2013), é justamente a partir desse momento em que se reforça o controle das fronteiras europeias, principalmente as fronteiras externas, restringindo cada vez mais as migrações extracomunitárias.

A discussão do segundo capítulo prossegue com a apresentação de pronunciamentos da UE, bem como de comunicados e de documentos emitidos pelos seus organismos, como a Comissão Europeia e o Conselho acerca das migrações. Com isso, pretende-se interpretar como essas declarações influenciam a securitização dos fluxos migratórios extracomunitários. Na sequência, observa-se os possíveis impactos que as migrações geram nas sociedades por meio de declarações dos países-membros da UE sobre o fenômeno. Após essa investigação, busca-se mapear as medidas e os acordos no âmbito de migrações, os quais englobam políticas diversas, incluindo financiamento para o controle conjunto de fronteiras, para readmissão de migrantes e para a construção e manutenção de Centros de detenção de migrantes, conforme Andrijasevic (2010) interpreta. Esses centros, na maioria das vezes, são chamados pelos países-membros da UE de “centros de acolhimento”. Argumenta-se que o sentido desse termo pode omitir a precariedade desses locais e o desrespeito aos direitos humanos dos indivíduos que se encontram nesses espaços (GARCIA, 2014).

Por sua vez, o terceiro capítulo versa sobre o processo de securitização dos fluxos migratórios do Norte da África pelos membros da União Europeia. Para compreender as políticas adotadas por esses atores, realiza-se o estudo de casos empíricos sobre Espanha e Itália. A escolha do caso da Itália se justifica partindo do pressuposto de que a política de securitização da migração nesse país se intensificou por influência das exigências da União Europeia. A demanda desse bloco era a de que o país priorizasse o controle de suas fronteiras externas por estar sujeito a uma maior pressão migratória, e por estar localizado próximo a um dos principais pontos de partida de migrantes africanos: o Norte da África (ALVES, 2015, p. 12). O caso da Espanha é semelhante. Desde quando o país aderiu ao espaço Schengen, sofre pressão europeia para que controle suas fronteiras externas e suas ilhas próximas ao continente africano. Com isso, a Espanha buscou seguir as demandas da UE, se alinhando às políticas desse bloco, ainda que às vezes buscasse seguir seus próprios interesses, fossem eles paradoxais ou não a essas políticas. Além disso, o fato do Sul da Europa desde o final da 1980 ter buscado trabalhadores com poucas qualificações exerceu impacto nos fluxos migratórios do Norte da África (HAAS, 2008, p. 1307). Mais tarde, isso foi somado à busca desenfreada dos migrantes por oportunidade de empregos na Europa (FLYNN, 2006, p. 21).

Nesse contexto, a Itália era o principal destino de tunisianos (HAAS, 2006, p. 81). O número de migrantes que chegavam nesse país aumentou nos anos 2000, e a maioria desembarcava na Ilha de Lampedusa⁶ (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 317). A Espanha, por sua vez, também influenciou os fluxos migratórios com a promoção de recrutamento de trabalhadores migrantes, especialmente no final da década de 1990 e início dos anos 2000, ao mesmo tempo em que endurecia as medidas contra os fluxos migratórios nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, fronteira com o Marrocos⁷ (MARTÍN, 2012). Ademais, a relação entre segurança e migrações era prioridade da agenda europeia no que dizia respeito à região do Mediterrâneo, principalmente porque Espanha e Itália são porta de entrada para a maioria dos migrantes que parte da região Norte da África para a Europa (FERREIRA, S. R. S, 2016, p. 245). Essa é considerada uma das principais razões para que esses dois países implantassem maiores exigências à entrada de migrantes, à concessão de vistos e reforço do controle de fronteiras (HAAS, 2008, p. 1307).

O caso da Espanha demonstra alguns aspectos por vezes contraditórios. Ao mesmo tempo em que esse país se empenhava em utilizar medidas restritivas às migrações, conforme a UE, buscava também regularizar as migrações por meio da contratação de mão de obra migrante de países do Norte da África, especialmente do Marrocos. Para a Espanha, os programas voltados à oferta de oportunidades de trabalho para migrantes representavam um modo de controlar as migrações, ao passo que grupos da sociedade espanhola consideravam vantagem o emprego de migrantes irregulares para preencher as lacunas em trabalhos de baixa remuneração (HAAS, 2008). A Itália, por seu turno, optou por políticas mais restritivas, mas também oferecia cotas para que migrantes africanos se inserissem no mercado de trabalho em troca da cooperação dos países desses nacionais na gestão dos fluxos migratórios. A Itália manteve relações com países do Norte da África durante toda a primeira década dos anos 2000, especialmente com a Líbia, criando políticas e reforçando as já existentes, contra as migrações. Observa-se que a Itália buscou seguir as mesmas medidas da UE no que diz respeito aos acordos para o controle desses fluxos, as quais se desdobravam de diversas formas, a saber: controle nas fronteiras, patrulha conjunta no mar e financiamento italiano para a Líbia no aspecto de construção de centros de detenção para migrantes. Finalmente, as considerações finais contribuem para uma observação geral de todas as discussões

⁶ Em 2004, o número de migrantes ilegais que chegavam à Itália era em torno de 12.000. (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 317). Não foram encontrados registros sobre as cifras precisas de anos anteriores.

⁷ De acordo com Baldwin-Edwards (2006, p. 317), em 1996 o número de migrantes ilegais que chegavam na Espanha era em torno de 1.573; em 2000, o número aumentou para 15.000.

contempladas nessa investigação, buscando interpretar e compreender as variáveis independentes das políticas de securitização dos fluxos migratórios do Norte da África pelos países-membros da UE.

2 SECURITIZAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS

Quer o queiramos quer não, as migrações continuarão, porque fazem parte da vida. Não se trata, portanto, de as impedir, mas sim de as gerir melhor e de fazer com que todas as partes cooperem mais e compreendam melhor o fenómeno. Kofi Annan

O conceito tradicional de segurança, que entende o setor militar como importante meio para garantir a segurança do objeto referencial-Estado, passou a ser questionado e repensado no contexto do fim da bipolaridade no cenário internacional. De acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1998), esse questionamento foi influenciado tanto pelas novas premissas que surgiam sobre esses estudos, como também pela necessidade dos próprios Estados em lidar com os diversos problemas de segurança. O processo de globalização e sua influência no fenômeno migratório, por criar maiores redes e comunicações entre atores internacionais, seria uma das principais causas para o aumento da preocupação dos Estados em relação à sua segurança. O entendimento de que apenas esses atores representavam ameaças uns aos outros foi perdendo espaço nas discussões de Política Internacional, como na própria realidade do cenário. A atenção se voltava cada vez mais para outros objetos de referência, como os indivíduos. Essa discussão foi tratada pelos interlocutores da Escola de Copenhague⁸ entre as décadas de 1980 e 1990, propondo a reflexão sobre outros objetos de referência além dos Estados, como os migrantes e, ainda, sobre outros setores, além do militar, alargando o conceito de segurança (HUYSMANS, 1998).

Além do alargamento do conceito de segurança, os interlocutores da Escola de Copenhague desenvolveram o conceito de securitização nas supracitadas décadas. Esse conceito é empregado para explicar o modo que determinada temática é enquadrada em uma agenda de segurança, ou seja, como essa questão passa a ser considerada de extrema importância, envolvendo riscos ao objeto referencial-Estado⁹. A urgência de que se deve

⁸ A Escola de Copenhague (*Copenhagen School* – em inglês) é uma escola europeia de estudos de segurança e, portanto, “teoriza sobre experiências e/ou questões específicas de segurança europeia” (HUYSMANS, 1998, p. 483). Segundo Tano (2003), algumas das análises da *Copenhagen School* são voltadas para estudos para paz e, além disso, os seus teóricos argumentam que o conceito de segurança tradicional é insuficiente para abranger todas as questões da Segurança Internacional (TANNO, 2003).

⁹ Securitizar uma questão significa transcendê-la de uma agenda política, ou politização, para uma agenda de segurança. O fato dessa questão ser considerada um assunto de segurança pode desencadear medidas urgentes para que o suposto problema seja resolvido. Ou seja, corre o risco de assuntos securitizados receberem uma atenção extrema ou serem tratados de forma indevida.

tomar uma atitude a respeito do que é visto como ameaça é um dos principais pontos característicos da securitização (BALZACQ, 2011). Para que essa urgência sobre uma determinada questão seja consentimento geral, e, assim, para que a securitização tenha êxito, Buzan, Wæver e Wilde (1998) argumentam que o discurso é fundamental. Balzacq (2011, p. 3) é crítico quanto à concepção de securitização da Escola de Copenhague, e afirma que, mais do que um processo discursivo, a securitização deve ser “entendida como um conjunto de práticas inter-relacionadas e os processos de produção, difusão e recepção / tradução que tornam ameaças reais¹⁰”.

Simultaneamente ao desenvolvimento do conceito de securitização, e das discussões que surgiam a respeito entre as décadas de 1980 e 1990, as migrações cada vez mais tornavam-se alvo de “construções políticas” que as associavam a um fenômeno desestabilizador da sociedade, isto é, elas representavam ameaça e “perigo para a ordem pública” (HUYSMANS, 2000). A mobilidade humana começou a ser relacionada ao processo de transformação social, que nem sempre era bem-vinda, especialmente para as sociedades que recebiam estrangeiros de forma significativa (CASTLES, 2005). O discurso de que as migrações provocariam, supostamente, a desestabilização econômica, social e cultural se tornava comum nessas décadas (HUYSMANS, 2000). Tal discurso foi sendo utilizado especialmente por partidos de extrema direita, pela mídia e por instituições, o qual poderia ser observado na União Europeia durante o processo de emergência do Tratado que a consolidava como união política¹¹, segundo Huysmans (2000).

As migrações, principalmente as migrações internacionais, passaram a ganhar notoriedade nas discussões políticas durante a década de 1990, e adquiriram maior atenção no século XXI (CASTLES, 2005, p. 15). Para Castles (2005), isso é consequência da representação que as migrações internacionais adquiriram como formas “de transformação e desenvolvimento social”, tendo em vista que no final do século XX elas passaram a ocorrer com maior intensidade, especialmente com o processo de globalização e com a intensificação de conflitos em alguns países. Como supracitado, os fluxos migratórios muitas vezes eram encarados como problemas e vistos como causas de insegurança, provocando reações e medidas tomadas por governos em nível de segurança (IDEM, p. 37).

¹⁰ Tradução livre do original: “a set of interrelated practices, and the processes of their production, diffusion, and reception/translation that bring threats into being.”

¹¹ De acordo com Velasco (2014), a mídia como recurso para a disseminação da imagem da migração como ameaça não é novidade. As ações e reações de urgência por parte da União Europeia sempre fizeram parte desse bloco, mas, utilizam de “circunstâncias políticas” em que a intensificação da securitização da migração pode ser maior ou menor, dependendo dessas circunstâncias (VELASCO, 2014, p.67).

Para Castles e Miller (1998, p. 2) as migrações internacionais representam, em parte, consequências de conflitos, mas, por outro lado, também podem provocar novos conflitos. O crescente foco no final do século passado sobre essa temática em um contexto de segurança demonstrou isso. A representação das migrações como “um perigo para os padrões de vida para a coesão social” (CASTLES, 2005, p. 37) possibilitou cada vez mais os estudos das migrações sob uma ótica de segurança, especialmente aquela nos termos da Escola de Copenhague. Tendo isso em vista, as seções deste capítulo buscam apresentar e discutir os conceitos de securitização e de migrações internacionais, a fim de fornecer uma melhor apreensão das questões relativas ao objeto de estudo desse trabalho, bem como ao principal objetivo dessa pesquisa, que é analisar como os fluxos migratórios oriundos de países do Norte da África foram securitizados por países-membros da UE na primeira década dos anos 2000.

2.1 Securitização: um processo discursivo, ou mais do que isso?

Os teóricos da Escola de Copenhague propuseram a reflexão, nos estudos de segurança, sobre outros objetos de referência além dos Estados, como as migrações, e ainda sobre outros setores além do militar, definindo a nova visão sobre o conceito de segurança como alargadora ou abrangente (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Para discutir o conceito de segurança sob uma ótica abrangente é necessário reconhecer os distintos objetos de referência, que, por sua vez, podem estar sujeitos a diferentes tipos de ameaças (TANNO, 2003, p.59). Os objetos de referência são aqueles que sofrem uma ameaça. Esses objetos variam de acordo com os níveis de análises, os quais são definidos por uma gama de escalas espaciais, da menor para a maior, a saber: Indivíduos, Subunidades (grupos organizados de indivíduos que compõem as unidades), Unidades (atores compostos por vários grupos políticos e comunidades, como os Estados), Subsistema Internacional (significa grupos de unidades dentro do Sistema, tais como processos de integração ou organizações econômicas, como a ASEAN e a OPEP), Sistemas Internacionais (abrange todas as unidades do planeta) (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Com isso, a perspectiva abrangente, também conhecida como “visão alargadora” do conceito de segurança, torna-se passível a críticas, pois ao tratar os objetos de estudo por meio de uma ótica ampla poderia gerar mais dúvidas para os analistas da área (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Ainda assim, essa perspectiva forneceu importantes contribuições, questionando as tradicionais e limitadas análises de segurança, e

abordando diversos temas, como interesses e práticas políticas nesse âmbito. E mais do que isso, a ideia de expansão do conceito de segurança traz nessa reflexão a tentativa de esclarecer como uma determinada questão passa a adquirir um grau de importância elevado, demandando políticas e soluções especiais.

A proposta da abrangência do conceito de segurança foi inicialmente desenvolvida pelos estudiosos da Escola de Copenhague, os quais compreendem que as ameaças à segurança são um problema não só da esfera militar, mas também de outros setores, como a política, a economia e o meio ambiente (TANNO, 2003, p.50). Além disso, foi com essa Escola que o termo “securitização” foi colocado em pauta, com o objetivo de analisar o porquê, sob quais condições e para quem uma questão se torna um tema de segurança¹². Em outras palavras, esses questionamentos giravam em torno de quais elementos, narrativas e instituições, ou líderes políticos poderiam estabelecer o que seria colocado numa agenda de segurança (HUYSMANS, 1998). Nesse caso, a agenda seria a europeia, já que a Escola de Copenhague tinha como proposta analisar a segurança no contexto da Europa (IDEM).

Brancante e Reis (2009, p. 77) entendem a securitização como um “processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, destacando que o assunto deve passar a constar no domínio da segurança¹³” (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 77). Essa consiste em uma conceituação geral do termo. Para Balzacq (2011, p. 1) existem diversas formas de falar sobre o processo de securitização. O autor entende, por exemplo, que securitização desenvolvida nos termos da Escola de Copenhague se caracteriza como uma “visão filosófica”; já para os que possuem uma veia na teoria social, ou sociológica, focariam a securitização “em termos de práticas, contexto e relações de poder que caracterizam a construção de imagens de ameaça” (IDEM). Isso não significa que o aspecto discursivo, ou das narrativas, não seja importante, mas que existem outras perspectivas além dele. Mais tarde retornar-se-á a essa discussão.

Por ser a securitização entendida como um processo que influencia o enquadramento de uma questão na agenda de segurança, como citado por Brancante e Reis, segundo Buzan, Waeber e Wilde (1998), ela pode ser vista como uma versão mais extrema de politização. Isso

¹² O objetivo da Escola de Copenhague com os estudos sobre securitização era inicialmente desenvolver uma abordagem mais “radical” nos estudos de segurança. No entanto, para Booth (2007, p. 167), apesar dos novos elementos trazidos por esses teóricos, existe uma lacuna atinente ao posicionamento “radical”, uma vez que o foco de suas análises ainda é no Estado e no discurso das elites políticas.

¹³ Segundo os autores, essa é uma definição parcimoniosa que omite a angústia que traz o questionamento “o que é segurança?” (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 77).

porque para os autores a questão, antes de securitizada, já faz parte de uma discussão política na esfera social. De outro modo, tornar um assunto politizado como uma questão de segurança significa caracterizá-lo como um problema que demanda medidas emergenciais. O que a Escola de Copenhague trouxe de novo nesse campo de estudo foi a concepção de segurança como um conceito subjetivo, além de ter enfatizado o poder político e o simbolismo da palavra segurança no processo de securitização (BOOTH, 2007, p. 164). O problema de segurança seria resultado de uma construção social, por isso a securitização é vista como um processo intersubjetivo, no qual destacam-se os atos de fala como elemento primordial nesse âmbito (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, pp.30-31). É por meio das falas, do discurso ou da retórica que uma questão se torna um problema de segurança (BALZACQ, 2011, p. 1).

De acordo com Dijk (2006), “a característica determinante da securitização é, portanto, uma ação linguística marcada por um argumento específico de sobrevivência, prioridade de ação e urgência” (DIJCK, 2006, p. 3). Balzacq (2011, p. 22) vai mais além nessa reflexão, e afirma que as questões promovem a securitização variam de contexto, e por isso “seria presunçoso pensar” que elas podem ser apreendidas de forma genérica, mas reconhece que:

De fato, estudar a securitização é desvendar o processo pelo qual um agente securitizador induz uma audiência a concordar com uma dada interpretação de um evento ou um conjunto de eventos. Nesse sentido, um estudo de securitização combina questões de persuasão e competência linguística para colocar a questão da agência no centro da análise do discurso¹⁴.

A concepção de que as ameaças não existem fora do discurso é explicada pelos interlocutores da Escola de Copenhague com a ideia de que o ato de fala das elites estatais, por exemplo, constrói o problema de segurança (BOOTH, 2007, p. 163-164). Para tanto, o discurso/ato de fala dos agentes securitizadores deve ser capaz de demonstrar uma diferença entre o que pode ser considerado como “normal” e o que deve ser tratado com prioridade, ou seja, é necessário que se endosse que o problema deve ser solucionado por meio de medidas ou ações especiais para que se assegure o objeto referencial (IDEM).

Para os teóricos dessa Escola, segurança consiste em um “ato do discurso” como um cenário em que, de um lado estaria o agente securitizador, definindo o objeto referente ameaçado (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 80), e de outro lado a audiência receptiva à

¹⁴ Tradução livre do original: “Indeed, to study securitization is to unravel the process by which a securitizing actor induces an audience to agree with a given interpretation of an event or a set of events. In this sense, a study of securitization blends questions of persuasion and linguistic competence to place the issue of agency at the center of discourse analysis.

retórica do agente. Buzan, Wæver e Wilde (1998) se referem ao agente securitizador (líderes políticos, burocráticos, governos, grupos de pressão) como aquele que precisa deter poder de influência para ajudá-lo no ato de persuasão durante o processo. Aqui, a essência estaria no poder de convencimento da audiência sobre o problema de segurança. É importante ressaltar que o próprio ato de fala já é uma ação, pois “o discurso molda as relações e constrói sua forma e conteúdo” (BALZACQ, 2011). Já a audiência, para os interlocutores da Escola de Copenhague, são o público ouvinte/receptivo, o qual deve consentir com a ideia de que determinada questão deve estar na agenda de segurança. Por fim, os teóricos dessa Escola trazem outro elemento nesse processo: o objeto referente, aquele sujeito a ameaças.

A relação entre ambos, agente securitizador e audiência, não é simétrica ou igual, porque ele varia drasticamente com a posição que o ator (ou agente) securitizador possui (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Por outro lado, para Balzacq (2011), não é tão simples distinguir os agentes securitizadores da audiência, por isso uma alternativa para entender melhor o processo de securitização é analisar como são realizadas as práticas políticas, e como os agentes e a audiência lidam com os problemas de segurança (BALZACQ, 2011, p. 15). Já para Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 31), a segurança é, portanto, “um campo estruturado em que alguns atores são colocados em posições de poder por terem vozes de segurança genericamente aceitas, e por terem o poder de definir segurança¹⁵”. Para os autores, esse poder nunca é absoluto, uma vez que não existe a garantia de que a audiência irá concordar com a ameaça existencial proferida pelo agente securitizador, mas se isso ocorre, então pode-se afirmar o sucesso da securitização (IDEM).

No que diz respeito ao ato de fala, se ele é capaz de influenciar o processo de securitização de uma questão. Então como isso ocorre, principalmente levando em consideração o papel das palavras? Balzac (2011, p. 25) argumenta que as palavras influenciam o processo de securitização dependendo do contexto e posição que o agente securitizador se encontra. Essa influência depende, ainda, de uma relativa validade das declarações que possuem como fim o consentimento da audiência e, da “maneira pela qual o agente securitizador defende a ocorrência de uma questão, isto é, a estratégia discursiva exibida” (IDEM).

¹⁵ Tradução livre do original: “Security is thus very much a structured field in which some actors are placed in positions of power by virtue of being generally accepted voices of security, by having the power to define security”.

Ken Booth (2007, pp. 167, 168) entende que o sucesso da securitização não está vinculado exclusivamente ao agente securitizador e à ressonância de seu ato de fala numa audiência particular, pois não há garantia de que todos que estão do lado da audiência concordem com os agentes. Para esse autor, não é a aceitação do discurso securitizador pela audiência que determina o sucesso do processo de securitização. Isso porque o agente securitizador precisa de apoio formal e moral, e quanto mais esses dois apoios forem congruentes, mais a securitização alcançará sucesso (BALZACQ, 2011, p. 9). O apoio formal seria aquele em que a tomada de decisão de uma instituição contribui para o processo, como o voto de um parlamento ou congresso a respeito de uma temática sobre segurança; já o apoio moral estaria relacionado ao público e às suas características¹⁶. Esse último pode condicionar o apoio formal (IDEM).

No processo de securitização nos termos da Escola de Copenhague, o que mais revela o seu caráter conservador é a ênfase na audiência¹⁷ que ouve o ato de fala do agente (BOOTH, 2007, p. 167). No entanto, Balzacq (2011, p. 13) afirma que, além de destacar a receptividade da audiência à retórica, é necessário que a história desse público-alvo tenha certa relação com o que se fala, isto é, com o que está na agenda de segurança, para que enfim, haja securitização. Segundo o autor, nesse âmbito a securitização teria êxito porque a audiência já está “sensível” historicamente ao tipo de ameaça que se fala. Assim, o agente securitizador deve estar ciente de suas escolhas no que diz respeito ao momento certo de realizar uma declaração sobre segurança, especialmente em tempos considerados críticos com relação ao objeto de referência ameaçado (IBIDEM).

Nesse contexto, Balzacq (2011, p. 25) afirma que é difícil identificar quem é capaz e quem não é de realizar uma persuasão. Quando se analisa empiricamente, constata-se assimetrias entre audiências no que diz respeito à informação, tornando-se mais fácil alcançar o consentimento de um público-alvo. Conforme o autor,

Como a audiência não está plenamente informada, por exemplo, da proximidade temporal das ameaças, ela geralmente se baseia nos discursos das autoridades estaduais, porque acha que os últimos, que são o local da legitimidade constitucional, devem ter “boas razões” para afirmar, neste

¹⁶ O autor se refere ao público como a audiência, aquela receptiva ao discurso ou narrativa do agente securitizador.

¹⁷ A audiência, ou público-alvo, diz respeito à população que o agente securitizador direciona sua fala sobre a potencial ameaça. Ela pode ser receptiva a essa fala de modo a aceitar ou concordar com o que é proferido, o que pode determinar se um assunto é securitizado ou não.

caso, que aquele "X" representa uma ameaça à sobrevivência de um estado¹⁸ (IDEM).

Dessa forma, o agente securitizador deve expressar ao público o quão crítico é aquele problema de que se fala (BALZACQ, 2011, p. 26). Por isso, ao pensar na securitização “em termos de lógica da persuasão”, infere-se que seu significado principal é o uso estratégico argumentativo, por meio da língua e das palavras, que busca determinar algo como de extrema importância, concentrando-se no processo intersubjetivo (IDEM, p. 27).

Na securitização, os “fenômenos políticos podem ser construídos como ameaças existenciais a diferentes dimensões do Estado” (ALVES, 2015, p. 28). O que importa, aqui, é entender como se dá o processo de desenvolvimento do que se enxerga como ameaça, e quais as questões envolvidas nesses processos, para que se atribua uma ideia de que a ameaça é real. A segurança seria, então, o produto das relações intersubjetivas, e a percepção da ameaça, nesse sentido, representaria um dos principais elementos constitutivos de uma agenda política, especialmente relacionada à segurança (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 74).

Segundo os teóricos da Escola de Copenhague, sumariamente, segurança é sobre discurso, e, portanto, a atenção se voltará àquele que fala e àqueles que ouvem uma narrativa sobre segurança em contextos específicos (BOOTH, 2007, p. 165). Para Booth (2007, p. 165), o posicionamento dessa abordagem ao se centrar no discurso acaba por se perder da realidade, e precipita-se quando entende que ameaças não são possíveis de existir fora do discurso. Para esse autor, algumas ameaças podem ser claras empiricamente, quando se utiliza, por exemplo, do perigo que o aquecimento global representa para Estados insulares (BOOTH, 2007, p. 165).

Crítico ao modo como os interlocutores da Escola de Copenhague desenvolveram o conceito de securitização, Balzacq (2011, p. 19) argumenta que esse não é apenas um processo discursivo, no sentido das narrativas ou da retórica sobre o conteúdo de ameaça, mas também um processo pragmático. A securitização pode ser “discursiva e não discursiva¹⁹, “intencional e não-intencional, performativa, mas não um ato em si” (BALZACQ, 2011, p. 2). A crítica de Booth (2007, p. 167) a esse respeito é de que, ao focar o ato de fala dos que detêm poder para isso, os estudos de securitização podem estar sujeitos a um estilo “elitista”.

¹⁸ Tradução livre do original: “Since the audience is not fully informed, for instance, on the temporal proximity of threats, it usually relies on state officials’ discourses because it thinks that the latter, who are the site of constitutional legitimacy, must have “good reasons” to assert, in this case, that “X” represents a threat to a state’s survival.”

¹⁹ Sustenta-se, aqui, que o discurso não se refere à concepção de discurso para a perspectiva pós-estrutural. Compreende-se que discurso também engloba as práticas cotidianas.

Segundo o autor, nas análises de securitização da Escola da Copenhague, os “principais líderes”, “estados”, “elites ameaçadas” e “públicos-alvo”, são os que possuem o poder de fazer uma agenda de segurança, securitizando uma questão. Assim, os que não possuem “poder discursivo são desprivilegiados, incapazes de participar do jogo de securitização, sendo “não apenas silenciosos, mas silenciados” (IDEM).

Por uma constatação semelhante à de Booth, e com o interesse em expor outra visão sobre securitização diferente da concebida pela Escola de Copenhague, Balzacq (2011) distingue duas abordagens interessadas sobre esse processo: a filosófica e a sociológica. A primeira estaria ligada aos termos utilizados pela Escola para falar sobre esse processo, a qual usa o discurso como ferramenta fundamental para que a securitização tenha sucesso. A segunda se baseia numa compreensão de securitização como um processo estratégico (pragmático) “que ocorre dentro e como parte de uma configuração de circunstâncias, incluindo o contexto, a disposição psicocultural da audiência e o poder que tanto o falante quanto o ouvinte trazem à interação²⁰” (BALZACQ, 2011, p. 1-2).

Para a abordagem sociológica, o *habitus*²¹ dos agentes, isto é, sistemas dispostos a funcionarem como princípios estruturantes de práticas e representações (BOURDIEU, 1977), determinam o que é performativo. O que se designa por performativo são as ações mediadas por esse *habitus*, e ainda, são um “conjunto de disposições que informam suas percepções e comportamentos” (BALZACQ, 2011, p. 2). Em outras palavras, a parte performativa seria o *locus* das práticas, que por sua vez são “resultados de jogos de poder dentro do campo ou contexto social, de um lado, e entre estes e o *habitus* de outro” (IDEM). Em suma, é a interação do hábito dos agentes, mas também das percepções do público, que reproduzem as práticas de um processo de securitização.

As práticas na securitização estariam, ainda, relacionadas às ferramentas políticas de segurança. Estas são dispositivos sociais voltados para o que é considerado uma ameaça, e seriam capazes de moldar as relações sociais, ao identificar essa ameaça, ao criar uma imagem sobre ela, e, posteriormente, ao decidir o que se deve fazer a respeito (IBIDEM, p.

²⁰ Tradução livre do original: “that securitization is better understood as a strategic (pragmatic) process that occurs within, and as part of, a configuration of circumstances, including the context, the psycho-cultural disposition of the audience, and the power that both speaker and listener bring to the interaction.

²¹ De acordo com Bourdieu (1977, p. 72), *habitus* são “sistemas de disposições duráveis, transponíveis/estruturas estruturadas, predispostas a funcionar como estruturas estruturantes”, ou seja, que são determinadas a operar como princípios que geram práticas e representações as quais, por sua vez, podem ser reguladas. Ainda que se enxergue o *habitus* dos agentes como harmonizado, possibilitando a previsibilidade das ações e reações durante sua interação, é necessário reconhecer que qualquer modificação nessa interação pode gerar incertezas quanto ao seu resultado (IDEM).

16). As práticas de segurança dizem respeito basicamente a dois tipos de ferramentas: instrumentos reguladores e instrumentos de capacidades (BALZACQ, 2011, p. 17).

Os instrumentos reguladores são aqueles que buscam influenciar a percepção do público alvo sobre uma ameaça, e ainda “fornecem a estrutura dentro da qual as ferramentas de capacidade operam”; já os instrumentos de capacidades são aquelas que demandam de capacitação para que indivíduos ou grupos tomem decisões e exerçam atividades que alcancem, pelo menos razoavelmente, o sucesso da securitização (IBIDIDEM). Para tanto, essas últimas ferramentas necessitam de treinamento, juntamente com outros recursos, para atingir fins políticos. Observa-se, então, que todas estas questões transcendem o argumento de que para que um problema entre no domínio da segurança, “a ameaça precisa ser declarada como existencial” (BRANCANTE; REIS, 2009).

Em suma, tanto para a Escola de Copenhague quanto para a variante sociológica, é importante destacar o papel do agente securitizador e da audiência. Sobre esta última em particular, as duas perspectivas apresentam a sua condição de maneiras distintas. Na primeira abordagem, a audiência representa um público receptivo ao ato de fala do agente securitizador, em que os problemas de segurança são criados por meio desse ato, e não construídos (BALZACQ, 2011, p. 8). Por outro lado, para a visão sociológica, a audiência não é constituída completamente e somente passiva e receptiva ao discurso do agente, mas sim “uma categoria emergente” (IDEM, p.2), em que o modo como sucede a sua interação com o agente securitizador define a securitização. Os contrastes dessas duas perspectivas sobre securitização sugerem não a escolha de somente um modo de se analisar esse processo, pelo contrário, permitem e contribuem para uma reflexão teórica mais ampla e diversificada sobre esse tema. Reconhece-se, assim, a importância das narrativas e das práticas de agentes e audiência na securitização.

As considerações sobre essa discussão teórica remetem para algumas questões ignoradas anteriormente e que merecem ser ressaltadas. Primeiro, com o processo de securitização, à medida que o objeto referente se desloca para o topo da agenda e, com isso, ganha caráter prioritário e emergencial, cada vez mais são as chances de serem atribuídas a esse problema “soluções extraordinárias” (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 82). Isso pode ter influência no modo como as ações são tomadas quanto ao problema. Por exemplo, se forem atribuídos aos fluxos migratórios números exponenciais em direção a uma sociedade, e, ainda, que os migrantes provocariam uma desestabilização política e/ou econômica, as ações tomadas podem ser o reforço do controle de fronteiras e a busca por outras vias para controlar

esses fluxos, como a cooperação com os Estados de origem desses indivíduos. Essas políticas requerem excepcionalidade, porque, como supracitado, consideram-se migrantes de certas nacionalidades como potenciais riscos à sociedade receptora.

Um segundo ponto que merece ser mencionado diz respeito à proposta da Escola de Copenhague para superar a securitização. A resposta a esse processo seria a “dessecuritização” (BOOTH, 2007, 168). Compreendida como o processo oposto ao de securitização, a dessecuritização tem como objetivo diminuir a importância/significado de uma questão encarada como ameaça existencial (IDEM). Não obstante, a dessecuritização pode gerar riscos quando aplicada a assuntos importantes. Booth (2007, p. 169) entende que “a dessecuritização pode ser um movimento dos poderosos para diminuir o significado das inseguranças reais”, e, por isso, ainda que esse tipo de resolução seja interessante, ainda possui falhas. O autor comenta que essa crítica não tem o intuito de desmerecer ou omitir o trabalho importante dos teóricos da securitização, reconhecendo-se o seu valor na “virada teórica nos estudos de segurança” (BOOTH, 2007), mas que é necessário se pensar noutras alternativas.

A securitização faz parte de um processo construído por meio de percepções, narrativas, contextos e hábitos entre agentes e audiência, e pode contribuir para a reflexão de como determinadas questões são tratadas de modo excepcional, as migrações são uma delas²². A securitização de fluxos migratórios é possível de ocorrer principalmente porque geralmente os migrantes são associados ao comprometimento da sociedade, seja em âmbito econômico, político, social ou cultural (BUZAN apud IOV; BOGDAN, 2017, p. 15). Antes de adentrar nessa discussão, busca-se melhor apreender os principais conceitos de migrações internacionais.

2.2 As migrações internacionais: conceitos, contextos e discussões

O deslocamento humano se trata de um fenômeno antigo, pois se sabe que os indivíduos sempre migraram, seja voluntária ou involuntariamente. Alguns estudiosos das migrações internacionais, como os do Coletivo IOÉ²³ (2001), buscam apresentar diferentes etapas do

²² Argumenta-se que exemplos de medidas excepcionais relacionadas às migrações são as prisões de migrantes, seja em fronteiras ou na trajetória para o seu destino, e criação de centros de detenção para esses indivíduos.

²³ Equipe de investigação sociológica que desenvolveu o artigo intitulado “Flujos migratorios internacionales: Marco de comprensión y características actuales”, cuja referência encontra-se nas páginas finais deste trabalho.

fenômeno ao longo dos anos, em suas distintas fases e processos sociais. Argumenta-se que isso não é uma tarefa fácil, já que, como mencionado, as migrações sempre existiram, sendo motivadas por causas diversas (ROCHA; MOREIRA, 2010). Por isso, esse fenômeno não se trata exclusivamente de “uma invenção do século XX”, e muito menos um efeito apenas da modernidade e do capitalismo, já que sempre fizeram parte da história da humanidade (CASTLES; MILLER, 1998, p. 4).

Ainda que se reconheça que as migrações ocorrem desde tempos remotos, há um consenso na literatura de que foi somente após a Segunda Guerra Mundial que as questões relativas a esse fenômeno passaram a ter uma maior importância nas discussões políticas, especialmente por causa do cenário de migrações forçadas causadas pela guerra (ROCHA; MOREIRA, 2010, p. 17). Nesse contexto, sentiu-se a necessidade da criação de normas internacionais a fim de lidar com a temática, e para atender as necessidades daqueles que migravam forçosamente, como a Convenção de Genebra de 1951 relativa aos refugiados.

Pela sua dimensão, causas e consequências, as migrações se tornavam cada vez mais o centro da arena de discussões e gerências de organizações internacionais, criadas com o objetivo principal de atender os migrantes e de trabalhar com as questões relacionadas a elas. Chiarello (2012, p. 33-34) entende que as migrações internacionais, por serem fenômenos transnacionais, isto é, que ultrapassam fronteiras entre Estados, demandam políticas internacionais, em que atores trabalhem em conjunto para fornecer respostas a tudo o que diz respeito ao fenômeno, como problemas e desafios. Assim, em 1951 foi criada a Organização Internacional para as Migrações (OIM), tendo a finalidade de lidar, em colaboração com os governos, com os desafios das migrações (ONU, 2019). Como principal organização mundial intergovernamental, e contando com a participação de 166 Estados-membros e 8 Estados observadores, a OIM busca fornecer assistência tanto aos governos dos Estados-membros dessa instituição como também assistir os migrantes (IDEM).

Para Castles e Miller (1998, p. 4), a migração internacional cresceu tanto em quantidade quanto em importância desde 1945, mas especialmente em meados da década de 1980. Argumenta-se que as migrações fazem parte de um cenário que alcançou proporções maiores com o processo de globalização, a qual caracteriza-se pela intensificação das

interconexões em escala mundial²⁴ (CASTLES, 2005, p. 21). Ou seja, acredita-se que esse processo influenciou o rápido crescimento do fenômeno tendo em vista que aumentava a integração dos mercados e o diálogo global entre Estados. Haas (2005, p. 1270) realiza uma reflexão sobre aquilo que ele chama de “mitos da migração”. Segundo esse autor, um dos mitos da migração é a de que “vivemos em uma era da migração sem precedentes”, enfatizando que é necessário se ter um pouco de ceticismo no que diz respeito à compreensão de que a globalização gerou um número expressivo das migrações em termos globais. O autor reconhece que existiu certo aumento das migrações na década de 1990, mas acredita esse não foi um período excepcional quando comparado a fluxos migratórios anteriores. Sendo assim, o autor argumenta que narrativas alarmistas quanto a um cenário de intenso fluxo migratório é imprópria nesse cenário.

Nessa acepção, na década de 1990, desenvolviam-se cada vez mais estudos e debates sobre as migrações internacionais. Com efeito, surgiram várias contribuições sobre o tema, “atestando sua diversidade, seus significados e suas implicações” (PATARRA, 2006, p. 7). A literatura sobre questões relativas às migrações é ampla e diversificada (CASTLES, 2005, p. 21), ainda que no campo de Relações Internacionais os estudos sobre o fenômeno sejam limitados (CHIARELLO, 2012, p. 37). Castles afirma que pela complexidade do tema, é necessário que se faça uma discussão sobre, ainda que haja uma vasta referência a respeito.

O conceito de migrações internacionais é amplo, variado, e constituído de categorias específicas. As migrações internacionais, *grosso modo*, ocorrem quando pessoas atravessam fronteiras estabelecidas entre Estados, ou fronteiras internacionais, e quando esses mesmos indivíduos desejam residir no local de destino ainda que temporariamente (CASTLES, 2005, p. 16-17). Turistas e pessoas que viajam para resolver negócios, em teoria, não poderiam ser consideradas migrantes internacionais (IDEM), mas sim associados ao termo estrangeiros. Semelhante a esse conceito, mas de um modo geral sobre migrações, e não especificamente sobre as internacionais, a OIM as define como:

o deslocamento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado. É um deslocamento populacional, abrangendo qualquer tipo de movimento de pessoas, seja qual for o seu tamanho, composição e causas; inclui a migração de refugiados,

²⁴ Segundo o autor, essas interconexões ocorrem em “todos os aspectos da vida social contemporânea”, como as esferas “financeiras, comerciais, de ideias, de poluição, de produtos oferecidos pelos meios de comunicação social e de pessoas” (CASTLES, 2005, p. 21).

pessoas deslocadas, migrantes econômicos e pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo o reagrupamento familiar²⁵.

Segundo Patarra (2006, p. 9), mais do que processos sociais, os fluxos migratórios, seja entre países, regiões ou continentes, envolvem “fenômenos distintos, com grupos sociais e implicações diversas”. Nesse sentido, a principal atribuição de significado das migrações é o seu papel na modificação das sociedades (CASTLES; MILLER, 1998, p. 1). Adota-se, nesse trabalho, o conceito de migrações descrito pela OIM, entendendo que ele melhor corrobora para a compreensão das formas como o fenômeno pode ocorrer.

Observa-se que cada vez mais as migrações internacionais fazem parte de um processo de reestruturação da sociedade em nível mundial (Coletivo IOÉ, 2001, p. 33). Castles e Miller (1998, p. 1) acreditam no potencial transformador desse fenômeno para o futuro dos Estados, mas não no sentido do desaparecimento imediato desses atores internacionais, e sim na necessidade de interdependência que se cria entre esses eles ao lidar com a questão.

Conforme O'Reilly (2012), as migrações internacionais possuem seu caráter transformador, sendo capaz de afetar milhões de pessoas em toda parte do mundo, sejam elas migrantes ou não. Para essa autora, as migrações podem promover recursos para as sociedades de origem dos migrantes, e as de destino, contribuindo para a sua economia, mas também podem causar transtornos (O'REILLY, 2012, p. 4). Castles (2005, p. 15-16) acrescenta que as migrações não somente possibilitam o desenvolvimento social e econômico, bem como são o próprio resultado desse desenvolvimento. Ainda sobre isso, Castles (2005, p. 23) argumenta que, ao ter um aumento no seu nível econômico, as pessoas estão mais aptas a buscar outros locais considerados vantajosos em âmbito de oportunidades.

Por outro lado, à medida que as “pessoas não possuem capital econômico necessário para viajar”, elas permanecem no seu país, mas em caso de catástrofes ambientais, ou de conflitos e guerras, essas mesmas pessoas são forçadas a migrar, muitas vezes em condições precárias e de risco (IDEM). Castles, no entanto, enfatiza que esse resultado depende “das características das migrações e das ações tomadas pelos governos e por outras partes interessadas” (CASTLES, 2005, p. 15-16). Haas (2005, p. 1270) entende ser essencial analisar a relação entre migração e desenvolvimento como recíproca, uma vez que o fenômeno afeta tanto as sociedades de origem dos migrantes, como aquelas que os recebem. Ressalta-se que o

²⁵ Tradução livre do original: “The movement of a person or a group of persons, either across an international border, or within a State. It is a population movement, encompassing any kind of movement of people, whatever its length, composition and causes; it includes migration of refugees, displaced persons, economic migrants, and persons moving for other purposes, including family reunification” (OIM, 2011).

fenômeno pode contribuir para o desenvolvimento, dependendo das circunstâncias políticas e sociais das sociedades de origem e de destino (HAAS, 2005, p. 1275).

Segundo Basch, Glick-Schiller e Blanc (1994 apud CASTLES; MILLER, 1998, p. 27), as migrações, a longo prazo, podem gerar “redes comunicativas internacionais”, as quais “afetam as relações econômicas, as instituições sociais e políticas, a cultura e a identidade nacional de todos os países envolvidos”. De fato, observa-se que as relações em todos esses níveis podem ser atingidas pelas migrações. Por isso, Marchi (2011, p. 45) afirma que, para preservar sua identidade por meio de uma estratégia nacional, os Estados enfatizam as questões de identidades e “tipologias de migrantes”, com o objetivo de ter um maior controle sobre os fluxos migratórios, bem como buscar fornecer assistência a determinadas categorias de migrantes, como os solicitantes de refúgio ou os refugiados, mencionados *a posteriori*.

Nesse sentido, os Estados tendem a separar os migrantes em categorias, com a justificativa de melhor gerenciar e medir as migrações internacionais, como supracitado (FERNÁNDEZ; MIRAS, 2017). Algumas dessas categorias são apresentadas por Castles (2005, p. 18, 19-20) da seguinte forma: imigrantes laborais temporários (homens e mulheres que emigram por um período de tempo determinado, meses ou anos, para fins estritamente laborais); imigrantes altamente qualificados e empresários (“pessoas que geralmente trabalham em multinacionais ou organizações internacionais, ou que são altamente qualificadas”); imigrantes irregulares (algumas vezes são considerados ilegais somente porque migram para outros países sem os documentos necessários, e que geralmente migram em busca de emprego); refugiados (indivíduos que temem ser perseguidos por razões políticas, sociais, de religião ou raça, e que cruzam as fronteiras internacionais, receando voltar para o seu local de origem por esses motivos, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951); requerentes de refúgio (indivíduos que cruzam as fronteiras internacionais, mas não se enquadram nos termos da Convenção de 1951); migrações forçadas (estão inclusos nessa categoria não somente os refugiados e requerentes de refúgio, mas também pessoas que migram por causa de catástrofes naturais ou ambientais, e de projetos de desenvolvimento). O autor ainda inclui outras categorias, que é a de “membros de família”, considerando aqueles que migram especialmente para uma reunião familiar, e a de “imigrantes retornados”, que são aqueles que retornam aos seus países de origem depois de um tempo fora (IDEM).

Fernández e Miras (2017) problematizam a forma como os migrantes são categorizados, reconhecendo, primeiro, a complexidade em torno da definição de migrações internacionais. Um questionamento que surge a partir dessa problematização é: afinal, a

divisão dos migrantes em categorias melhora as políticas de assistência a esses indivíduos? Quem possui o poder de declarar o que são migrações irregulares ou não? (FERNÁNDEZ; MIRAS, 2017). Os autores refletem sobre essas questões porque, apesar da divisão com o intuito de melhorar a assistência aos migrantes, os Estados podem categorizar os migrantes de acordo com seus interesses. Questionamentos como esses são necessários, sobretudo porque, em alguns contextos, os Estados e a mídia tendem a distorcer a definição das migrações, passando uma imagem diferente da realidade (IDEM, p. 205). Por exemplo, a declaração das migrações como irregulares de forma genérica pela mídia e pelos governos, ou a suposta “pressão migratória” nos Estados, que já viraram rótulos no âmbito midiático europeu (FERNÁNDEZ; MIRAS, 2016, p. 145).

A ilha italiana de Lampedusa vem sendo há anos foco da mídia, principalmente por receber um número significativo de migrantes do Norte da África, especialmente de nacionalidade tunisiana (VELASCO, 2014, p. 67). Na tentativa de diminuir esses fluxos, um centro de detenção foi construído na ilha (IDEM). Outro exemplo se refere à utilização do termo “migrante ilegal”, que é repetido com frequência em notícias sobre migrações (VELASCO, 2014, p. 63). O uso frequente do termo tende a corroborar para a criminalização de um grupo de migrantes. Conforme Velasco (2014, p. 63), “adjetivar o imigrante como ilegal é um exemplo de ato de fala que institui em sua própria existência – ele é ilegal – uma relação com o crime, hoje reproduzida pela mídia”.

No que diz respeito ao imigrante irregular, especificamente, atribui-se a ele a condição de infrator das decisões do Estado quanto aos critérios estabelecidos para atravessar fronteiras, por exemplo, independentemente da situação que esse indivíduo se encontra (ALVES, 2015, p. 18). No entanto, é importante destacar que a migração irregular não é definida como um crime, propriamente dito (WALDELY et al, 2015, p. 242). As migrações irregulares são assim definidas principalmente porque os migrantes não portam consigo todos os documentos considerados necessários para que a sua condição como migrante seja vista como regular. No entanto, alguns desses indivíduos perdem seus documentos ainda no seu país de origem, a depender de sua condição, que pode ser a de refugiado, ou perdem ainda durante o seu trajeto até o destino final. Por isso, não se criminaliza a situação do migrante apenas por não possuir os documentos considerados obrigatórios. Apesar disso, ao enquadrar o migrante numa categoria de irregularidade, pode-se gerar distorções, culpabilizando o indivíduo do seu ato que supostamente estaria fora dos conformes impostos pelas normas.

Segundo Alves (2015, p. 18), o enquadramento do migrante em categoria de migrações irregulares é decidido pelo Estado²⁶, o qual possui domínio em se tratando de decisões sobre “quem pode e quem não pode entrar”. Para tentar evitar justamente distorções quanto às migrações, especialmente aquelas que consideram todos os migrantes uma só categoria homogênea, nesta dissertação, focar-se-á em pelo menos quatro das categorias supracitadas: migrações consideradas irregulares e ilegais, refugiados e requerentes de refúgio. Isso se justifica pelas referências e literatura utilizadas a respeito da securitização dos fluxos migratórios pelos países-membros da União Europeia, discussão dos próximos capítulos.

Entendendo que uma causa isolada não constitui a explicação suficiente do porquê as pessoas migram, Castles e Miller (1998, p. 27-28) expõem algumas perguntas que apoiariam a compreensão do fenômeno migratório, como: “quais fatores econômicos, sociais, demográficos, ambientais ou políticos mudaram tanto que as pessoas sentem a necessidade de deixar sua área de origem²⁷”?; além disso, “quais fatores proporcionam oportunidades para os migrantes na área de destino²⁸”?; e ainda, “Que estruturas e práticas legais, políticas, econômicas e sociais existem ou emergem para regular a migração e o assentamento²⁹”? As respostas a esses questionamentos variam de acordo com o contexto social e político em que os migrantes se inserem e, portanto, espaço geográfico da sociedade de origem bem como da sociedade receptora. A vida política dessas sociedades, especialmente as que recebem os migrantes, estão sujeitas a algumas modificações, o que pode gerar certo desconforto por parte da população (IDEM, p. 253).

O fenômeno das migrações em si não é o maior responsável pelo aumento dos custos que a sociedade receptora enfrenta. No entanto, os reais problemas econômicos e culturais eram na UE comumente associados como efeitos das migrações, principalmente em contextos de campanhas políticas (BOSWELL, 2003, p. 623). Essa era uma visão que demandava o apelo popular, e os eleitores, por sua vez, reivindicavam medidas urgentes para a temática (IDEM, p. 624). Esse constitui um dos passos da securitização das migrações, em que o “discurso público na maioria dos países da UE” focava o policiamento e a utilização de

²⁶ Para Weiner (2006, p. 89-102 apud CHIARELLO, 2012, p. 36), o controle dos fluxos migratórios que os países fazem por meio de normas, sejam elas seletivas, restritivas ou mesmo permissivas, tem impacto direto nas migrações, e na sua característica como regulares ou irregulares.

²⁷ Tradução livre do original: “What economic, social, demographic, environmental or political factors have changed so much that people feel a need to leave their area of origin?”

²⁸ Tradução livre do original: “What factors provide opportunities for migrants in the destination area?”

²⁹ Tradução livre do original: “What legal, political, economic and social structures and practices exist or emerge to regulate migration and settlement?”

instrumentos para controlar as migrações (IBIDEM). Como consequência, a recepção e o tratamento a esses migrantes, incluindo mesmo a dos refugiados, podem ser comprometidos. Desencadeiam-se rejeições a esses indivíduos, as quais podem ser observadas em declarações de partidos de extrema direita anti-imigrantes, como no caso da Europa Ocidental (CASTLES; MILLER, 1998, p. 253).

Além dessas expressões contrárias à sua entrada no local de destino, os migrantes podem se deparar com uma série de restrições sociais e políticas (Coletivo IOÉ, 2001, p. 38). Desse modo, as migrações internacionais podem gerar um número significativo de “pessoas politicamente desprovidas de direito, cuja marginalidade política é composta por vários problemas socioeconômicos” (CASTLES; MILLER, 1998, p. 253). É importante ressaltar que o problema não está nas migrações em si, mas sim nos problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais das sociedades de origem dos migrantes e, sobretudo, na imagem que muitas vezes é criada nas sociedades receptores sobre o possível perigo que essas pessoas representam. Na realidade, ao invés de ameaça, os migrantes muitas vezes são as principais vítimas das circunstâncias e falhas nas políticas que deveriam protegê-los e, principalmente, da falta de cooperação dos Estados quanto a sua proteção, no que diz respeito aos refugiados e aos requerentes de refúgio.

Em um mundo dividido entre Estados, as migrações internacionais se tornam um problema, já que “permanecer no país de nascimento é ainda visto como norma e mudar-se para outro como desvio” (CASTLES, 2005, p. 18). A problemática pode ser associada ao desencadeamento da “erosão das fronteiras”, que dividem os Estados, mas também para a transformação de culturas, línguas e identidades, a qual pode “desafiar as tradições”, provocando o receio daqueles que se deparam com a diferença (IDEM, p. 16). Para O’Reilly, as migrações internacionais podem gerar pelo menos dois tipos de reações: receptividade ou resistência coadunada à antipatia.

A resistência é expressa por meio de retóricas de “inundações” e “marés” de migrantes, atribuindo a questão um caráter excepcional (O'REILLY, 2012, p. 4). Particularmente, esse último tipo de reação é observado com maior frequência na história das migrações extracomunitárias para a União Europeia, principalmente pelas discursos utilizados por partidos de extrema direita, como as campanhas do partido de extrema direita Falange na Espanha contra as migrações (VELASCO, 2014, p. 133), pela mídia, bem como pelas medidas que passaram a ser utilizadas para o controle dos fluxos migratórios. No ano de 2006, a operação conjunta entre Frontex e Espanha nas Ilhas Canárias, que receberam cerca de 603

barcos com 31.863 migrantes, foi anunciada pela mídia como uma operação contra a “invasão massiva de migrantes ilegais” (VELASCO, 2014, p. 96). Para Velasco (2014, p. 98), a mídia divulga o envio de guardas de fronteiras e as operações de forma ampla. Por outro lado, hesita em revelar a origem dos migrantes, as rotas e as estatísticas sobre movimentos de migrantes irregulares, por exemplo (IDEM).

Ao observar os problemas que envolvem as migrações, e o modo como os Estados lidam com elas, Marchi (2011, p. 45) questiona como as medidas, a nível internacional, poderiam melhorar a administração das pressões que as migrações geram. De acordo com esse autor, com o processo de globalização acelerado, os indivíduos que estão envolvidos no fenômeno das migrações internacionais, isto é, não somente os migrantes, mas os outros agentes como contrabandistas que fomentam o tráfico de pessoas, possuem o controle dos fluxos migratórios. Por esse motivo o autor acredita ser necessário reforçar as políticas já existentes para supervisionar e organizar o quadro complexo das migrações e, ainda, criar novos tipos de políticas que sejam mais eficientes num âmbito *ad hoc* (IDEM).

Em 2003, por incentivo do secretário-geral das Nações Unidas, a *Global Commission on International Migration* foi criada por dezenove países, a fim de discutir os “dilemas, avanços e conflitos” nas políticas das migrações internacionais (PATARRA, 2006, p. 18). Essa Comissão tinha como principal objetivo fomentar debates sobre as migrações internacionais, bem como pesquisas que abrangessem os mais diversos assuntos relacionados a elas, a saber: desenvolvimento, comércio, segurança humana, demografia, deslocamento forçado, cooperação internacional, o papel da mídia, segurança nacional e internacional, recolher e divulgar informações relacionadas a migração, dentre outros (IOM, 2018). De acordo com Patarra (2006, p. 18), num relatório emitido por essa Comissão, foram apresentadas novas propostas com novos enfoques “a fim da “corrigir” o fracasso da comunidade internacional em capitalizar as oportunidades e enfrentar os desafios associados à migração internacional” (IDEM).

A Comissão realizou suas atividades até o ano 2005 (IOM, 2018), mas apesar de todas as políticas voltadas para a melhor gerência das migrações, permanecem as questões que podem servir de sugestões para outros trabalhos: por que as migrações continuam a ser consideradas um problema que os Estados enfrentam, considerando-as uma questão que deve ser colocada numa agenda de segurança? As políticas migratórias são justas para os migrantes e para os nacionais? Como tornar essas políticas mais justas para os migrantes? Qual o papel

dos Estados e organismos regionais e internacionais diante dessa questão? Buscar-se-á discutir sobre esses questionamentos ao longo dessa dissertação.

As migrações ainda são vistas como ameaça em potencial especialmente porque são associadas ao agravamento dos problemas sociais, econômicos e políticos, e por esse motivo muitas vezes associadas a um contexto de urgência. Argumenta-se que o primeiro passo para mudar esse cenário é refletir sobre a forma como as migrações e os migrantes têm sido vistos e tratados ao longo das últimas décadas, bem como refletir sobre o comportamento dos Estados no que diz respeito à temática. Portanto, faz-se necessário compreender o modo como um discurso de urgência sobre os fluxos migratórios é criado, e as ações que são tomadas a partir dessas narrativas, com o objetivo de assegurar a proteção do Estados. Além disso, os interesses políticos e as práticas dos agentes, instituições e líderes, constituem influências nesse processo, discussão essa aprofundada na próxima seção.

2.3 A securitização da migração sob uma discussão plural

A Escola de Copenhague teve papel significativo na inserção de novos temas a serem pensados por meio de uma ótica de segurança³⁰. Dentre eles, as migrações internacionais se destacam, especialmente por causa do contexto do fim da Guerra Fria, que provocou inúmeros questionamentos sobre o cenário da política internacional (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 74). Nesse âmbito, o desenvolvimento do conceito de securitização pelos teóricos dessa Escola pareceu ser ideal para entender por quê, e como, as migrações internacionais passam a ser vistas como um problema de segurança nacional. Pode-se afirmar que a securitização da migração se constrói por meio da ligação entre atos de falas bem-sucedidos³¹ de líderes políticos sobre as ameaças que um grupo de pessoas (migrantes) representam, e das práticas administrativas, por meio do controle e gerenciamento do medo³² (BIGO, 2002, p. 65-66).

³⁰ Esses estudos se intensificaram em fins da década 1980 e início da década posterior (HUYSMANS, 1998, p. 484).

³¹ A concepção do “discurso bem-sucedido” é significativa para o processo de securitização pensado nos termos da Escola de Copenhague. Como foi possível entender na seção anterior deste capítulo, Balzacq e Booth acreditam que esse não é o único elemento relevante nesse processo, pois é necessário se pensar em outras questões, como o *habitus* dos agentes e da audiência.

³² Para Bigo (2002, p. 63), o processo de securitização da migração é especialmente importante “para políticos, organizações policiais nacionais e locais, policiais militares, oficiais alfandegários, patrulhamento de fronteiras, serviços secretos, exércitos, juízes, alguns serviços sociais (saúde, hospitais, escolas), empresas privadas (analistas bancários, provedores de tecnologia de vigilância, policiamento privado), jornalistas (especialmente da televisão e dos jornais mais sensacionalistas) e uma fração significativa da opinião pública em geral”.

Aqui, o que se entende por objeto referente seria a sociedade ou nação, os agentes securitizadores seriam os governos, burocratas ou movimento sociais, e, por fim, as migrações representam a ameaça (HUYSMANS, 1998, p. 494).

Bigo (2002, p. 65) observa a relação da securitização das migrações com o sentimento de “desconforto” de cidadãos em relação aos grupos dos não nacionais, os quais supostamente gerariam riscos à sociedade. Para esse autor, esse sentimento não pode ser associado a um aspecto psicológico, mas sim a um “mal-estar estrutural”, efeito de narrativas que enfatizam a liberdade associada a limites de insegurança. Com a discussão da seção anterior, foi possível compreender que a história e o contexto social e político da sociedade, o *habitus* dos agentes, o papel das instituições, as práticas de segurança são elementos tão importantes quanto a narrativa no desenvolvimento da securitização da migração. Por isso, é importante destacar que a securitização da migração não se restringe apenas às práticas repressivas, pois estão espalhadas por “diversos dispositivos institucionais, práticas e discursos” (WALDELY et al, 2015, p. 235). Esse processo não significa sempre uma prática excepcional mais clara contra os fluxos migratórios, pois a própria classificação dos migrantes pode ser um ato utilizado na securitização³³ (IDEM).

Apesar da importância dos atos de fala, de acordo com Bigo (2002, p. 65), a securitização da migração decorre também de uma série de práticas administrativas, da constituição do perfil da população, e da avaliação do risco que se corre com esse fenômeno. Todas essas ações o autor chama de *habitus* específico do “profissional de segurança”, em que todas essas instâncias sociais têm o seu papel no gerenciamento do medo ou desconforto gerados pelas migrações. Além disso, “a segurança torna uma prática autorreferencial”, isso porque o que se deseja é mantê-la numa posição estável livre de qualquer coisa que desestabilize a sociedade (HUYSMANS, 1998, p. 492). Os fluxos migratórios têm sido encarados como possíveis ameaças existenciais e, portanto, vistos como uma perturbação contra as sociedades receptoras.

Além do caráter intrínseco ao fenômeno de transformação nos países “emissores e receptores de migrantes”, as migrações podem gerar reações diferentes, principalmente das sociedades que recebem os migrantes (CHIARELLO, 2012, p. 36). Essas reações variam entre a importância que se coloca em pauta sobre os possíveis riscos que o fenômeno

³³ Sobre isso, é necessário enfatizar que quando as migrações são securitizadas, utiliza-se do argumento de que elas são ilegais ou irregulares. Como supracitado, os Estados podem utilizar de classificações e categorias específicas para legitimar a justificativa das migrações serem encaradas como um problema de segurança (FERNÁNDEZ; MIRAS, 2017).

representa, até decisões na prática, como o reforço no controle das fronteiras. Esse se expressa mais como um tipo de garantir a segurança contra as ameaças, e contra os efeitos que as migrações podem ter na vida da sociedade. A presença dos migrantes é vista como um risco “às capacidades social, econômica e administrativa das instituições nacionais de conseguirem integrar a determinada quantidade de imigrantes” (HUYSMANS, 2006, p.47 apud ALVES, 2015, p. 33-34). No entanto, Alves (2015, p. 39) argumenta que a percepção das migrações como ameaças não pode ser considerada um consenso entre todos os setores da sociedade, pois para alguns, as migrações, especialmente as que são caracterizadas como irregulares, podem servir como um tipo de preenchimento de lacuna de certos empregos oferecidos sob determinadas condições as quais, normalmente, os nacionais não se submeteriam (ALVES, 2015, p. 39).

Para Alves (2015, p. 26), “o processo de securitizar constrói uma ameaça e ao fazê-lo legitima medidas cujos limites legais e morais são ignorados”. Waldely et al (2015, p. 237) argumentam que os migrantes são interpretados e classificados como “um risco que vem de fora”, e, por esse motivo, os dispositivos de controle dos fluxos migratórios não somente exercem sua atividade a fim de impedir esse deslocamento, mas buscam também padronizar esses sujeitos. Ao padronizar os migrantes em uma só classe, os regulamentos e os limites da legalidade são definidos, determinando a culpa da ilegalidade a esses indivíduos. Com isso, questiona-se: a quem exatamente direciona-se a securitização da migração? Esse questionamento esclarece a reflexão de que nem todo imigrante está sujeito a ser caracterizado como ameaça³⁴ (ALVES, 2015, p. 31). Os alvos da securitização da migração não são turistas ou estrangeiros “bem-sucedidos”, mas sim pessoas que possuem certo laço de dependência com a sociedade de destino, na esfera social, política e/ou econômica (VELASCO, 2014, p. 25).

Nessa acepção, a securitização da migração se desenvolve a partir da necessidade de assegurar a integridade e unidade política e social da sociedade ameaçada (BIGO, 2002, p. 67). Segundo Alves (2015, p. 35), “a percepção de que a comunidade política pode ser ameaçada pelos imigrantes ocorre porque, muitas vezes, considera-se que existe uma unidade harmoniosa e homogênea antes da chegada dos imigrantes”. De outro modo, a constituição do Estado como um espaço em que a sociedade é homogênea, ou como uma unidade, fornece a

³⁴ Sobre isso, Huysmans (1998, p. 494) acredita que as circunstâncias dos fluxos migratórios, as características sociais, como a origem dos migrantes, podem ser fatores determinantes na classificação das migrações como ameaça.

legitimidade para a diferenciação de quem é “de dentro” e de quem é “de fora”, e por isso a necessidade de vigilância daqueles que são de fora que querem ou precisam entrar nesse espaço. Em suma, são construídos significados que ligam a figura do imigrante como risco ao Estado soberano, e como causa de alguns problemas dessa estrutura estatal (BIGO, 2002, p. 84). As práticas discursivas e não discursivas são parte do mesmo “dispositivo” que é o processo de securitização das migrações (IDEM).

Para Waldely et al (2015, p. 237-238),

A demarcação do limite entre nacionais e estrangeiros, por exemplo, não funciona apenas para que se faça aplicar sobre estes últimos uma repressão específica ou um poder diferenciado. Trata-se de criar condições para que se soterram alteridades “ameaçadoras” e potenciais irrupções de insubordinação, mesmo no interior do que talvez se possa chamar de subjetividade do “nacional”.

Mais do que impedir os movimentos migratórios, os controles ao fenômeno visam normalizar os migrantes, sejam refugiados ou não, como os sujeitos que, diferentes dos cidadãos de sua sociedade, representam o risco ao aparato social, em suas mais variadas esferas (IDEM, p. 237). De acordo com Velasco (2014), a securitização da imigração transcende apenas a distinção entre os indivíduos nacionais e os não nacionais, pois o processo pretende, com a designação do sujeito como ameaça, excluir os migrantes de sua condição como sujeitos políticos. Para Brancante e Reis (2009, p. 101), “a securitização da imigração é negativa não apenas pelos efeitos nefastos que produz para os imigrantes, mas também pelo que produz no interior das sociedades que os acolhem”, isso porque o medo passa a ser parte do cotidiano dos cidadãos. A construção da imagem das migrações como ameaças exerce impacto no modo como os Estados e suas instituições lidam com as políticas relativas ao fenômeno, ou até mesmo relacionadas aos próprios indivíduos (migrantes).

A securitização da migração é um modo de assumir a intolerância às diferenças (BIGO, 2001, p. 100 apud ALVES, 2015, p. 35), o que dá legitimidade para a criminalização dos migrantes. Diferente do termo securitização, a criminalização estaria relacionada ao migrante em si, em que o sujeito, o qual é criminalizado, *grosso modo*, pelo seu ato de migrar e pelas condições que possui ao fazê-lo. De acordo com Lussi (2015, p. 141), “a criminalização pode ser expressa também pelo tratamento discriminatório da lei ou das políticas quando estas exigem de migrantes condições e comportamentos que não são exigidos dos nacionais ou vice-versa [...]”. Apesar de se compreender a importância de mencionar a criminalização dos migrantes, ressalta-se que o texto irá contemplar/considerar a

securitização das migrações, ao invés da criminalização, a qual possui um viés mais jurídico e mais voltado ao migrante/indivíduo após a sua entrada no local de destino.

As ferramentas de securitização da migração produzem subjetividades (WALDELY et al, 2015). Essas subjetividades podem fazer diferença nos contextos sociais e políticos das sociedades receptoras dos migrantes. Atribui-se ao fenômeno das migrações internacionais a ideia de que ele, supostamente, se torna responsável pelo surgimento ou piora de problemas, o que tira responsabilidades dos Estados sobre a questão. Esses atores utilizam as migrações como objeto de destaque do agravamento de problemas sociais. Argumenta-se que esse agravamento é consequência da própria isenção dos Estados em acolher, refugiados, por exemplo. Muitos deles não conseguem se inserir na sociedade, nem possuem acesso a moradia, o que os leva a residir em locais abandonados, reforçando a discriminação no acesso à habitação (AMNESTY INTERNATIONAL, 2018, p. 213).

Bigo (2002) afirma que existem intenções no processo de securitização das migrações. Se não houvesse, talvez não fosse necessário tratar o fenômeno com excepcionalidade. Para esse autor, a securitização do imigrante está relacionada à ideia do Estado como um corpo para a política, e com o “temor dos políticos de perder seu controle simbólico sobre as fronteiras territoriais” (BIGO, 2002, p. 65). Com isso, o interesse dos chamados “profissionais de segurança” pelas migrações possui uma ligação na vigilância e controle dos fluxos migratórios, os quais podem mesmo transcender as fronteiras nacionais (IDEM). Haas (2005) entende que o controle visando diminuir o fluxo migratório além de ser uma ação inútil, pode prejudicar essa gestão e gerar o efeito contrário: o aumento dos fluxos. O autor afirma que, ao invés de se utilizar políticas mais repressivas, é necessário que se permita a livre circulação, pois assim é que se teria um maior controle da mobilidade.

Alguns pontos centrais puderam ser adiantados, mas sem esgotar as discussões sobre a securitização das migrações na União Europeia. Discutir migrações internacionais por meio de uma abordagem de segurança se tornou cada vez mais comum. Para Brancante e Reis (2009, p. 75), isso ocorre especialmente em períodos de disputas eleitorais em países da UE. Por um lado, isso se justifica pelo modo como as migrações podem afetar a vida política e social dos países, e por outro, pelo modo como os atores (Estados) têm lidado com a questão³⁵. A concepção de que o Estado é o objeto referente ameaçado pelos migrantes sugere

³⁵ Sobre isso, Brancante e Reis (2009, p. 75) afirmam que a União Europeia tem lidado com as migrações no mesmo âmbito que se discute o “narcotráfico, crime organizado e terrorismo, sob a rubrica genérica de ameaça transnacional”.

ser uma narrativa utilizada para fins de jogos políticos (BIGO, 2002). Tal narrativa é utilizada ainda para legitimar e perpetuar o *locus* de autoridade dos políticos e, ainda, para desviar a atenção de outros problemas reais que a sociedade enfrenta (IDEM, 2002, p. 69), que podem ter relação direta com as práticas políticas e história dessa sociedade. Os próximos capítulos contextualizam a segurança societal no âmbito da União Europeia, e buscam compreender as políticas de segurança adotadas por esse bloco, e por seus países-membros, no que diz respeito aos fluxos migratórios provindos de países do Norte da África.

3 SEGURANÇA SOCIETAL: a comunitarização da segurança, os acordos e os pronunciamentos da UE em matéria de migrações

Sim, “identidade” é uma ideia inescapavelmente ambígua, uma faca de dois gumes. Pode ser um grito de guerra de indivíduos ou das comunidades que desejam ser por estes imaginadas. Zygmunt Bauman

As migrações constituem uma das principais temáticas discutidas no âmbito de políticas de segurança da União Europeia (VELASCO, 2014). Acredita-se que durante as décadas de 1980 e 1990 o fenômeno começou a obter maior relevância para a maioria dos países europeus, especialmente para os membros do bloco. À medida que o assunto ganhava importância, criavam-se formas de administrar as migrações com a colaboração entre os Estados da região. Na década de 1980, a assinatura do Acordo Schengen previu a diminuição do controle das fronteiras internas do espaço europeu (FERREIRA, L. V., 2011), mas, por outro lado, reforçou a vigilância nas fronteiras externas (SILVA; AMARAL, 2013). Segundo L. V. Ferreira (2011, p. 51), alguns Estados se demonstravam resistentes ao Acordo por ele possivelmente provocar o enfraquecimento da soberania dos países. Ainda assim, mais tarde o Acordo Schengen foi incorporado no acervo da UE, com a adesão de quase todos os membros desse bloco (IDEM), contribuindo para a criação do Espaço Schengen³⁶.

A criação de um espaço que passou a dividir, e também a diferenciar, o controle da mobilidade humana nas fronteiras dentro do território da UE e fora dela, reflete o *modus operandi* de uma política de segurança comum, embora os Estados prossigam operando também de acordo com suas demandas. Apesar do estabelecimento de acordos como o de Schengen, os Estados possuem autonomia para controlar as fronteiras conforme suas percepções, inclusive determinando quem entra e quem sai e, ainda, quem pode ser considerado uma ameaça (RIO, 2012, p. 118). Desde a concepção da instituição soberania³⁷, e

³⁶ Na década de 1980, antes mesmo da assinatura do tratado de Maastricht, na Europa já se discutiam questões relativas a fronteiras. A comunitarização europeia na esfera da mobilidade e da segurança possui seus precedentes com a assinatura do Acordo Schengen. Esse acordo entrou em vigor apenas em 1995 (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 137). Atualmente, o espaço Schengen abrange 26 países europeus, sendo a maioria países-membros da UE (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 137). Ainda que não seja composto por todos os países-membros da UE (Bulgária, Chipre, Irlanda, Croácia, Reino Unido e Romênia não fazem parte), o Acordo constitui uma das principais ferramentas para o controle das migrações na Europa.

³⁷ Segundo Velasco (2014), esse entendimento de unidade diferencia um Estado do outro, é um tipo de “imaginário forjado de particularidade” apenas para fornecer sustentação ao modo como ele é organizado politicamente (IDEM).

ao longo de sua reificação, o que é considerado externo ao espaço geográfico do Estado pode ser considerado uma ameaça a sua suposta “unidade”, seja ela política ou social³⁸ (VELASCO, 2014, p. 156). Com o processo de integração dos Estados-membros da União Europeia, uma ameaça externa passou a ser considerada comum: as migrações extracomunitárias. Essas, por sua vez, passaram a ser alvo de políticas da União, tendo como foco a administração do fenômeno.

A partilha das políticas de gestão dos territórios, bem como do controle das migrações, no âmbito da União Europeia foi capaz de desencadear a busca de soluções práticas envolvendo diretamente os países-membros no que diz respeito à segurança. De acordo com Hermenegildo (2013, p. 155), o fruto da partilha dos Estados em matéria de segurança, e do gradual crescimento desse compartilhamento, foi a mudança de estágio de algumas competências centrais sobre segurança interna, somente do Estado, para “um nível macro e supranacional (europeu)”. Bauman (2013) entende que a União Europeia representa uma melhor garantia da segurança, principalmente aquela relacionada à sobrevivência das identidades dos países-membros. Para o autor, a União não mina as particularidades e identidades dos países que se uniram, mas o oposto: a UE seria a “campeã da identidade”. Bauman sustenta seu argumento com base na ideia de que outros elementos corroem a soberania do Estado, que, segundo ele, é o “abrigo da identidade nacional e garantia de sua segurança”. A globalização³⁹, e o que se desencadeia com ela, inclusive o aumento das migrações internacionais, seria uma das causas que solapam a soberania e identidade do Estado (BAUMAN, 2013).

Os expoentes da Escola de Copenhague adotaram o conceito de segurança societal para se referirem à segurança relacionada à identidade, semelhante à descrição de Bauman. Segundo Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 8), a segurança societal “diz respeito à sustentação, dentro de condições aceitáveis para a evolução, dos padrões tradicionais de linguagem, cultura e identidade religiosa e nacional⁴⁰”. Em outras palavras, a segurança societal está relacionada, sobretudo, ao entendimento de que supostas ameaças colocariam em risco a

³⁸ Argumenta-se que um dos pilares que buscam sustentar essa organização política diz respeito à segurança, cujo conceito está sujeito a várias contestações desde o pós-Guerra Fria, já que os questionamentos, nesse contexto, estavam em torno das outras possíveis representações de ameaças aos Estados (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998).

³⁹ Segundo Bauman (2013), a globalização “teria fragmentado a soberania nacional com uma avidez cada vez maior, causando ainda mais fraturas, não fosse o sustentáculo de solidariedade encontrado na União Europeia”.

⁴⁰ Tradução livre do original: “Societal security concerns the sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture and religious and national identity and custom” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 8).

identidade de uma determinada sociedade, ou grupo, bem como a cultura e outras questões relativas a ela. No caso europeu, “é a identidade supranacional europeia que está sendo defendida contra a invasão cultural (ou demográfica) de outras identidades” (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 82) como as migrações. Destarte, a ideia de comunidade que representa a UE pode estar sujeita a supostos riscos que as migrações simbolizam, julgando os migrantes, a cultura, a religião e as diferentes identidades como ameaças ao que compõe/sustenta uma sociedade europeia⁴¹. O âmago dessa segurança consiste em “padrões tradicionais de linguagem, cultura e identidade e costumes religiosos e étnicos”, e tudo o que é considerado ameaça a esses padrões gera riscos à unidade (OZOLIÑA, 2016, p. 15). Ao ser a sociedade o objeto de estudo da segurança, as ameaças identificadas são aquelas em termos identitários (RODRIGUES, 2010, p. 120).

O conceito de segurança societal refere-se, *grosso modo*, a questões de coesão social, de identidade e de inclusão e exclusão (OZOLIÑA, 2016, p. 13). Sobre essas últimas questões, quem é considerado parte da sociedade europeia, e, portanto, de sua suposta coesão, deve ser resguardado sob o manto da segurança societal; por outro lado, aqueles que não constituem essa unidade, são excluídos. Para Ozoliña (2016, p. 15), o que os estudiosos de Copenhague não abordaram é o fato de que existem grupos contra outros dentro mesmo de um Estado, e que são considerados parte desse lugar, e por esse motivo não se pode simplesmente dividir ameaças baseando-se em categorias de “dentro” e “fora”, ou “interno” e “externo”.

Partindo desse pressuposto, do pertencimento ao *locus* “dentro ou “fora”, entende-se que a personificação do migrante como ameaça à sociedade não estaria apenas ligada ao fato desses indivíduos estarem fora da unidade europeia, mas ligada a uma questão muito mais profunda, como o preconceito a certos migrantes de lugares específicos. Segundo Gattinara (2017, pp. 322-323), pesquisas sobre o tema na Itália demonstram que parte significativa de cidadãos italianos tem medo de determinados migrantes e refugiados de nacionalidades específicas⁴². Será esse um dos motivos por que fluxos migratórios oriundos de certos lugares sejam securitizados e outros não? Por que a União Europeia e seus países-membros priorizam acordos para contenção dos fluxos migratórios com países africanos, em especial da região Norte da África? Esses questionamentos introduzem as reflexões e análises sobre as questões

⁴¹ Vale salientar que a ‘sociedade europeia’ empregada nos termos desse trabalho se refere àquela que compõe a União Europeia enquanto bloco.

⁴² Para entender melhor sobre o conteúdo dessas pesquisas, ver em: GATTINARA, 2017.

que envolvem a segurança societal na União Europeia, e sua relação com a securitização dos fluxos migratórios.

Em teoria, o entendimento sobre unidade, identidade e cidadania europeia se adequa à proposta de união sugerida com a partilha dos Estados europeus sobre diferentes temáticas, como segurança. Se o alvitre europeu com a criação da UE era o de unidade, faz sentido pensar que qualquer suposto risco que possa vir a desestabilizar a comunidade é utilizado no discurso político europeu. Atinente a isso, e no que diz respeito às diferenças, Bauman (2013) acredita que é com as migrações extracomunitárias que a “arte de conviver com a diferença” se tornou um problema cotidiano. Para Rio (2012, p. 118), um dos maiores desafios da UE consiste ainda em lidar com o multiculturalismo de nacionais de países que não fazem parte da comunidade⁴³. Sendo assim, é necessário analisar as variáveis relacionadas, primeiro, à segurança societal como uma forma de lidar com os supostos riscos que as migrações geram às sociedades europeias e, segundo, observar pronunciamentos, políticas e medidas relacionadas aos fluxos migratórios, e, terceiro, analisar a externalização dessas medidas.

3.1 Segurança societal e as migrações como ameaça

A União Europeia é amplamente descrita como um projeto de integração que obteve êxito por ter alcançado uma união política e econômica. Por esse motivo, ela representa aqui uma importante variável para a compreensão da securitização dos fluxos migratórios por dois de seus membros: Espanha e Itália. De acordo com Huysmans (2000), “o processo de integração europeia está implicado no desenvolvimento de uma política restritiva de migração e na construção social da migração para uma questão de segurança”. O autor afirma que essa conexão entre migração e segurança na UE pode ser encarada como reflexo de algumas questões: primeiro, o acordo Schengen que, com seu caráter exclusivo na delimitação das fronteiras europeias, passou a definir os cidadãos que podem circular livremente no espaço Schengen, embora seja importante enfatizar que nem todos os países-membros da UE façam parte do acordo⁴⁴; segundo, o esforço da UE na criação de políticas comuns no que dizem respeito às migrações, como a Convenção de Dublin; e, por fim, os discursos políticos e da mídia de países da UE (HUYSMANS, 2000).

⁴³ O autor, neste caso, pode estar se referindo a países europeus e também não europeus.

⁴⁴ Os países-membros da UE que não aderiram ao Acordo são: Bulgária, Chipre, Croácia, Irlanda, Reino Unido e Romênia. A lista dos países que fazem parte pode ser encontrada em: Consulado Geral de Portugal, 2013.

Velasco (2014, p. 49) acredita ser mais adequado se referir à UE como uma “unidade transnacional⁴⁵”, e não como uma instituição pós-nacional, que legitima a superação das unidades (países-membros). A autora prefere utilizar o termo “unidade transnacional” porque nesse sentido não se descarta a importância dos Estados, ainda que se reconheça a existência de estruturas administrativas e representativas que são supranacionais. Em outras palavras, as particularidades dos países se mantêm, mas o bloco assume a indispensável tarefa de promover a deliberação conjunta e de administrar essas estruturas. No que diz respeito à gerência dos fluxos migratórios, a UE tem de lidar muitas vezes com as contradições das preferências de seus Estados-membros, enquanto busca através do Tratado de Maastricht⁴⁶ a progressiva harmonização e a construção de uma política comum de migrações (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 124). É importante frisar que essa política comum no âmbito da União Europeia ainda não está concretizada (IDEM).

A institucionalização da UE por meio do Tratado de Maastricht tornou possível a comunitarização gradual da questão migratória e da segurança⁴⁷, incentivando, por sua vez, a associação entre migrações e segurança (KARYOTIS, 2007, p. 6 apud FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 126). Essa é uma discussão geralmente atrelada à ideia de distinção entre o europeu e o migrante. Este último é comumente relacionado a um possível risco para a Europa, justificando, pois, a associação entre migrações e segurança. O Artigo B, Título I, do Tratado de Maastricht de 1992 faz menção sobre questões importantes para o entendimento desse tema, especialmente sobre a ligação entre migrações e segurança e, ainda, sobre o seu vínculo com a ideia de comunidade europeia. Esse artigo destaca a afirmação da identidade da União na cena internacional, “através da execução de uma política externa e de segurança comum” (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA, 1992, p.7). O artigo expressa que a partir do momento

⁴⁵ Para Velasco (2014, p. 18), a securitização da imigração na UE possui relação com a identidade transnacional, ou unidade transnacional.

⁴⁶ O Tratado de Amsterdã, de 1997-1999, e o Tratado de Lisboa, de 2009, “também influenciaram fortemente o processo de elaboração de políticas” no campo das migrações (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 124). De acordo com S. R. S. Ferreira (2016), os países do Sul da Europa se depararam com um contingente migratório significativo na última década do século XX. Segundo a autora, nesse período a UE ainda não possuía abordagens mais abrangentes para lidar com a temática. Com isso, a proposta do Tratado de Amsterdã visava a comunitarização as políticas de imigração, incentivando a Política de Asilo e Imigração. O Tratado de Lisboa, por sua vez, buscou “modernizar e reformar a UE” aprofundando essa integração, viabilizando um maior compartilhamento das questões de fronteiras, de asilo e de imigração (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 126).

⁴⁷ O Tratado de 1992 buscou harmonizar as questões de imigração e asilo, no entanto ao serem inseridas no pilar de Justiça e assuntos internos, elas foram submetidas a “uma dinâmica intergovernamental”, em que os Estados-Membros passaram a tomar decisões sobre a questão, o que gerou uma tensão direcionando as decisões para o Conselho (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 126).

em que a UE conseguiu alcançar a segurança comum, a política de defesa comum tornou-se inevitável.

O referido artigo do Tratado de 1992 ainda aborda o objetivo que diz respeito ao “reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União” (IDEM, p. 8). Com esses enunciados do Tratado de Maastricht, compreende-se que duas questões parecem significativas no âmbito da UE: 1) o reforço de uma identidade comum com a formação do bloco, construída com a institucionalização da comunidade e da cidadania europeia; 2) a segurança como um assunto de interesse de seus membros, e que pode ser administrada no âmbito do bloco. Essas duas questões podem ser inter-relacionadas, já que, para Bauman (2005, p. 35) “o anseio por identidade vem do desejo de segurança”. E esse parece ser um ponto claro quando o assunto é securitização da migração na União Europeia.

O Tratado de Maastricht promoveu a institucionalização da cidadania europeia (VELASCO, 2014, p. 42), determinando que os cidadãos da UE gozassem de direitos e deveres, como sua participação em elaboração de políticas do bloco (RIO, 2012, p. 115). Segundo Rio (2012, p. 117), a institucionalização da cidadania europeia demonstra o vínculo entre as instituições da União com os cidadãos⁴⁸. Por sua vez, influenciou também a chamada europeização da segurança (HERMENEGILDO, 2013). Segundo Hermenegildo (2013, p. 162), a europeização da segurança interna na Europa foi construída paulatinamente pelo aprofundamento de questões relacionadas a essa segurança, embora esta tenha começado “fora do quadro comunitário e político, numa base informal e técnica”. A europeização foi desenvolvida, em parte, com a criação de grupos especializados em segurança interna (isto é, segurança da comunidade) e com os acordos de cooperação sobre o fenômeno migratório (BIGO, 1998, p. 56 apud HERMENEGILDO, 2013, p. 162).

O vínculo entre a identidade da União Europeia, legitimada por meio do Tratado de 1992, e a busca de garantia da segurança dessa identidade foram discutidos pelos expoentes da Escola de Copenhague, teóricos que definiram a concepção do setor societal de segurança. Para esses estudiosos, a segurança societal diz respeito à capacidade em que uma sociedade tem de manter suas características fundamentais protegidas das ameaças (BUZAN, WÆVER;

⁴⁸ Em 2013, estimado como o “Ano Europeu dos Cidadãos”, foi celebrado o vigésimo aniversário de introdução da cidadania na UE por meio do tratado de Maastricht. Dentre os principais objetivos do Ano Europeu dos Cidadãos, destacaram-se a inclusão dos “cidadãos da UE no centro do debate público no que diz respeito ao futuro da Europa” e “dar a conhecer aos cidadãos os direitos de que dispõem no quadro da legislação europeia e quais as ferramentas e mecanismos que têm para influenciar o processo de decisão política” (EUROCID, 2014).

WILDE, 1998, p. 23). Em outras palavras, como o próprio termo alude, a segurança societal centra-se na sociedade, na sua identidade e nos indivíduos que fazem parte dela, entendendo a sociedade constituída de comunidades (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 82).

A construção de um sentido de unidade europeia corroborou a separação entre europeu e não europeu, como supracitado, colaborando para o discurso de segurança societal, e gerando noções de inclusão e de exclusão (OZOLIÑA, 2016, p. 13). De acordo com Rio (2012, p. 118), “o conceito de cidadania [...] baseia-se numa regra de exclusão”, definindo quem é e quem não é cidadão. Nesse caso, aplica-se a ideia que considera o diferente externo à unidade europeia, que pode ser visto, ainda, como uma ameaça à segurança societal. Se os objetos referenciais no setor societal são a cultura, a língua, a religião, e tudo aquilo que poderia se referir à identidade de uma sociedade, infere-se que as migrações podem representar uma ameaça. Entende-se, portanto, que as migrações são securitizadas muitas vezes pelo fato de os migrantes carregarem consigo uma carga cultural e religiosa diferente daquelas das sociedades receptoras (TANNO, 2003).

As migrações como ameaça à segurança societal são retratadas a partir de uma “generalização do perfil dos migrantes e sua associação com a de um estranho, o “outro” que não pertence ao grupo” (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 120). Iov e Bogdan (2017, p. 13), acreditam que:

[a] construção discursiva da migração como uma ameaça para a segurança nacional dos estados tomou várias formas nas últimas duas décadas, com foco em certos setores de segurança, desde o militar até o político, culminando com a sociedade⁴⁹.

De acordo com Tanno (2003), o que se entende por ameaças se altera com o significado de sociedade que é empregado. A autora entende sociedade como uma “soma das partes”, ou seja, é constituída por uma coletividade e, por esse motivo, o conceito de sociedade só existe em razão da existência da identidade coletiva. Por isso, no que diz respeito ao setor societal, as ameaças representariam percepções construídas historicamente, que não envolvem, de maneira essencial, objetividade, mas sim a língua, a religião e a cultura, por exemplo (TANNO, 2003, p.65).

A suposta intensificação dos fluxos migratórios como efeito do processo de globalização, aumentou o que poderia representar ameaça contra o setor societal (TANNO,

⁴⁹ Tradução livre do original: “This discursive construction of migration as a threat to the states’ national security has taken various shapes during the last two decades, with focus on certain security sectors, from the military to the political, culminating with the societal one”.

2003, pp.65-66). Segundo A. Cunha (2007, p. 351), as migrações estão “hoje mais do que nunca ligadas ao desenvolvimento econômico”, e ainda se atuam como um indicador global de como o mundo se encontra. O autor afirma que diante dos impactos que a globalização provocou em termos econômicos, sociais e culturais, as migrações “marcam e questionam as atuais relações internacionais” (CUNHA, A. 2007, p. 351). De acordo com Batista (2009, p. 16), as migrações internacionais continuaram a agregar pessoas e riquezas, resultando, por conseguinte, “em novas estratégias e mudanças comportamentais dos grupos sociais envolvidos”. Para o autor, cabe às sociedades receptoras entender essa visão como positiva ou negativa.

Pelo menos entre parte significativa de analistas de migrações internacionais, é consentimento a premissa de que o processo de globalização exerceu impacto nos fluxos migratórios, contribuindo para o seu aumento. Batista (2009) afirma que a globalização afetou diretamente o “formato das migrações internacionais”, bem como as restrições impostas à entrada de migrantes em alguns Estados, e, no geral, a circulação de pessoas no mundo. Importa destacar que essa é uma visão que geralmente não é lembrada na literatura sobre securitização das migrações, já que os discursos securitizadores sobre o fenômeno tendem a focar os possíveis efeitos ruins para as sociedades.

Segundo Castles (2005, p. 38), as migrações são consideradas um dos principais fatores da globalização, tornando-se agente para a corrosão da soberania do Estado (CASTLES, 2005, p. 38). Outros autores, como Rodrigues, acreditam que esse processo atuou de forma mais profunda. Para ele, a globalização fragilizou “as ligações robustas entre espaço e identidade nacional”, porque tende a “homogeneizar culturas, comportamentos, padrões de vida, acesso a determinado tipo de bens” e, por esse motivo, ela mina com as diferenças culturais já definidas que atuam como determinantes de culturas nacionais específicas (RODRIGUES, 2010, p. 113). No entanto, outros teóricos acreditam que o aumento das interconexões pessoais com esse processo influenciou, especialmente, a separação do “eu” e do “outro” (GILLE; RIAIN, 2002; LECHNER, 2009 apud SACRAMENTO, 2017, p. 287). Com efeito, crescem a intolerância religiosa e o preconceito com diferentes culturas e identidades (TANNO, 2003).

Nessa acepção, a ideia de segurança societal é usada para justificar imposição de medidas contra as migrações e, ainda, para legitimar o comprometimento com a salvaguarda da sociedade contra os supostos riscos representados por migrantes, os quais podem gerar transformações sociais e culturais (OZOLINA, 2016, p. 22). Destarte, algumas mudanças

podem ser “invasivas” à sociedade, ameaçando a identidade coletiva (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 82). A ilustração do imigrante como ameaça pode ser associada às tensões sobre o pertencimento político criado com a UE (VELASCO, 2014, p. 18). Nesse âmbito, a securitização da migração denotaria, além da diferenciação entre identidades dos sujeitos, a exclusão do migrante como um sujeito político (IDEM).

Segundo Velasco (2014, p. 18), “o racismo é um aspecto crucial da construção do imigrante como ameaça existencial na UE”. O reflexo dessa percepção se direciona para a busca por políticas que impeçam a entrada de imigrantes com nacionalidades específicas. De acordo com Sacramento (2016, p. 24), a Europa, que é vigilante e seletiva no âmbito de migrações, pode ser vista como uma “fábrica de exclusão” face a um “outro” racializado que é percebido sobretudo como fonte de poluição identitária e perigo”. A compreensão de que identidades comuns são características que formam uma comunidade, que por sua vez produz sentimento de pertencimento à sociedade, fundamenta as diferenciações entre cidadãos nacionais e os não nacionais (VELASCO, 2014, p. 40).

A securitização da migração é intensificada pela percepção da própria identidade coletiva da sociedade europeia no que diz respeito aos riscos que os imigrantes poderiam gerar. Nesse caso, a securitização está voltada especialmente ao nível societal, pois:

como questão de segurança interna, os migrantes são geralmente considerados como uma ameaça para o bem-estar do estado e dos cidadãos, no que diz respeito ao acesso ao mercado de trabalho, aos serviços sociais ou médicos, à assistência social do Estado [...]. De fato, a migração é muitas vezes apresentada como um desafio para o bem-estar, como "perigo" para a sociedade e como uma ameaça à segurança cultural e de identidade das sociedades de acolhimento⁵⁰ (IOV; BOGDAN, 2017, p.16).

Diamanti (2000 apud RODRIGUES, 2010, p. 122) entende que dois aspectos explicam as razões que sustentam a separação/diferenciação entre cidadão europeu do migrante. Para tanto, o autor leva em consideração “o nível de instrução e as opções políticas” como determinantes para a utilização desse argumento.

O primeiro aspecto diz respeito ao entendimento de alguns cidadãos na UE sobre o migrante como um risco à sociedade e uma ameaça à cultura e, ainda, como um peso social, porque requerem-se direitos e demandam-se do Estado a função de regular as questões dos migrantes; o outro aspecto é atinente aos cidadãos que concordam que é dever da sociedade e

⁵⁰ Tradução livre do original: “as an internal security issue, migrants are usually perceived as a threat to the state’s and the citizens’ welfare, with regard to access to the labour market, social or medical services, to giving social aid from the state, [...]. Indeed, migration is often presented as a challenge to welfare, as “danger” for the society and as a threat to the host societies’ cultural and identity security”.

de instituições regular a integração dos migrantes, e, ainda, entendem que estes precisam dos direitos sociais e políticos garantidos (IDEM). No entanto, entende-se que no discurso da securitização, o que prevalece é o primeiro aspecto. Por isso, a imagem de invasão migratória permanece predominante nos discursos políticos na Europa, passando a ser assumida por atores políticos como um fato (GABRIELLI, 2007, p. 151).

Brancante e Reis (2009, p. 82) argumentam que a concepção da Escola de Copenhague sobre segurança societal negligenciou questões fundamentais. Para esses autores, se no nível societal consideram-se as identidades e a cultura como fatores importantes para a sociedade, a solução para o conflito entre indivíduos ou grupos de culturas diferentes não deveria ser tratada como uma questão excepcional, já que se trata de algo subjetivo e que não pode ser solucionado a curto prazo. A lógica maniqueísta, que divide a sociedade *versus* ameaça (ou sociedade *versus* migrantes), e que assume uma proteção a segurança societal, gera percepções negativas entre dois lados do cenário (BRANCANTE; REIS, 2009). A gestão da migração passa, assim, a considerar elementos internos e externos (FERREIRA, S.R.S., 2016).

Os elementos internos podem ser representados pelos cidadãos que pertencem à sociedade, e sua identidade, e os elementos externos representados pelas migrações. Pode-se ainda afirmar que os elementos internos são aqueles que necessitam ser resguardados pela segurança societal (IDEM, p. 231). Para Velasco (2014, p. 19), “campanhas e discursos políticos que, servindo-se do tom épico da invasão, tratam a imigração como uma questão de segurança e identificam o fenômeno social como um risco à coesão nacional”. Rodrigues (2010, p. 119) afirma que, nesse aspecto, a globalização conseguiu desestabilizar a linha que separava o que/quem era interno e externo, ao criar “novas realidades e fenômenos sociais, políticos e econômicos, que levantam a questão da identidade nacional”.

Tanto a ideia de comunidade imaginada, quanto a diferenciação de quem pertence ou não a esse *locus* imaginário de unidade, são efeitos de construções sociais que foram naturalizadas⁵¹ (VELASCO, 2014, p. 35). A reificação da ideia de que a identidade representa um elemento que produz um vínculo nacional legitima práticas e tomada de decisões para que unidade seja assegurada. Assim, prevalece o argumento político de que a preservação da sociedade e, portanto, a luta contra os riscos contra ela é indispensável. E parece que o

⁵¹ A unidade pode ser pensada não em termos identitários, mas sim em uma coesão política e institucional, ou ainda, na aceitação as regras da comunidade, que nesse caso seria a aceitação dos Estados ao que fosse sugerido pela UE (VELASCO, 2014, p. 44).

processo de globalização e seus efeitos são vistos como uma das principais motivações para que os Estados-membros da UE prestassem maior atenção às migrações extracomunitárias, principalmente oriundas dos continentes vizinhos.

3.2 As migrações extracomunitárias: uma discussão sobre as políticas europeias em relação ao fenômeno

De acordo com Castles e Miller (1998, p. 9), na década de 1980 as migrações começaram a receber atenção significativa, especialmente da UE. Nesse contexto, o bloco buscava suprimir as fronteiras nacionais. À medida que isso ocorria, crescia cada vez mais a preocupação com as fronteiras externas (SILVA; AMARAL, 2013). A supressão gradual do controle de fronteiras na União Europeia foi sendo paulatinamente posta em prática desde a assinatura do acordo Schengen, em 1985, e do espaço Schengen, que foi criado na década seguinte. Para Boswell (2003, p. 622), após a assinatura desse acordo, os Estados-membros da UE foram praticamente “obrigados a incorporar o acervo de Schengen na sua legislação nacional”. Nos termos da autora, isso implicou a adoção de políticas das migrações mais rigorosas bem como do controle fronteiriço.

O Acordo Schengen representa uma das contribuições para a formalização das políticas de segurança sobre migrações (BROCHMANN, 1999, p. 310, apud GABRIELLI, 2007, p. 151). A eliminação das fronteiras internas na UE conduziu os Estados a cooperarem para uma maior segurança no nível interno, partilhando a responsabilidade de garantir uma melhor gestão nas fronteiras externas comuns (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 135). A abolição das fronteiras com o Acordo Schengen levou os Estados, partes desse acordo, a buscarem uma forma de compensar a vulnerabilidade em relação às migrações, principalmente aquelas consideradas irregulares, endurecendo o controle das fronteiras externas (BOSWELL, 2003, p. 622).

Ainda nesse contexto, os grupos de extrema direita contribuíram para a sensibilização da sociedade quanto às supostas ameaças que as migrações representariam para as identidades nacionais, estimulando o debate no cenário político sobre migrações (CASTLES; MILLER, 1998, p. 9). Esses partidos ganharam força, inclusive, com as chamadas “campanhas anti-imigração” (IDEM, p. 37). A imigração passou a ser uma das principais questões nos discursos de campanhas políticas na Europa (GABRIELLI, 2014, p. 315). Ao canalizarem os

medos dos cidadãos em relação aos malefícios que os migrantes supostamente poderiam trazer às suas sociedades, os discursos políticos sobre o tema deram legitimidade para a implementação de “medidas policiais mais robustas” a fim de gerir o problema (BOSWELL, 2003, p. 624).

Sacramento (2016, p. 20) entende que a política da UE para a gestão dos fluxos migratórios é seletiva, especialmente desde quando diminuiu o controle fronteiriço interno ao mesmo tempo em que “endureceu as fronteiras” externas. A autora chama isso de “coexistência paradoxal da liberdade de circulação e da negação dessa mesma liberdade” (SACRAMENTO, 2016, p.20). A comunidade aceita alguns cidadãos, mas rejeita outros, e às vezes declara uma “verdadeira guerra” àqueles cuja entrada e permanência no espaço europeu não são admitidas (IDEM). Conforme Sacramento (2016, p. 20),

A Europa que baixa as suas fronteiras e se mostra acolhedora face a determinadas pessoas e interesses econômicos faz precisamente o inverso quando se depara com mobilidades constituídas por cidadãos pobres e/ou pertencentes a minorias étnicas, quase sempre imaginados como uma ameaça à sua harmonia socioeconômica e segurança interna.

Além disso, faz-se um tipo de triagem dos migrantes de países terceiros pelos Estados da UE, especialmente aqueles que integram o espaço Schengen, aumentando a repressão às migrações extracomunitárias. Enquanto outros tipos de fluxos migratórios são encarados como fatores de potencial ameaça e possíveis causas de instabilidade política e social, a mobilidade turística geralmente é aceita com bons olhos (SACRAMENTO, 2016, p. 22).

Outra forma utilizada como “filtro das migrações”, e que é criticada por ser usada como esse meio, diz respeito ao Sistema Dublin (KASPAREK, 2016). Esse Sistema prescreve como os Estados da UE devem lidar com as questões de pedidos de refúgio e inclui um regulamento que estabelece as normas comuns, as quais os Estados devem seguir bem como dialogar sobre a concessão de refúgio⁵² (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 130). No entanto, para Kasperek (2016), o sistema é utilizado como um filtro porque contribui para que os Estados escolham conceder refúgio a migrantes forçados com uma forma de seleção injusta. Esta pode ser vista como uma política para controlar as migrações, ainda que as políticas mais comuns na UE sejam o controle de fronteiras europeias com o apoio militar (IOV; BOGDAN, 2017), e abertura e manutenção de centros de detenção para manter migrantes (GARCIA, 2014).

⁵² Segundo Mattsson (2016), “embora existam regras comuns da UE que considerem as políticas de refúgio, os Estados-Membros pensam principalmente neles mesmos⁵²”. Para a autora, os Estados possuem diferentes visões sobre os migrantes. Um exemplo diz respeito ao emprego de alguns desses indivíduos no mercado de trabalho que exige mão de obra barata, questão aprofundada no próximo capítulo.

A criação de centros de detenção por toda a Europa e em países vizinhos do continente, como os do Mediterrâneo, é para Sacramento (2016, p. 25) uma das formas mais violentas de exclusão de migrantes. Esses indivíduos são mantidos nos centros enquanto aguardam decisões sobre sua situação, e geralmente até que se concretize o seu retorno ao país de origem ou o de trânsito (SACRAMENTO, 2016, p. 25). A política de retorno e de readmissão de migrantes, implementada pela UE e por seus membros com a cooperação de países terceiros, é considerada uma das prioridades do bloco para o controle das migrações. Criticada por acadêmicos e Organizações Não-Governamentais, essa política muitas vezes é combinada às detenções, ou mesmo à proibição de entrada e permanência de migrantes nos países da Europa (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 134).

Episódios servem como pretexto para a intensificação da vigilância e da imposição de ferramentas e leis invasivas para o controle das fronteiras com o fim de garantir a segurança dos Estados membros da UE contra as migrações (LUNDBYE, 2015, p.12). Um exemplo é o ataque de 2004 em Madri, que reforçou a regulamentação e a aplicação de leis atinentes à segurança (IDEM). Mas para Haas (2008, p. 1309), “desde a década de 1990, os estados europeus responderam principalmente aos temores públicos sobre a imigração irregular em massa, restringindo ainda mais as políticas de imigração e intensificando os controles nas fronteiras⁵³”. A migração irregular era quase sempre utilizada como o principal motivo para a implementação de medidas mais severas contra o fenômeno, e como uma das principais razões para a busca de cooperação dos europeus com países terceiros, especialmente localizados no Mediterrâneo e no Norte da África (MATTSSON, 2016, p. 34).

Embora as migrações irregulares representem uma pequena parcela do total dos fluxos para a Europa, elas ainda são consideradas pela UE como a principal ameaça à segurança interna da região, e por isso declaradas como o principal alvo de medidas repressivas (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 120). A atribuição das palavras “irregular” e “ilegal” às migrações também influencia o modo como se identifica o fenômeno (IDEM, p. 133). Ademais, declarações que se referem às migrações como fator de um cenário de “crise”, podem gerar “projeções realistas no futuro próximo” (ZOLBERG, 2001, apud GABRIELLI, 2007, p. 152). Outra questão que muitas vezes não é levada em conta é a possibilidade de grupos de refugiados estarem entre migrantes considerados irregulares. Esses migrantes não só correm riscos por serem vítimas do tráfico humano, bem como sofrem com as repressões

⁵³ Tradução livre do original: “Since the 1990s European states have mainly responded to public fears about mass irregular immigration by further restricting immigration policies and intensifying border controls”.

impostas pela UE e seus membros contra o fenômeno das migrações (MATTSSON, 2016, p. 33). Para Gabrielli (2007), o tráfico de seres humanos possui relação direta com o controle das migrações realizado pela UE. Segundo o autor, ao invés de colaborar com o controle do tráfico⁵⁴, as medidas contra as migrações tendem a gerar o efeito contrário. Os migrantes passam a buscar outras alternativas para chegar ao seu destino por meio de vias ilegais, contribuindo para o crescimento do tráfico (IDEM).

As políticas europeias em relação aos fluxos migratórios merecem ser objeto de algumas observações. De acordo com Gabrielli (2007, p. 151), o aumento das migrações informais, quando comparadas às migrações consideradas formais⁵⁵, “pode ser visto como o principal resultado das políticas de imigração europeias” (GABRIELLI, 2007, p. 151). Nesse caso, geralmente o que se considera migração formal e informal se altera de acordo com a percepção dos Estados em relação a elas. Em outras palavras, os fluxos migratórios não diminuem com as políticas restritivas, ao contrário do que se imagina, os fluxos se mantêm, no entanto passam a ser classificados de outro modo.

Assim como Gabrielli, Mattsson (2016) acredita que os esforços da União Europeia durante a primeira década dos anos 2000, fornecendo orientação inclusive para que os Estados-membros combatessem as migrações irregulares, não foram suficientes. Para a autora, essas migrações não só se mantiveram como passaram a crescer na década seguinte, principalmente pelo mar⁵⁶ (MATTSSON, 2016, p. 33). Mas para a União Europeia, o combate das migrações irregulares por meio de um “controle fronteira eficaz” e de uma política de regresso de migrantes efetiva era fundamental para que as migrações fossem formalizadas (COM, 2011, p. 6). Ou seja, a comunidade enxergava nessas políticas os recursos necessários para que somente migrações consideradas legais e regulares chegassem à Europa.

Para Haas (2008, pp. 1310-1311), a luta contra as migrações, principalmente por meio do endurecimento do controle fronteira, não teve êxito. O resultado foi o inverso, e ainda abriu brechas para a diversificação de rotas migratórias. Segundo o autor, desde fins da

⁵⁴ O controle do tráfico humano é utilizado como uma motivação para o reforço no controle das migrações pela UE (GABRIELLI, 2014). No entanto, assim como Gabrielli, outros autores têm argumentado que o crescimento de atividades de tráfico e contrabando é visto como consequência dos esforços levantados pela Europa do controle de fronteiras, seja nessa região ou exterior a ela (Boutrouche 2003, Savona 1996, Castells 2000) apud GABRIELLI, 2014).

⁵⁵ Interpretando Gabrielli (2007), aqui, migrações formais e informais podem ser comparadas a migrações regulares/legais e irregulares/ilegais, respectivamente.

⁵⁶ A autora argumenta que o contexto de revoltas da Primavera Árabe, que teve início no final de 2010, representa fator crucial para o aumento das migrações para os países da Europa.

década de 1990, o controle de fronteiras europeias não contribuiu para a redução das migrações, e gera o efeito contrário: colabora para a abertura de outros meios para que os migrantes cheguem ao seu destino. S. R. S. Ferreira (2016) corrobora essa assertiva. A autora afirma que as estratégias europeias⁵⁷ para controlar os fluxos migratórios surtiram efeitos na dinâmica desses fluxos. Segundo ela, a contenção, ao invés de acabar com os fluxos, alterou as rotas, enquanto migrantes buscavam outras alternativas àquelas consideradas principais (como a rota central do Mediterrâneo). Desde então, a busca por outros meios para estancar os fluxos migratórios indesejados pelos europeus passou a ser central.

A diversificação das políticas europeias contra as migrações passou a ser necessária em um momento em que as medidas convencionais, como o controle nas fronteiras europeias, quase pareciam não funcionar. Não é à toa que em 2002 a União Europeia adotou a proposta de um plano abrangente, com a expectativa de combater principalmente a migração considerada ilegal e o tráfico humano (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 133). A UE entendia que o ponto chave para a “política de migração abrangente e eficaz é a cooperação com os países de origem e trânsito” (IDEM, p. 129). Portanto, a externalização das medidas contra as migrações se daria a partir da colaboração de países terceiros para a gestão das migrações. De acordo com Boswell, são três os determinantes centrais para que a União Europeia buscasse aplicar a dimensão externa para o controle das migrações: o potencial das abordagens que já eram comumente utilizadas para atender as metas das políticas sobre migrações; o contexto institucional de tomada de decisões; e as pressões políticas e eleitorais dos países-membros (BOSWELL, 2003, p. 620). O segundo e o terceiro fatores foram determinantes para que se colocasse em prática a externalização das políticas preventivas contra as migrações, ou seja, aquelas relacionadas com as causas do fenômeno e com políticas voltadas para evitar que os indivíduos migrassem, ponto aprofundado na próxima seção deste capítulo.

Outras motivações para o estabelecimento de cooperação eram relacionadas à capacidade dos Estados-membros da UE em gerir os fluxos. Agregado a isso, esses atores se referiam à importância de resgatar migrantes no mar durante o seu percurso (MATTSSON, 2016, p. 33). Os membros do bloco perceberam que não conseguiam mais controlar as migrações sem a contribuição de países terceiros (BOSWELL, 2003, p. 623). Entendiam, pois, que a segurança interna deveria ser resguardada, sendo ela a principal preocupação (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 161). Essa preocupação foi exposta no Conselho Europeu, em

⁵⁷ S. R. S. Ferreira (2016) se refere a todas as estratégias europeias, sejam elas no nível nacional, supranacional, ou mesmo as iniciativas de cooperação com países terceiros para o controle dos fluxos migratórios, cuja análise será feita no tópico subsequente deste capítulo.

que os Estados apelaram para que a cooperação fosse adicionada aos objetivos em matéria de migração e asilo na política externa da UE (IDEM, p. 619). Com isso, a cooperação com países terceiros ficou conhecida como “dimensão externa” das questões sobre migração (BOSWELL, 2003, p. 619).

A dimensão externa da política de migração e asilo na UE foi adotada formalmente no final da década de 1990 pelo Conselho Europeu (BOSWELL, 2003, p. 620). Nesse contexto, o Conselho Europeu Especial sobre Justiça e Assuntos Internos concluiu que esses temas, incluindo a esfera de migrações, mereciam obter lugar de destaque nas relações externas da União (BOSWELL, 2003, pp. 620-621). Na década seguinte, a busca por cooperação com países terceiros para o controle dos fluxos era vista como fio condutor para a diminuição dos fluxos originados do Norte da África para a Europa. No início dos anos 2000, período em que a UE buscou construir uma política abrangente para as migrações (EUROPEAN COMMISSION, 2019), o controle das migrações passou a ultrapassar os limites da fronteira da União Europeia, e possuía como foco a contenção das migrações extracomunitárias (BIALASIEWICZ, 2012). O principal objetivo era implementar meios para que os fluxos migratórios fossem estagnados ou impedidos, além do impacto também na proteção dos refugiados, bem como nas relações da UE com países terceiros (BOSWELL, 2003, p. 620).

3.3 A externalização das políticas de securitização da migração

A dimensão externa do controle das migrações começou a ser pensada no período em que a UE passava a se institucionalizar, no início da década de 1990. Porém, foi precisamente no final dessa década, e começo dos anos 2000, que ela passou a se consolidar. O fim dos anos 1990 na Europa foi marcado por um suposto aumento das migrações. Notou-se que o número de migrantes que chegavam na Itália, por exemplo, crescia, provocando a intenção de urgência na temática migratória (HAMOOD, 2008). O fenômeno seria efeito de conflitos em países, mas, sobretudo, produto do processo de globalização⁵⁸ e pela busca de migrantes em

⁵⁸ É importante destacar que não existe consenso sobre os reais motivos e as consequências do fenômeno das migrações. Segundo Boswell (2003), o aumento das migrações nesse período se deu principalmente por causa de conflitos em alguns países. Já para Schmitz (2015), esse crescimento se relaciona com o processo de globalização. Por seu turno, Farchy (2009 apud SCHMITZ, 2015, p. 89) acredita que o aumento do número de pessoas que migram se dá pela redução dos “espaços geográficos” com os avanços tecnológicos e suas facilidades, bem como da redução de custos de transporte e de comunicação. Isso é somado aos “debates por políticas de controle migratório cada vez mais restritivas, com alto grau de seletividade, mormente com base em questões de segurança” (SCHMITZ, 2015, p. 89).

se inserir no mercado de trabalho no Sul da Europa, momento em que Estados-membros da UE acreditavam não mais ser capazes de controlar as fronteiras sozinhos. Para Boswell (2003, p. 621), havia um sentimento de frustração causado por limites no controle das migrações, por sua vez agravado principalmente por uma lacuna de capacidade e de expectativas dos Estados-membros da UE em relação às políticas migratórias. Esse é considerado pela autora o ponto crucial para que esses países reivindicassem por uma colaboração externa para a gerência das migrações.

Nesse contexto, o ministério do interior e oficiais de polícia da União Europeia declaravam que “a externalização do controle fronteiriço, os sistemas restritivos de asilo e a cooperação para combater o contrabando e tráfico de migrantes eram os instrumentos mais eficazes” para a gestão dos fluxos migratórios (BOSWELL, pp. 622-623). Assim, a gerência das migrações pela UE, para além da extensão geográfica do continente europeu, contou com a execução de medidas já existentes, bem como desencadeou outras (HAMOOD, 2008, p. 20). A política de prevenção das migrações por meio da ajuda para o desenvolvimento em países terceiros é uma delas. Retornar-se-á a essa discussão posteriormente.

O controle fronteiriço para a gestão das migrações é de competência dos Estados. No entanto, a UE enquanto bloco também possui esse papel, seja para controlar as migrações intrabloco ou extracomunitárias (GABRIELLI, 2007, p. 154). Em vista disso, a Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) foi criada pela União Europeia em 2004 com o principal objetivo de contribuir para a coordenação dos Estados-membros em questões sobre a fiscalização de fronteiras. Para S. R. S. Ferreira (2016), a agência representa a institucionalização dessa gestão⁵⁹. A fiscalização da Frontex era realizada especialmente em fronteiras do Norte da África, de onde saía parte dos fluxos migratórios indesejados pelos europeus (VELASCO, 2014, p. 81). Compreende-se, portanto, que tanto os Estados quanto a União Europeia trabalhavam de forma coordenada para controlar as migrações. Ao passo que o bloco buscava uniformizar as questões atinentes à temática, os seus membros realizavam suas atividades individuais, como o controle das fronteiras, ao mesmo tempo que reivindicavam ações assertivas para a contenção do fenômeno.

Em 2005, a União Europeia adotou a Abordagem Global para Migrações e Mobilidade (AGMM), que desde então funciona como um quadro sobre políticas de migrações e

⁵⁹ As principais funções da Frontex são: coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros em matérias atinentes à gestão de fronteiras externas; assistir os Estados na formação dos guardas de fronteiras; analisar os riscos durante as tarefas de controle; e participar de pesquisas para a sua missão (Conselho da União Europeia, 2004b, Art. 2 apud FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 140).

mobilidades na dimensão externa da UE⁶⁰ (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Esse quadro conduz como o bloco deve agir nas questões de migrações, buscando melhorar o seu relacionamento com países terceiros no que diz respeito aos fluxos. Segundo a COM (2011, p. 3), a abordagem destina-se “a tratar de todos os aspectos importantes da migração de uma forma equilibrada e global, em parceria com países terceiros”. Alguns dos principais objetivos da AGMM são “melhor organização da migração legal, prevenção e combate da migração irregular, erradicação do tráfico de seres humanos” e, ainda, o aumento da relação entre desenvolvimento e migração (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Segundo S. R. S. Ferreira (2016, p. 160), a AGMM “priorizou a melhoria da gestão das fronteiras, dando especial atenção às migrações irregulares da África”. Esse representa um motivo pelo qual se observa o caráter discriminatório e exclusivo com que a UE e seus países-membros vinham tratando durante a primeira década dos anos 2000 as migrações africanas, seja qual for a sua forma (irregular ou regular)⁶¹.

No mesmo contexto da adoção da AGMM, a União Europeia adotou um regulamento no âmbito do quadro da parceria euro-mediterrânica⁶²: o programa de assistência técnica e financeira voltado para países terceiros na área da migração (HAAS, 2008, p. 1309-1310). As medidas propostas nesse regulamento demonstravam uma ideia de “solidariedade” europeia para o desenvolvimento e “fim da pobreza” de países sobretudo do continente africano (WENDEN, 2006, pp. 214-217 apud CUNHA, A. 2007, p. 353). Por outro lado, o programa possuiu como alguns dos principais objetivos abordar as causas⁶³ das migrações africanas, estabelecer uma “parceria em matéria de migração”, e ainda promover “iniciativas específicas

⁶⁰ A AGMM foi revisada no primeiro semestre de 2011, no contexto da Primavera Árabe, sendo essa o principal motivo para uma avaliação que contou com consulta pública e uma série de reuniões consecutivas (COM, 2011, p. 3). Segundo a COM (2011, p. 3), as consultas públicas confirmaram “a necessidade de reforçar a coerência das políticas com outros domínios de intervenção e melhorar o equilíbrio temático e geográfico”. Para tanto, “a abordagem global deveria, portanto, refletir melhor os objetivos estratégicos da União e traduzi-los em propostas concretas relativas ao diálogo e à cooperação, nomeadamente com os países vizinhos do Sul e de Leste, a África, os países candidatos à adesão e com outros parceiros estratégicos” (IDEM).

⁶¹ Já pôde ser discutido no capítulo anterior o caráter prejudicial para os migrantes, especialmente para os refugiados, da utilização dos termos regular e irregular no âmbito da temática das migrações.

⁶² A parceria euromediterrânica (Euromed) foi definida em 1995, e tinha como objetivo “alcançar a estabilidade e o crescimento no Mediterrâneo e abrangia a cooperação política, econômica e social”. Em 2008, a UE decidiu incluir nessa parceria novos projetos, dentre os quais a migração era um dos temas que se destacava (EUR-LEX, 2019).

⁶³ Para A. Cunha (2007), as causas das emigrações de africanos em direção a Europa são diversas, mas estão relacionadas, principalmente, às questões políticas, econômicas e sociais dos países do continente africano (CUNHA, A., 2007, p. 353). Embora esse não seja uma variável essencial no contexto da presente investigação, considera-se necessário mencionar que essas causas possuem suas raízes históricas além dos conflitos e problemáticas atuais, tendo em vista as consequências que a colonização europeia provocou nos países africanos. Essas questões são mais bem tratadas pelo Pós-colonialismo, uma das diversas abordagens teóricas debatidas por analistas de Relações Internacionais.

e concretas” como formas de ajudar esses países a “ampliar as suas capacidades como gerenciadoras das migrações” (IDEM, p. 310).

A ajuda para o desenvolvimento se tornou uma moeda de troca no controle dos fluxos migratórios. Ainda que essa política gerasse resultados a longo prazo, o objetivo central consistia em minar as chamadas causas profundas das migrações (BOSWELL, 2003). Essa política não levou em conta um aspecto tratado por muitos autores, que é a relação entre desenvolvimento e intensificação dos fluxos migratórios. O desenvolvimento econômico nem sempre pode diminuir as migrações, ao contrário disso, pode até mesmo fomentar o aumento do fenômeno, tendo em vista que os indivíduos passam a ter melhorias em sua condição de vida e, por conseguinte, mais acesso a meios que os levem a migrar. Para Kapur (apud SCHMITZ, 2015, p. 88), a redução da pobreza, a melhor distribuição de renda e o crescimento econômico impulsionados por projetos voltados para o desenvolvimento das sociedades podem desencadear o aumento de migrantes que procuram outros países para viverem em melhores condições, especialmente no que diz respeito ao mercado de trabalho⁶⁴.

Segundo Boswell (2003), a política que associa migrações e desenvolvimento apresenta contradições. A autora entende que países menos desenvolvidos tendem a gerar menos emigrações que países em que os indivíduos possuem mais acesso à informação sobre a sociedade de destino, ou que possuem mais recursos para migrar (BOSWELL, 2003, p. 633). Em outras palavras, o investimento direto em alguns países com objetivo de diminuir as emigrações pode contribuir para a busca desses indivíduos por melhores condições de vida em países europeus⁶⁵. Seria, então, o financiamento para as sociedades de origem dos migrantes uma estratégia eficaz para o controle dos fluxos, ainda que os resultados demandassem um prazo mais longo? Para a UE sim, e essa política consistiu em uma das principais ferramentas no âmbito da cooperação com países terceiros para o controle das migrações.

A ajuda europeia para o desenvolvimento no continente africano tinha como interesse primordial a gestão dos fluxos migratórios (PAOLETTI, 2010), sem considerar as reais condições e necessidades das pessoas que vivem nesses locais. Nesse sentido, a perspectiva

⁶⁴ A. Cunha (2007, p. 361) afirma que é necessário levar em consideração que esse desenvolvimento não só se faz em nível econômico, mas também no político, no social e no cultural. Isso porque, geralmente os programas para o desenvolvimento são guiados pelo objetivo de “servir de estratégia de acompanhamento da lógica do terreno, e para um resultado no terreno, promovendo e apoiando o empreendedorismo, estimulando uma atitude e uma capacidade para as novas ideias e potenciando um trabalho em rede” (CUNHA, A., 2007, p. 361).

⁶⁵ Esse é um pensamento considerado por Schmitz como neoclássico, em que a premissa fundamental baseia-se na ideia de que as migrações seguem “a dinâmica das diferenças geográficas de oferta e demanda por trabalho, na qual trabalhadores migrariam de áreas ofertantes de mão de obra – em que o salário seria menor – para áreas demandantes de mão de obra – em que se pagaria melhor pelo trabalho prestado” (SCHMITZ, 2015, p. 90).

que supõe o aumento das emigrações como resultado da ajuda para o desenvolvimento desconsidera diversos outros fatores que fazem um indivíduo migrar. Além disso, ela se refere a esse resultado de forma genérica quando associa o fenômeno somente a um aspecto socioeconômico de um grupo de pessoas. Essa visão pode, portanto, legitimar discursos que securitizam as migrações oriundas do Norte da África, que tendem a generalizar a categoria de migrantes como irregulares.

A cooperação intergovernamental na União Europeia se institucionalizou principalmente no âmbito do controle de fronteiras, mas outras normas, tarefas e métodos para essa gerência começaram a se harmonizar paulatinamente (GABRIELLI, 2007). A cooperação com países terceiros é uma delas, política que passou a ser interesse expressivo dos países-membros da UE (IDEM, p. 155). Por influência disso, em reunião do Conselho Europeu em dezembro de 2007, os Estados-Membros da UE “apelaram a uma maior cooperação com países terceiros” como forma de melhor gerir os fluxos migratórios, especialmente contra as migrações irregulares (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 148). A região do Mediterrâneo tornou-se crucial para os países europeus localizados nesse espaço geográfico (IDEM, p. 115). Os países africanos da região do Mediterrâneo são ponto de partida de muitos migrantes que visam a Europa como destino, o que desencadeia, por sua vez, a preocupação de países-membros da UE localizados com sua segurança. Segundo Gabrielli (2007), ainda que as “bases da conexão entre migração e segurança residam mais no reino do imaginário do que no dos fatos, ela produz resultados tangíveis na definição dos fatos e políticas de migração” (GABRIELLI, 2007, p. 153). E os acordos da UE com países terceiros para o controle das migrações é uma delas.

De acordo com Mattsson (2016, p. 24), a agenda de segurança sobre migrações foi crucial para o desenvolvimento da cooperação dos países nesse âmbito. Para a autora, os Estados-membros da União Europeia vinham tendo sucesso em estabelecer diálogos com países-terceiros. A cooperação dos países-membros da UE com países de origem e de trânsito dos migrantes pode ser feita no nível bilateral e multilateral, isto é, tanto entre a União Europeia e países terceiros, quanto entre os membros do bloco com esses países. A cooperação pode ser considerada vantajosa no quadro de medidas para o controle das migrações, tendo em vista que ele é colocado em prática ainda no país de origem e de trânsito dos migrantes (GABRIELLI, 2007, p. 155).

A dimensão externa sobre questões de migração buscava um equilíbrio entre dois eixos na primeira década dos anos 2000. Conforme Boswell (2003, p. 624), os países terceiros

de origem e de trânsito dos migrantes foram incentivados e, às vezes, obrigados “a aplicar as normas da UE em matéria de gestão da migração ou a celebrar acordos de readmissão de migrantes irregulares⁶⁶”. O primeiro eixo buscava manter as medidas que já eram utilizadas na União Europeia para o controle das migrações, mas que passaram a ser implementadas nos países terceiros. Implantaram-se ferramentas tais como controle de fronteiras, criação e manutenção de centros para manter migrantes, combate ao tráfico de migrantes e/ou readmissão de migrantes considerados ilegais (BOSWELL, 2003, p. 619). De acordo com S. R. S Ferreira (2016, p. 230), a gestão de fronteiras fora da região da Europa funciona como uma barreira para que os migrantes não tenham acesso a jurisdição europeia. Os países de origem e de trânsito dos migrantes, representam as “zonas tampão” para que os migrantes não cheguem a território europeu (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 230).

O segundo eixo era representado por uma estratégia de prevenção. A abordagem preventiva consistia basicamente em entender as causas das migrações para buscar formas de revertê-las e, ainda, implementar medidas destinadas a alterar a decisão de pessoas de migrar ou para que mudassem os destinos escolhidos (BOSWELL, 2003, p. 219). Aos refugiados, por exemplo, era oferecida assistência e acesso à proteção ainda no seu país de origem ou de trânsito, além de outras ferramentas como cooperação para o desenvolvimento, comércio e investimento estrangeiro direto, políticas que geralmente demandam uma espera a longo prazo para a diminuição dos fluxos migratórios (IDEM, pp. 619-620). A principal intenção dessas políticas era justamente impedir que refugiados solicitassem refúgio na Europa (BOSWELL, 2003).

Outro objetivo central no âmbito da cooperação com países de origem e de trânsito dos migrantes era garantir que a readmissão e o regresso de migrantes atuassem como estratégias mais eficazes para estancar as migrações irregulares (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 134). Para tanto, países-membros da UE buscaram estabelecer acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito dos migrantes, os quais deveriam garantir a readmissão de migrantes irregulares que chegavam aos países da UE (BOSWELL, 2003, p. 622). Alguns exemplos de países terceiros que estabeleceram acordos com países europeus são Marrocos em 2000 e Argélia em 2002 (FERREIRA, S. R. S., 2016). Essa estratégia funcionava como um meio de identificação dos migrantes, facilitando, portanto, o seu retorno.

⁶⁶ Boswell (2003) não especifica os países. Alves (2015) cita a Tunísia como país que recebeu punições por não alcançar êxito no controle dos fluxos migratórios no âmbito da cooperação em matéria de migrações com a Itália.

Os países europeus que buscavam utilizar a política de prevenção de migrações nos países de origem e de trânsito declaravam que elas deveriam ser pensadas de modo que não colocassem em risco os direitos dos migrantes e refugiados, oferecendo-lhes a opção de permanecerem no seu local de origem (BOSWELL, 2003, p. 625). Para S. R. S. Ferreira, esse compromisso com os direitos humanos é contraditório, tendo em vista que ao privar os migrantes forçados de chegarem à Europa, impendem-nos muitas vezes de receberem proteção (FERREIRA, S. R. S., 2016). Além disso, essas políticas não conseguiam atingir o seu objetivo de diminuir as migrações irregulares e, ainda, exerceram impacto negativo na proteção dos refugiados, já que esses indivíduos passavam a buscar alternativas mais arriscadas ao migrarem para países da Europa Ocidental, com a colaboração da gestão do tráfico humano (BOSWELL, 2003). Ao invés de diminuir os riscos dos migrantes, e garantirem os seus direitos, as políticas de controle e sua externalização podiam causar o efeito contrário. Registra-se, até mesmo, “o aumento dramático da mortalidade nas fronteiras da Europa que estão estreitamente ligadas ao reforço do controle nas fronteiras nacionais e à externalização do controle⁶⁷” (GABRIELLI, 2014).

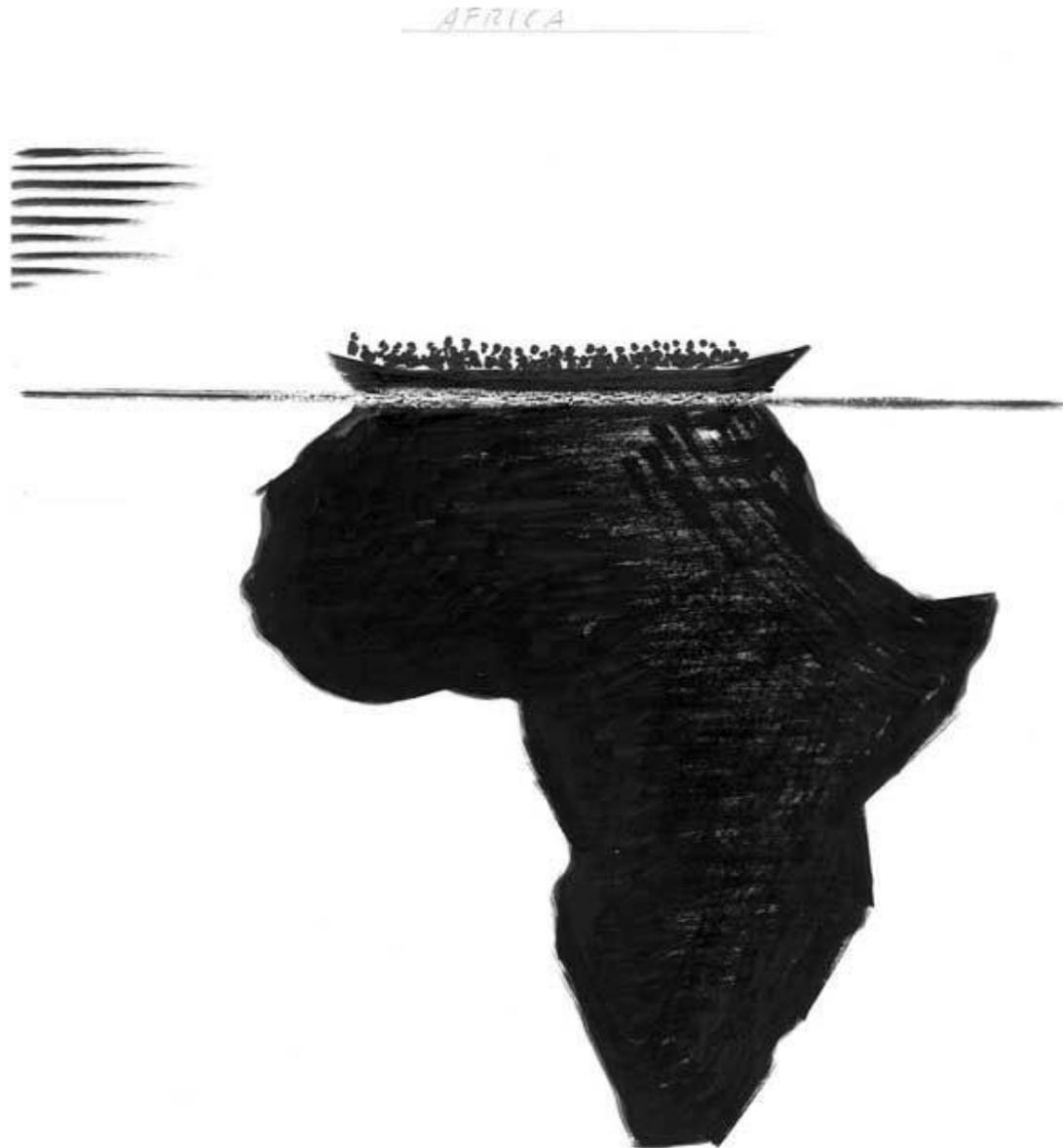
Por outro lado, S. R. S. Ferreira (2016, p. 231) também acredita que a cooperação dos países terceiros na gestão dos fluxos teve impacto positivo. Para a autora, o diálogo com países terceiros gerou certa diminuição do número de migrantes que chegavam às costas europeias. Para que os diálogos se concretizassem, a UE chegou a apoiar regimes autoritários, como a Líbia, para que esta cumprisse o seu papel de colaboradora na gestão das migrações (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 232). A Líbia, durante a primeira década dos anos 2000, ainda estava sob o regime de Kadafi, considerado líder autoritário pela União Europeia. Já para A. Cunha (2007), as iniciativas da União Europeia para frear os fluxos migratórios do Norte da África ainda eram insuficientes. Mas para o autor, isso não está relacionado com a forma que as medidas foram implementadas, mas sim relacionado, principalmente, com questões “demográficas, sociais, culturais e econômicas que suscitam tanto para os países de destino como para os países de origem” (CUNHA, A., 2007, p. 353). Ainda assim, a maioria dos teóricos sobre a temática acredita que as políticas de externalização de securitização dos fluxos migratórios não diminuíram as migrações oriundas de regiões como a do Mediterrâneo

⁶⁷ Tradução livre do original: “The growth of risks for migrants and the dramatic increase of fatality at the borders of Europe are strictly linked with the reinforcement of the control at national borders and with the externalization of control”. Para informações aprofundadas sobre os registros sobre mortalidade de migrantes, ver em: GABRIELLI, 2014, p. 314.

e Norte da África. Essa medida serve mais como uma forma de atender aos anseios dos países-membros da UE sobre sua segurança e seus interesses.

O controle das fronteiras externas, somado às dificuldades em diferenciar os migrantes econômicos, de migrantes irregulares e de refugiados, causa uma maior restrição aos pedidos de refúgio na Europa (GABRIELLI, 2014, p. 318). Por sua vez, no Norte da África, esse direito é quase inexistente (IDEM). Para Gabrielli (2007, p. 153), os migrantes dos países periféricos do mundo são utilizados como “bode expiatório” com o fim de “catalisar os problemas econômicos, políticos e sociais dos países receptores”. Por esse motivo, argumenta-se que uma das razões para que a UE, bem como seus países-membros buscassem estabelecer acordos com os países do Norte da África em matéria de migrações, é justamente por esses países serem considerados periféricos por uma série de questões sociais e econômicas. Além disso, eles são utilizados como estratégia política para vendar os reais problemas das sociedades receptoras. Os migrantes dessas regiões tendem a ser mais associados às ameaças que a sociedade supostamente sofre com o fenômeno das migrações. O próximo capítulo se dedica à compreensão dos acordos estabelecidos pela Espanha e pela Itália com países terceiros para o controle dos fluxos migratórios oriundos do Norte da África. O posicionamento dos dois membros da UE diante das migrações extracomunitárias, e o conteúdo desses acordos são variáveis importantes para a compreensão da securitização das migrações dos países daquela região do continente africano.

4 COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA UE E PAÍSES TERCEIROS PARA O CONTROLE DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS DO NORTE DA ÁFRICA



Fonte: Andrés Rábago García (El Roto)⁶⁸

A imagem do artista “El Roto” pode provocar diferentes interpretações. Observa-se uma embarcação com migrantes posicionada acima do que poderia ser considerado um *iceberg* representado pelo mapa da África. A escolha desse continente pelo artista faz diferença nas conclusões sobre a imagem, sobretudo em relação às causas das migrações, sobre o volume e sobre as consequências geradas pelo fenômeno, que podem ser objeto de

⁶⁸ A imagem se encontra disponível em: <://www.pinterest.co.uk/>. Acesso em: 03 de junho de 2019.

discussão a partir da leitura do desenho. Sabe-se que as causas das migrações africanas são variadas e complexas. Por sua vez, não há consenso entre estudiosos da área sobre o impacto desse fenômeno nas sociedades de destino, como países-membros da União Europeia, objetos de análise dessa dissertação.

A crença de que os movimentos populacionais da África vinham crescendo era reivindicada por especialistas sobre a temática nos anos 2000, e os políticos assumiam isso como um fato e como um problema que demandava soluções imediatas (KOHNER, 2007, p. 6). As divergências sobre as formas de se lidar com a questão e, ainda, sobre os conceitos que se referiam ao fenômeno adquiriam cada vez mais espaço entre acadêmicos e analistas na época. Segundo Haas (2008), nesse contexto, os estudos sobre as migrações africanas baseavam-se no que o autor chama de mitos, principalmente no que dizia respeito aos dados dos fluxos que chegavam à Europa. De modo geral, o que se pode interpretar da imagem é que o foco se volta aos migrantes africanos, tendo em vista que o mapa da África predomina.

A reflexão sobre o desenho de El Roto tem como objetivo introduzir a discussão acerca das migrações oriundas do Norte da África, que representa uma das principais regiões de origem e de trânsito dos migrantes do continente africano. Os países daquela região tornaram-se primordiais para a União Europeia e seus membros em questões atinentes ao controle das migrações, especialmente durante toda a primeira década dos anos 2000. O movimento sem precedentes desses fluxos muitas vezes não ocorre de forma expressiva como se presume. A suposição dos dados é feita pelos próprios acadêmicos europeus, alguns são utilizados como referência para essa discussão.

Segundo Baldwin-Edwards (2006), as descrições das abordagens eurocêntricas sobre os fluxos migratórios oriundos da África influenciam a forma como o tema é visto na Europa. Além disso, para o autor, declarações da Comissão Europeia sobre essa temática enfatizam que é imprescindível entender as profundas “causas das migrações” no continente africano, o que desencadeia uma ilusória compreensão sobre as possíveis soluções para os problemas gerados pelo fenômeno. Essas análises tendem a destacar as migrações africanas quase sempre como ilegais, o que gera a percepção negativa da população, e, ainda, reforçam as medidas contra as migrações extracomunitárias (BALDWIN-EDWARDS, 2006).

Flynn (2006) afirma que a extrema pobreza e a perseguição de migrantes são dois principais motivos para o aumento dos africanos em busca da Europa como destino nos anos 2000. Haas (2008) chama a atenção para uma questão negligenciada. Para o autor, um dos principais erros cometidos é quando se atribui a causa das migrações somente à “miséria

africana”. Haas afirma que a tendência é a mídia e os políticos utilizarem o discurso sobre miséria naquele continente, e que, por conseguinte, os africanos precisam de ajuda, para legitimar a implantação de programas para o desenvolvimento na região. A causa da migração não é somente a miséria ou as guerras, tendo em vista que uma quantidade significativa migrantes migra por decisão própria, em busca de oportunidades de melhorar sua condição de vida em países desenvolvidos (HAAS, 2008, p. 1318). Mas aqui é importante destacar a falta de interesse em discutir os reais problemas dos indivíduos. O interesse deveria não ser somente saber se uma ou outra causa é a principal, mas sim, sobretudo, deveria levar em consideração a busca por lidar com as questões relacionadas aos fluxos migratórios, e como atender as demandas dos migrantes, que muitas vezes migravam por necessidade.

Segundo Kohnert (2007, p. 6), as migrações oriundas da África foram em grande parte resultado da dinâmica socioeconômica do continente e de conflitos em países da região. De 1993 a 2002, pelo menos 27 Estados africanos testemunhavam conflitos violentos. Nesse contexto, a maior parte dos migrantes era refugiada, cerca de 18% de migrantes da África (KOHNER, 2007, p. 6). Já para Pimentel (2007, p. 78), a principal causa da imigração do Norte da África para a Europa é o desemprego. Apesar desse número ser constatado como efeito de desastres naturais, pobreza ou conflitos, Kohnert (2007) acredita que a maior parte da migração africana na primeira década dos anos 2000, tendo como destino principal países desenvolvidos, era relacionada especialmente “a fatores de atração externos”, como o recrutamento de trabalhadores migrantes na Espanha, caso analisado ainda nesse capítulo.

A questão é que esses migrantes poderiam ser considerados irregulares ou ilegais quando não atendessem o que fosse considerado legalidade, por exemplo, não quando não portassem documentos de identificação de nacionalidade. A preocupação dos europeus com sua segurança os levou a reagir contra o que se via como um aumento dramático dos fluxos migratórios. Para S. R. S. Ferreira (2016, p. 161), de fato houve um aumento das migrações do Sul para o Norte no início do século XXI, momento em que a cooperação da UE com os vizinhos do Mediterrâneo se estreitou. As retóricas europeias se apropriaram desse tipo de asserção, constatando a suposta pressão migratória.

Nesse sentido, nos países-membros da UE prevalece a visão sobre segurança das fronteiras externas e prevenção de riscos gerados pelo fenômeno das migrações (KOHNER, 2007). Segurança e migrações fazem parte do topo da agenda da União Europeia no que diz respeito à região do Mediterrâneo e aos países do Norte da África (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 245). A justificativa para o foco nessas regiões é a de que os países que compõem o

bloco localizados no Mediterrâneo sofrem maior pressão dos fluxos migratórios (IDEM, p. 209). Esse pode ser considerado um tópico causal para a busca de europeus por cooperação com países terceiros com o intuito de estancar as migrações oriundas do Norte da África, somando-se às demandas dos Estados por ajuda para o controle do fenômeno. Ademais, fluxos migratórios de países da África subsaariana começaram a buscar cada vez mais o Norte da África como zona de trânsito para a Europa (PIMENTEL, 2007).

A reação expressa contra o fenômeno das migrações pelos membros da União Europeia no início dos anos 2000 tendia a ocultar a influência europeia no suposto aumento da mobilidade dos africanos para a região. Haas (2006) afirma que as ações dos países da Europa, mais precisamente localizados no Sul do continente, foram significativas para a transformação dos fluxos migratórios oriundos do Norte da África. Segundo o autor, esse aumento foi resultado da demanda de países-membros da UE por mão de obra pouco qualificada em décadas anteriores (HAAS, 2006, p. 66). O intuito era equilibrar a economia, o que de fato influenciou o crescimento econômico, especialmente da Espanha (MARTÍN, 2012).

Para Kohnert (2007, p. 7), parte significativa dos migrantes era constituída por jovens africanos que não conseguiam emprego no seu país de origem e não possuíam condições para migrar, por isso buscavam as vias ilegais. A Itália, por exemplo, passou a ser o principal destino de trabalhadores migrantes tunisianos na metade da primeira década dos anos 2000 (HAAS, 2006, p. 81). Esses indivíduos muitas vezes não atendiam as exigências para entrar e permanecer no local de destino, como autorizações, e por isso eram tratados como migrantes irregulares. Alguns buscavam até mesmo vias ilegais para migrar, podendo ser vítimas de tráfico humano. Assim, as migrações consideradas irregulares, categoria na qual poderiam ser encontrados refugiados, serviam como motivos para a implementação de medidas contra os fluxos migratórios. Os obstáculos impostos pelos países europeus à migração africana, como medidas mais severas para a concessão de vistos, tinham o objetivo central de impossibilitar a saída dos indivíduos por meio de vias formais, colaborando para a busca dos migrantes por outras alternativas, incluídas nestes canais informais (CERNADAS, 2009, p. 204). Nas operações em águas africanas, o direito de sair para a Europa era seriamente ameaçado (WEINZIERL, 2007, p. 47-50 apud CERNADAS, 2009, p. 204). Além disso, a busca por outras alternativas viáveis para a gestão das migrações, como os diálogos que envolvessem programas para o desenvolvimento eram uma alternativa para a UE e seus membros.

Em 2002, a Comissão Europeia emitiu um comunicado afirmando a “Integração das questões migratórias nas relações externas da UE”, que buscou adotar a assistência financeira para países que ajudassem a gerir as migrações (EUROPEAN COMMISSION, 2002). Desde então, os acordos têm acontecido nos níveis bilateral e regional, o que não excluía a possibilidade desses níveis se complementarem e se sobreporem (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 145). A cooperação bilateral, como os acordos entre Espanha e Marrocos e entre Itália e Líbia, tendia a ganhar maior êxito quando comparada a outros tipos de cooperação, como a do nível regional (IDEM).

Espanha e Itália constituem dois países-membros da União Europeia que mantiveram diálogos com países do Norte da África de maneira assídua durante a primeira década dos anos 2000. Embora esses dois países tendessem a seguir os métodos utilizados pelo bloco europeu para as migrações, buscavam, ao mesmo tempo, atender seus próprios interesses. Segundo Lutterbeck (2006, p. 64 apud BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 321), um dos principais motivos para Espanha e Itália terem optado por seguir suas próprias agendas nacionais era a falta de “políticas coerentes da União Europeia” no âmbito da temática de migrações. Isso resultou uma “crescente militarização da migração e controle do crime ao longo das fronteiras mediterrâneas da UE” (IDEM). Nesse contexto, a função dos países terceiros como colaboradores na “gestão à distância” das migrações se tornou significativa, uma vez que esses passaram a atuar como um agente de bloqueio dos fluxos migratórios (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 209).

A externalização do controle migratório europeu no continente africano se efetivava por meio de vários mecanismos, como o reforço em fronteiras terrestres em Ceuta e Melilla, territórios espanhóis que dividem a fronteira com o Marrocos (CERNADAS, 2009, p. 190). No entanto, observa-se que os diálogos para a readmissão de migrantes, e, ainda, a manutenção de centros de detenção foram a mola mestra da externalização da securitização dos fluxos migratórios pelos países-membros da UE, embora outros tipos de acordos também tenham exercido contribuição importante. A cooperação para readmissão de migrantes era realizada por meios legais (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 312). Esses acordos eram considerados essenciais para o combate das migrações irregulares, principalmente na Espanha e na Itália, mas levantou questionamentos sobre o apoio desses países a regimes autoritários que violam direitos humanos (FERREIRA, S. R. S., 2016, P. 212).

O caso da Espanha é marcado pelo ocorrido em outubro de 2005, ano que migrantes oriundos da África subsaariana atravessaram o Norte da África e acamparam nessas regiões,

buscando ultrapassar “barreiras de alta segurança” para entrar na Europa (FIGUEIREDO, 2011, p. 155). Alguns foram mortos por guardas de fronteiras (HAAS, 2008, p. 1312). Aqueles que ficaram do lado espanhol foram levados para os Centros de Permanência Temporária de Imigrantes (CETI – sigla em espanhol) das duas cidades, outros foram detidos ou expulsos desses territórios (FIGUEIREDO, 2011, p. 155). Após esse episódio, as autoridades marroquinas, com a contribuição do governo espanhol, endureceram o controle nas fronteiras de Ceuta e Melilla (HAAS, 2008, p. 1312). Esse é um exemplo do diálogo entre os espanhóis com os países do Norte da África. O Marrocos se destacava nesses diálogos, mas Argélia e Mauritânia também tinham espaço especial no âmbito desses diálogos. Ademais, a Espanha atuava no controle das migrações por meio de duas vias: recrutamento de trabalhadores migrantes, ainda que esses fossem irregulares, e restrição à entrada de migrantes indesejados. Essa discussão será aprofundada no tópico sobre o caso espanhol.

O caso da Itália, por sua vez, chama atenção pelo fato desse país ter mantido diálogos com a Líbia durante vários anos da primeira década dos anos 2000, ainda no período do regime de Kadafi, considerado autoritário pela União Europeia (FERREIRA, S. R. S., 2016). Além disso, o diálogo entre Itália e Líbia incluía o financiamento do país europeu para a manutenção de campos de detenção de migrantes no país africano, bem como o financiamento para a repatriamento de migrantes que se encontravam na Líbia para retornarem aos seus países de origem (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 321). As detenções eram praticadas de forma arbitrária, sem considerar a situação em que os migrantes se encontravam, desrespeitando seus direitos individuais. Esses são alguns dos tópicos discutidos ao longo desse capítulo, que se inicia com a contextualização sobre o lugar do Norte da África na visão europeia sobre os fluxos migratórios dessa região.

4.1 Rumo aos diálogos com países terceiros para a gestão dos fluxos migratórios: o Norte da África em foco

Os países do Norte da África desde os anos 1990 consistem em alguns dos principais pontos de partida dos migrantes de diferentes regiões do continente africano. Cuttitta (2008, p. 46) afirma que as costas da Tunísia e da Líbia serviam como “trampolins para migrantes do Magrebe⁶⁹, da África Subsaariana e (em menor medida) de alguns países asiáticos desde a

⁶⁹ O Magrebe é a região ocidental localizada ao Norte do continente africano e abrange os seguintes países: Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. O mapa da região pode ser visto em: WORLDATLAS, 2019.

década de 1990”. Nesse contexto, Espanha e Itália passaram a reforçar medidas contra as migrações extracomunitárias. O principal motivo reivindicado por esses dois países era o de que as migrações irregulares e ilegais vinham crescendo significativamente (HAAS, 2008, p. 1307). Segundo Baldwin-Edwards (2006, p. 317), em 1996, cerca de 1.573 migrantes ilegais chegaram à Espanha. Esse número aumentou consideravelmente para 15.000 migrantes em 2000 e, em 2003 atingiu a cifra de 19.176 migrantes ilegais (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 317). Por seu turno, a Itália recebeu em 2004 cerca de 12.737 migrantes considerados ilegais, a maioria desembarcou na ilha italiana de Lampedusa (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 317).

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, o Norte da África já era considerado uma das mais importantes regiões de trânsito dos migrantes oriundos de países da África subsaariana (KOHNER, 2007, p. 12). Haas (2006, p. 89) se refere ao Norte da África como uma região na qual “os países estão conectados a vários sistemas de migração transcontinentais e intrarregionais, em parte sobrepostos, em graus variados”, tendo em vista que passou a ser uma das principais regiões de trânsito de migrantes rumo à Europa. Por conseguinte, o Mediterrâneo e os países do Norte da África passaram a ser prioridade na cooperação em migrações entre UE e África (CUNHA, A., 2007, p. 357). Os países que se destacaram nas relações com os europeus foram Argélia, Líbia, Marrocos e Tunísia. Outros países, como Mauritânia, também foram procurados pelos europeus para estabelecer acordos em matéria de migrações.

A cooperação com países terceiros foi impulsionada tanto a nível bilateral, quanto regional e continental (EUROPEAN COMMISSION, 2015). No nível regional, destaca-se o Diálogo Euro-Africano em Migração e Desenvolvimento, também conhecido como Processo Rabat (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Esse tipo de diálogo, impulsionado por França, Marrocos, Senegal e Espanha, fornece desde 2006 um quadro para consultas entre países de origem, de trânsito e de destino dos migrantes, com o principal objetivo de gerir os fluxos migratórios que passam pelas rotas que ligam a África Central, Ocidental e Setentrional à Europa (RABAT PROCESS, 2019). A rota ocidental era a mais utilizada pelos migrantes que chegavam aos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, por exemplo. Outro principal ponto de chegada de migrantes do continente africano era Lampedusa, ilha italiana, e os principais pontos de partidas eram a Líbia e o Egito (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 317).

No nível continental, as atividades eram destinadas principalmente para a realização de conferências e reuniões⁷⁰. A Conferência de Rabat, que aconteceu em julho e novembro de 2006 no Marrocos, estreitou os laços africanos e europeus em matéria de migrações (KOHNER, 2007, p. 19). Essa reunião enfatizou que a competência da gestão dos fluxos migratórios africanos deveria ser dividida entre países de origem, de trânsito e de destino dos migrantes (RABAT PROCESS, 2019; MARTÍN, 2012, p. 88). A União Europeia sentiu falta de resultados concretos dos acordos que fizera com os africanos, o que encorajou ainda mais os seus membros, como Espanha, a estabelecerem cooperação bilateral (MARTÍN, 2012, p. 88).

A cooperação para o controle das migrações não era visada apenas pelos europeus, pois segundo Kohnert (2007), na primeira década dos anos 2000, os migrantes que transitavam pelos países do Norte da África eram indesejados pela população local. De acordo com o autor, entre os anos 2000 e 2006, em torno de 35.000 migrantes foram expulsos da Argélia. Ainda em 2006, cerca de 16.000 migrantes africanos chegavam “à pequena ilha italiana de Lampedusa (sul de Malta) a partir da costa da Líbia” (KOHNER, 2007, p. 12). No âmbito da cooperação bilateral, a Comissão Europeia declarou que a Líbia representava um país prioritário para manter o diálogo com o bloco (IDEM). Em 2002, o Conselho Europeu pretendeu dar início à cooperação com a Líbia em matéria de migrações. Para tanto, encarregou a Comissão Europeia para realizar uma missão exploratória na Líbia no ano seguinte, em 2003, a fim de verificar se as autoridades líbias estariam dispostas a trabalhar conjuntamente. A Líbia demonstrou estar de acordo em cooperar (HAMOOD, 2008, p. 23). Contudo, para que esse acordo fosse formalizado, a condição proposta à Líbia era de que o país participasse do Processo de Barcelona⁷¹ (IDEM). Essa proposta não foi aceita pelo país africano, tendo em vista que demonstrou ser contrária às missões no Mar Mediterrâneo lideradas pela União (HAMOOD, 2008).

⁷⁰ Em uma conferência realizada entre União Europeia e África em 2007, foi lançada a parceria UE-África em matéria de migração, mobilidade e emprego, a qual possibilitou a aprovação do primeiro Plano de Ação entre os anos 2008 e 2010 (EUROPEAN COMMISSION, 2011). Dentre as prioridades do Plano de Ação, as migrações e mobilidade de indivíduos se destacaram (FIRST ACTION PLAN, 2007). Outra prioridade se referia à fiscalização das migrações que incluísse a mobilidade dentro do próprio continente africano (EUROPEAN COMMISSION, 2011).

⁷¹ O Processo de Barcelona consiste em uma parceria entre a União Europeia e os países do Mediterrâneo. Dentre os principais objetivos dessa parceria, se destacam: apoio à transição econômica, comércio livre, e manter a estabilidade e a paz nessa região, consideradas estratégicas para a Europa (EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION, 2016). De acordo com A. Cunha (2007), as iniciativas europeias com o Processo de Barcelona consolidaram as atuações que eram propostas pela Europa a fim de ajudar no desenvolvimento e erradicação da pobreza dos países do Norte da África (CUNHA, A., 2007, p. 353).

Após a missão exploratória de 2003 na Líbia, em 2004 a Comissão Europeia realizou uma missão técnica com o objetivo de aprofundar a cooperação na arena de migrações, identificando as medidas concretas necessárias para atingir essa finalidade (IDEM). Em 2005, os diálogos entre a União Europeia e a Líbia em matéria de migrações foram intensificados, direcionando-se para a criação de um Plano de Ação Conjunta, que tinha como objetivos aperfeiçoar o controle fronteiriço terrestre ou marítimo nesse país e reformar os centros de detenção (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 163). Apesar da pretensão da UE em estabelecer acordos com a Líbia, o país se interessou em trabalhar de forma mais estreita com os italianos (HAAS, 2008, p. 310). Um dos países do bloco que levantou expressivo esforço para obter a colaboração dos africanos na temática da migração foi a Itália (ANDRIJASEVIC, 2010).

A busca da UE pela cooperação Líbia é um exemplo de que a capacidade dos países africanos em gerenciar os fluxos migratórios tornou-se central para os europeus (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 312). Para Figueiredo (2011, p. 166), essa é a expressão da incapacidade dos membros da UE em realizar o controle do fenômeno sozinhos. O diálogo em matérias de migração atuou com ferramentas diversificadas, como: cooperação para o desenvolvimento econômico nos países africanos, principalmente com o objetivo de lidar com as causas das migrações; recrutamento de trabalhadores para setores que exigiam mão de obra pouco qualificada na Europa; e, acordos entre países europeus com países de origem e de trânsito dos migrantes para readmissão. A cooperação da União Europeia na área econômica e social na região Norte da África com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento econômico dos países da região”, sucedeu-se por meio da cooperação “para o desenvolvimento social, incluindo políticas antipobreza” (PIMENTEL, 2007, p. 118).

A União Europeia e seus membros passaram, portanto, a compartilhar uma “dupla responsabilidade” para a contenção das migrações (KOHNER, 2007, p. 19). O bloco era responsável, sobretudo, pelo financiamento de países africanos para operarem no controle do fenômeno, bem como na promoção de treinamentos de agentes e contribuição da Frontex (Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira) nas operações (FIGUEIREDO, 2011, p. 160). Em 2006, por exemplo, várias atuações de países-membros em patrulha e vigilância conjuntas no mar contaram com o apoio dessa Agência para “conter o aumento das migrações” oriundas de países como Mauritânia, Senegal e Cabo Verde, mas que passavam pelas Ilhas Canárias (GÁLVEZ, 2007, p. 13). Já os membros da UE buscavam manter os diálogos com os africanos especialmente via acordos bilaterais com países do Norte da África.

Para Cernadas (2009), o Norte da África passou a representar o “cinturão de segurança da Europa” (CERNADAS, 2009, p. 198). Contudo, Haas (2008, p. 1313) afirma que nem sempre os africanos concordavam com as exigências europeias, como a instalação de centros para manter migrantes e requerentes de refúgio. Segundo o autor, acreditava-se que a criação dos centros poderia atrair ainda mais migrantes para a região do Norte da África⁷². Apesar disso, o poder de persuasão da UE e de seus membros se sobressaía, especialmente quando envolvia financiamento que possibilitasse, em troca, o comprometimento dos países africanos para o controle dos fluxos migratórios no seu território. Como supracitado, as políticas de financiamento associavam migrações e desenvolvimento, além da transferência de fundos de desenvolvimento social para resultar na diminuição dos fluxos migratórios africanos (CUNHA, A., 2007, p. 362).

No período em que a Europa se via diante da prosperidade de setores informais que sustentavam a demanda por mão de obra migrante barata, o controle das migrações pelos países do sul da Europa se tornou cada vez mais difícil (HAAS, 2006, p. 90). Enquanto a industrialização crescia, a qualificação da força de trabalho gerou lacunas em países europeus, especialmente daquela região da Europa. Essas lacunas passaram a ser preenchidas em grande medida por migrantes africanos, ainda que eles fossem considerados ilegais e irregulares quando estivessem já em solo europeu (PIMENTEL, 2007, p. 83). Esses indivíduos eram geralmente empregados em áreas que demandavam poucas qualificações, e, ainda eram submetidos a condições precárias e à exclusão social (IDEM).

Ainda nesse contexto, os governos europeus possuíram o interesse em estabelecer os programas de trabalhos temporários visando contribuir para uma maior flexibilidade do mercado de trabalho, tendo vista o envelhecimento da população (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 122). O estabelecimento desses programas reasentou outro fator que contribuiu para a tentativa de convencer os cidadãos dos países receptores a rejeitarem menos os migrantes (IDEM). Assim, a Europa poderia receber migrantes para o seu mercado de trabalho que demandasse trabalhadores migrantes pouco qualificados (PIMENTEL, 2007, p. 83). Governos como os da Espanha lançaram trabalhos temporários, preenchidos por estrangeiros como uma forma de melhorar a gestão das migrações consideradas irregulares (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 122). Os setores que mais empregavam migrantes eram áreas como a da agricultura, de construção, de setor industrial, de venda informal, de serviços domésticos e de turismo

⁷² Segundo Kohnert (2007, p. 16), “em 2004, a UE propôs a criação de cinco “centros de acolhimento” na Argélia, na Líbia, na Mauritânia, no Marrocos e na Tunísia”.

(KING, 2003, pp. 16 e 17 apud PIMENTEL, 2007, p. 83). Por outro lado, a instabilidade econômica que começava a crescer no Norte da África em fins dos anos 2000 começava a preocupar a Espanha e a Itália (PIMENTEL, 2007, p. 80). De acordo com Pimentel (2007, p. 80), desde a década de 1990, a UE demonstra preocupação com a economia do Marrocos, por exemplo, e aqueles dois membros solicitaram que o bloco “assistisse aos países do Norte da África” durante pelo menos cinco anos, pois a instabilidade econômica poderia provocar aumento expressivo das migrações.

A maioria de migrantes africanos que saía de seu continente, principalmente oriundos de países do Norte da África, como Argélia, Marrocos e Tunísia, vivia na Europa em 2005 (KOHNER, 2007, p. 7). O Marrocos foi um dos principais países de trânsito dos migrantes africanos com destino à Europa de 2000 a 2005, o que resultou no reforço das fronteiras de Ceuta e Melilla (KOHNER, 2007, p. 8). Para Figueiredo (2011, p. 169), as cercas em Ceuta e Melilla funcionam como barreiras ao tráfico em geral de armas, de drogas, e especialmente à entrada de migrantes indesejados, por causa, sobretudo, de sua nacionalidade⁷³.

A cooperação para o controle migratório surtiu efeito nas próprias leis internas de países africanos. O Marrocos, por exemplo, modificou suas leis sobre o controle migratório “estabelecendo penas de prisão para quem emigrar de forma irregular” (CERNADAS, 2009, p. 198). A Lei nº 02-03 adotada em junho de 2003 era relativa à entrada e permanência de migrantes no Marrocos, bem como à migração irregular (GUERRA, 2010, p. 57). Segundo Cernadas (2009, p. 198), essa lei “impôs sanções de multa e de prisão de 1 a 6 meses (art. 50) às pessoas que saírem ilegalmente do território marroquino e àquelas que entram no país através de lugares diferentes dos estabelecidos para esse propósito”. Para os críticos da lei, ela não leva em consideração os direitos dos migrantes, e argumentam que o Marrocos cedeu às pressões da União Europeia, o Estado marroquino torna-se, então, a polícia europeia no Norte da África (GUERRA, 2010, p. 61). Para Haas (2008, p. 1316), o Marrocos se posicionou como principal parceiro dos europeus para a luta contra a migração considerada ilegal, tendo em vista que sempre foi ativo e reforçou o seu relacionamento tanto com a UE quanto com os seus países-membros para o controle das migrações.

A pressão europeia aos países africanos contribuiu para a crescente criminalização do direito dos indivíduos de migrar daquela região, principalmente pelo constante uso do termo migração ilegal (CERNADAS, 2009, p. 199). Os discursos sobre os fluxos migratórios dos

⁷³ Figueiredo (2011, p. 171) entende que as barreiras de Ceuta e Melilla são um exemplo de separação entre as ‘zonas ricas das zonas pobres do planeta’, que se intensificou com a globalização.

países da África na região do Mediterrâneo oscilam entre dois principais eixos: migrações irregulares e ilegais e a possível condição de ameaça para os países europeus e para sua segurança, desencadeando “estratégias de dissuasão” para impedir os fluxos migratórios; e os direitos humanos dos migrantes e a segurança desses indivíduos (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 116). Algumas vezes esses dois eixos são utilizados num mesmo discurso para justificar a contenção dos fluxos. A UE buscou equilíbrio entre esses dois pontos, afirmando a importância de se combater mortes de migrantes durante o percurso para a Europa e garantir a segurança de refugiados (FERREIRA; S. R. S, 2016). No entanto, os acordos estabelecidos entre países da UE com países terceiros, que buscavam a readmissão de migrantes, contradiziam os discursos europeus sobre direitos humanos. As readmissões às vezes colocavam em risco a vida daqueles que não podiam regressar para o seu país de origem.

Cernadas (2009, p. 193) aponta o princípio de não-devolução como um dos problemas mais sérios no que diz respeito ao controle migratório por meio de diálogos com africanos. Segundo o autor, esse princípio é “obrigação absoluta”, mas no âmbito da cooperação para a gestão das migrações nem sempre é garantido. Conforme Cernadas (2009, p. 193),

O princípio de não devolução não se aplica unicamente a casos de solicitantes de asilo, mas, ao estar intimamente ligado à proteção do direito à vida e à integridade física, vale para qualquer pessoa que, pelo motivo que for, possa ver esses direitos básicos atingidos caso seja remetida a seu país de origem.

De acordo com Hammon (2014, p. 508), o retorno forçado de migrantes considerados ilegais ou até mesmo de solicitantes de refúgio é realizado sem nenhum apoio, exceto transporte para o país de origem. Ainda, o princípio de *non refoulement*⁷⁴, no caso de negado o refúgio ao solicitante, pode não ser aplicado quando o país que coage para o repatriamento do migrante o envia a uma parte do país de origem que aceita a prática de retorno do indivíduo (IDEM).

Para Baldwin-Edwards (2006, p. 311), a política da UE de securitização dos fluxos migratórios oriundos do Norte da África, também seguida por dois de seus países-membros (Espanha e Itália), é fracassada. Essa política negligencia “as realidades da África como um novo continente de emigração”, e ainda viola os direitos humanos dos migrantes do Norte da África (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 311). A política de securitização desses fluxos, em

⁷⁴ Esse princípio “proíbe o Estado acolhedor de devolver o refugiado ao Estado de perseguição” (PACÍFICO, 2008, s/p).

especial, ainda que promovesse uma série de medidas contra migrações consideradas ilegais, afetava também requerentes de refúgio. Mas os migrantes considerados qualificados para trabalho no território europeu eram admitidos (BALDWIN-EDWARDS, 2006, p. 311). Já para S. R. S. Ferreira (2016), as políticas de readmissão de migrantes estavam cada vez mais “humanas”, além da aplicação de sanções àqueles que contratam mão de obra migrante barata (FERREIRA, S.R.S., 2016, p. 133-134).

S. R. S. Ferreira (2016) se refere ao controle das migrações de forma otimista. Para a autora, os fluxos migratórios irregulares aumentaram a partir de 2004, exigindo da UE a melhoria no controle nas fronteiras externas para o combate das migrações irregulares em direção à Europa. As migrações que partiam da Tunísia tiveram uma redução no ano 2004. Contudo, nacionais de países terceiros, bem como da Tunísia, passaram a sair da Líbia para a Europa, e esse país se tornou o principal ponto de partida de migrantes africanos ao longo dos anos 2005 e 2006 (CUTTITTA, 2008, p. 46). Nesse mesmo contexto, intensificou-se o patrulhamento costeiro na Líbia e nas costas do Egito e da Argélia (IDEM). Portanto, a externalização do controle migratório nos países do Norte da África demonstra a busca da UE e dos seus membros em selecionar os migrantes que podem entrar na Europa, além de transferir a obrigação do controle para outros Estados (CERNADAS, 2009, p. 200).

Desde 2003, de forma conjunta, Espanha e Marrocos, Itália e Líbia começaram a cooperar em patrulhas navais, as quais muitas vezes eram apoiadas pela Frontex (HAAS, 2008, p. 1309). É nítido o esforço europeu para o controle das fronteiras e para a criação de centros de detenção no Norte da África, “em países como Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia, que fazem acordos com a UE para controlar a emigração” (VELASCO, 2014, p. 106). O controle de fronteiras também era realizado conjuntamente entre esses países. Conforme Velasco (2014), “com ou sem visto, o indivíduo pode ser impedido de entrar na UE e enviado a um campo de detenção, onde pode legalmente permanecer por até um ano e meio”. Os acordos entre Itália e Líbia e entre Espanha e Marrocos para a gestão fluxos migratórios são exemplos desse esforço.

4.2 As políticas migratórias da Espanha nos anos 2000

A política da Espanha em relação aos fluxos migratórios africanos, durante a primeira década dos anos 2000, pode ser caracterizada como ambígua, pois ora aplicava uma regulação

aberta aos migrantes, ora agia de modo restritivo, reforçando medidas contra as migrações (PIMENTEL, 2007, p. 20). As atividades que regulavam as migrações de forma permissiva consistiam na execução de programas para o acesso de migrantes africanos ao mercado de trabalho espanhol bem como para a integração dos indivíduos na sociedade. O Acordo sobre mão de obra entre Espanha e Marrocos, estabelecido em 2001, é um exemplo do esforço para recrutar trabalhadores migrantes. Já os mecanismos restritivos se expressavam, sobretudo, por meio dos diálogos estabelecidos pela Espanha com países terceiros, os quais deveriam colaborar para a aplicação das medidas contra o fenômeno, como controle de fronteiras e manutenção de centros de detenção.

No cenário de oscilação das políticas em matérias de migrações, a Espanha estreitou laços com os países do Norte da África, principalmente da região do Magrebe, e buscou também se aproximar de países subsaarianos, dos quais saíam parte significativa de migrantes que atravessavam o Norte do continente africano (CABRERA, 2008, p. 167). O Plano Diretor da Cooperação Espanhola 2001-2004 menciona que a cooperação com países terceiros deveria considerar a busca de possíveis soluções para os problemas dos fluxos migratórios (MINISTÉRIO DE ASSUNTOS EXTERIORES, 2000, p. 9). Naquele contexto, a Europa considerava a estabilidade do Norte da África primordial para estagnar as migrações. De acordo com o governo espanhol da época, era necessário reforçar “os mecanismos de obtenção de informações sobre as rotas e os meios utilizados pelas redes de imigração clandestina” (GOVERNO DA ESPANHA, 2006). Assim, “a África tornou-se uma prioridade política e estratégica para a Espanha” (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 210).

A política externa da Espanha voltada para países africanos se consagrou com o Plano África (2006-2008), que agregou políticas de desenvolvimento e redução da pobreza destinadas ao combate das migrações irregulares e ilegais oriundas, majoritariamente, da África subsaariana que passavam pelo Norte do continente (GOVERNO DA ESPANHA, 2006). Não obstante, nesse contexto a África subsaariana não estava nos planos para a gestão das migrações. Mas isso mudou quando a Espanha passou a ser um dos principais destinos dos migrantes daquela região (MARTÍN, 2012, p. 75). Desde então, a cooperação com países de origem e de trânsito dos migrantes começou a ser fundamental para os espanhóis. A primeira decisão após o Plano África (2006) foi, portanto, a cooperação para o desenvolvimento nesses países (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 210). Os diálogos que

promovessem os reforços do repatriamento de migrantes⁷⁵ também eram significativos para o governo espanhol no âmbito do Plano África (GOVERNO DA ESPANHA, 2006). Os acordos bilaterais entre Espanha e países terceiros foram enquadrados nesse Plano: os países de origem e de trânsito dos migrantes que estivessem dispostos a cooperar eram prioridade para os espanhóis (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 128). De acordo com Turrión e Sala (2009, p. 129), o firmamento desses acordos inaugurou uma nova política para a África e modificou a política espanhola sobre migrações.

Os diálogos da Espanha com países africanos de origem e de trânsito eram realizados por meio de diferentes instrumentos, como acordos bilaterais, declarações e documentos conjuntos (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 127). Para Cabrera (2008, p. p. 167), os acordos entre Espanha e os países do Norte da África se configuraram em pelo menos três formas principais: acordos de cooperação em matéria de migrações coadunando-os com uma política de desenvolvimento no país africano, acordos relativos à regulação das migrações de aspectos laborais e acordos para readmissão de pessoas em situação irregular. Observa-se que esse último tipo de acordo foi mais expressivo e aplicado durante mais tempo, e reflete, ainda, de modo mais claro a securitização dos fluxos migratórios pela Espanha.

A Espanha buscou assinar acordos internacionais com a maior quantidade possível de Estados africanos, de forma mais expressiva com três países da região Norte da África: Argélia, Marrocos e Mauritânia (MARTÍN, 2012, p. 74). O mapa a seguir oferece uma melhor dimensão sobre a proximidade geográfica entre esses três países e a Espanha.



Fonte: Belt and Road News, 2019.

⁷⁵ É necessário destacar que o repatriamento pode ser voluntário ou involuntário. Acredita-se que no âmbito dos acordos entre Espanha e países terceiros ela é feita de forma involuntária, já que é por meio da coerção do Estado que o indivíduo é repatriado para o país de onde saiu.

Com a imagem acima, é possível compreender como esses três países daquela região do continente africano são importantes para a Espanha no âmbito de migrações considerando a proximidade entre eles. O mapa também ilustra a proximidade desses países com as Ilhas Canárias, que pertencem à Espanha. Como supracitado, a guarda costeira espanhola costumava apreender embarcações com migrantes rumo às Ilhas Canárias provenientes principalmente da Mauritânia (GALVÉZ, 2007).

Sendo assim, a proposta aqui é analisar os acordos da Espanha com esses três países. Argélia e Marrocos já possuíam um histórico de relações com a Espanha décadas antes dos anos 2000, e são dois principais países de trânsito de migrantes que possuíam como destino a Espanha. Por sua vez, a Mauritânia passou a ser importante para os espanhóis no recorte temporal aqui destacado, pois até o início dos anos 2000 o país não era de interesse espanhol no que concerne às migrações. Mas antes, far-se-á uma contextualização dos diálogos e programas estabelecidos pela Espanha para gerir os fluxos migratórios do Norte da África.

4.2.1 A cooperação espanhola com os países-terceiros para a gestão dos fluxos migratórios

Os diálogos entre Espanha e países terceiros em matéria de migrações se baseavam em relação de reciprocidade, na qual os Estados africanos regulavam os fluxos migratórios em direção à Europa. Em troca, os europeus se comprometiam em melhorar as condições de integração de nacionais de países africanos que se encontravam no espaço espanhol (CABRERA, 2008, p. 187). O Acordo sobre mão de obra estabelecido entre Espanha e Marrocos em 2001 pode ser considerado um dos exemplos. Segundo Pérez (2003), os tipos de acordos que abrangiam o aspecto laboral corroboraram para a regulação das oportunidades de trabalho e, ainda, proporcionaram “a comunicação de ofertas de emprego, a avaliação das condições profissionais, o transporte e a admissão de pessoas” no país. Uma das principais políticas espanholas para a gestão dos fluxos migratórios da África foi a contratação de trabalhadores migrantes (MARTÍN, 2012). Para Turrión e Sala (2009), esses acordos tinham como principal objetivo regular de forma ordenada as migrações.

Os programas para recrutamento de trabalhadores temporários começaram a ser uma alternativa para a gestão das migrações na Espanha ainda na década de 1990, e se estenderam nos anos 2000, contexto em que o país intensificou relações com os africanos nesse âmbito (MARTÍN, 2012, p. 75). Esses programas, que possibilitaram “canais estreitos para o

mercado de trabalho legal”, se destacaram nos governos González (1982-1996), Aznar (1996-2004) e Zapatero (2004-2011) e começaram a ser interrompidos com o início da crise de 2008 (IDEM, p. 71). Em 2004, com a ascensão do Partido Socialista no país, com o governo Zapatero, as questões referentes às políticas de migração começaram a ser pensadas e gerenciadas de uma nova forma (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 126).

O novo modelo para a gestão das migrações na Espanha buscou garantir o acesso de migrantes residentes no mercado de trabalho espanhol, endurecer a limitação de entrada de migrantes irregulares no Estado e, ainda, promover a assinatura de acordos com os principais países de origem e de trânsito dos fluxos migratórios (PÉREZ, 2003, s/p). Um ponto chave desse modelo foi a conexão entre as políticas de gestão de fluxos regulares, “a luta contra a imigração irregular, o reforço do controle das fronteiras e as relações com países terceiros e as políticas de integração” dos migrantes na sociedade espanhola (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 126). A lei orgânica 4/2000 sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social buscou formalizar o compromisso espanhol para a integração dos migrantes na sociedade (PIMENTEL, 2007). Desde 2005 essa lei vigora e exerceu influência no processo de regularização de migrantes na Espanha (PIMENTEL, 2007, p. 126). De acordo com o artigo 10 dessa lei, que trata do direito ao trabalho e à segurança, os migrantes podem ter acesso ao mercado de trabalho e aos serviços da administração pública, e, para tanto, devem “ser submetidos às ofertas públicas de emprego convocadas pelas Administrações Públicas” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2000, p. 1140).

Os migrantes africanos correspondiam ao maior número de trabalhadores estrangeiros que se encontravam na Espanha, a maioria de origem marroquina, que trabalhavam principalmente no setor de agricultura (PÉREZ, 2003, s/p). Isso beneficiou a economia espanhola, especialmente no contexto em que testemunhava-se a diminuição da taxa de natalidade na Europa (MARTÍN, 2012, p. 72). De acordo com Martín (2012, p. 74), “o crescimento constante de 1997 a 2008 esteve ligado ao fator trabalho e, em grande parte, à chegada maciça de imigrantes e sua incorporação ao mercado de trabalho”, fosse de forma legal ou ilegal. Além disso, a política de recrutamento de migrantes para o mercado de trabalho espanhol promoveu “uma cota legal de 19 mil imigrantes legais para favorecer essa apoteose de mão de obra barata e o tráfico ilegal de pessoas” (MARTÍN, 2012, p. 71).

A política de regulação dos fluxos migratórios com a promoção de emprego de trabalhadores na Espanha atuava com o procedimento de “pré-seleção, seleção e treinamento” ainda no país de origem dos migrantes (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 127). Para Turrión e Sala

(2009, p. 124), esse procedimento de seleção gerava exclusão. A escolha das autoridades do país de origem dos migrantes fomentava o privilégio oferecido àqueles escolhidos em relação a outros nacionais. Ademais, Martín (2012) caracteriza a política de recrutamento de trabalhadores migrantes na Espanha, destinada especialmente ao gerenciamento das migrações, como frívola. Embora buscasse regularizar a situação de migrantes na Espanha e diminuir as migrações indesejadas, essa política desconsiderava as irregularidades nos setores que empregavam migrantes irregulares de modo informal e “fora da proteção das leis trabalhistas” (MARTÍN, 2012, p. 72).

Por seu turno, as políticas restritivas aos fluxos migratórios do Norte da África expressavam-se principalmente por meio dos acordos bilaterais de readmissão a fim de garantir a saída efetiva de migrantes irregulares e ilegais da Espanha (CABRERA, 2008, p. 173). No âmbito dos acordos bilaterais para a readmissão, os africanos tendiam a ser concessivos (MARTÍN, 2012, p. 75). O primeiro passo para concretizar a readmissão consistia em avaliar a natureza irregular ou ilegal do migrante. Após realizada a primeira etapa, a seguinte era acompanhar as diretrizes para o retorno do migrante ao seu país de origem ou de trânsito, como a comprovação de sua nacionalidade ou do lugar de onde partiu.

O processo de readmissão de migrantes é um dos tópicos mais discutidos e criticados por acadêmicos e pesquisadores em temática de migrações africanas. Dois motivos principais em torno das críticas são relacionados aos direitos humanos dos migrantes e à forma como a readmissão é realizada, muitas vezes sem transparência. Não há registros de documentos sobre os processos de readmissão ou repatriamento de migrantes de forma clara. Embora os refugiados não possam ser sujeitos a esses processos, a falta de clareza durante a prática dos acordos gera dúvidas se esse direito é respeitado de fato (MARTÍN, 2012). Os migrantes forçados, quando não considerados como tal e, mais do que isso, quando confundidos ou caracterizados propositalmente como migrantes irregulares, por perderem seus documentos em sua trajetória, acabam sendo alvo do Estado que requiere sua readmissão, ainda que não se comprove a sua condição irregular ou ilegal.

Os acordos estabelecidos pela Espanha e países terceiros silenciavam as motivações para os pedidos de readmissão ou repatriamento (CABRERA, 2008, p. 175). Para Cabrera (2008, p. 175), os artigos dos acordos expressavam de forma simplória os principais requisitos para a readmissão. Parte dos questionamentos em relação aos acordos de readmissão concerne aos critérios para a avaliação da irregularidade e ilegalidade dos migrantes. O processo de avaliação geralmente enfrentava obstáculos para a comprovação da nacionalidade desses

indivíduos (CABRERA, 2008, p. 177). Os responsáveis pelos testes para verificar a nacionalidades em muitos casos não conseguiam obter sucesso, tendo em vista que a maioria dos migrantes não portavam os documentos necessários para preencher os critérios da avaliação (IDEM).

Na prática, esse procedimento era prejudicado porque os migrantes, quando interceptados nas costas marítimas, já haviam perdido os seus documentos. Isso dificultava o processo de identificação de nacionalidade, impedindo, por sua vez, o retorno aos países de origem ou de trânsito (CABRERA, 2008, p. 166). Outra questão que levanta críticas em relação aos acordos de readmissão ou repatriamento de migrantes diz respeito aos custos para o processo de retorno ao país de origem ou de trânsito, pois dependiam do financiamento público espanhol. Consoante a isso, a política de retorno voluntário também era criticada por parte da população local europeia, já que os migrantes não conseguiam trabalho no Estado espanhol, mas precisavam voltar aos seus países de origem com a contribuição do Estado (MARTÍN, 2012, p. 76).

Apesar do seu caráter legal, Martín (2012) acredita que os acordos de readmissão geram dúvidas quanto à garantia de direitos humanos dos migrantes. No momento de resgate ou captura, os indivíduos eram sujeitos a riscos. Na primeira década dos anos 2000, em alguns casos, os migrantes eram detidos e encaminhados para os centros de detenção, onde permaneciam até que o Estado espanhol decidisse resolverse a como os migrantes se encontravam: permanecer ilegalmente no país ou expulsão. A Criação de Centros de Permanência Temporária de Migrantes (CETI) nas cidades de Ceuta e Melilla foi uma tentativa para solucionar o problema do fenômeno migratório que começava a se intensificar nessas regiões naquele contexto (CONTRERAS, 2004, p. 387).

Os CETI nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla são exemplo de locais de confinamentos de migrantes, com “atividades de intervenção militar e terapêuticas” (FIGUEIREDO, 2011, p. 164). Esses migrantes se encontravam em um limbo jurídico, pois permaneciam nesses centros até receberem o status de refugiado para não serem repatriados (IDEM). Em 2005, migrantes africanos que foram encontrados em torno das ilhas de Ceuta e Melilla foram abandonados na fronteira com a Argélia e o sul do Marrocos (CABRERA, 2008, p. 182). Ainda nesse contexto, observou-se uma série de devoluções, expulsões e repatriamentos de migrantes africanos realizados pela Espanha e pelo Marrocos (GARCÍA, I. G., 2006, p. 264). Essas questões serão melhor analisadas nos tópicos seguintes, que tratam

especificamente dos diálogos entre Espanha e os países do Norte da África durante os primeiros dez anos desse século.

4.2.2 *O diálogo entre Espanha e Argélia*

Argélia é um dos países do Norte da África que possui um histórico de relações com os europeus de forma assídua, especialmente no que diz respeito às migrações. A parceria euro-mediterrânica⁷⁶ foi primordial para a aproximação entre União Europeia e Argélia, após os vizinhos desse país terem participado do diálogo com os europeus ainda na década de 1990 (CASTRO, 2006, p. 501). Mais tarde, os laços argelinos e espanhóis se intensificaram. O Acordo de Associação entre UE e Argélia em 2002, no governo Aznar na Espanha, pôs fim a um isolamento argelino⁷⁷ (CASTRO, 2006, pp. 501-502). Nesse contexto, a Espanha foi o primeiro país a entrar em contato com autoridades do país africano, embora os dois Estados já tivessem um longo histórico de relações anteriormente a esse período (CASTRO, 2006, p. 501).

O relacionamento entre Argélia e Espanha é antigo e se fortaleceu principalmente no âmbito econômico e no setor de fornecimento de gás argelino (MARTÍN, 2012, p. 78). De acordo com o Ministério de Assuntos Exteriores espanhol (2019), a Argélia é um país importante e estratégico para a Espanha porque ambos os Estados compartilham interesses comuns em questões que envolvem vizinhança, energia, economia, luta contra o terrorismo e migrações. Esta última tem sido o foco da análise aqui apresentada. Em 2003, a cooperação espanhola para o desenvolvimento na Argélia teve impulso significativo, especialmente nos setores de agricultura, pesca e em pequenas e médias empresas, principalmente no Norte do país (CASTRO, 2006, p. 502).

No governo socialista na Espanha de Zapatero, as relações argelino-espanholas avançaram, especialmente após a viagem do presidente espanhol à Argélia (CASTRO, 2006, p. 502). Essas relações se fortaleceram sobretudo no âmbito de cooperação policial, judicial, cultural e dos fluxos migratórios (IDEM). O fluxo humano entre Argélia e Espanha sempre foi de certo modo intenso, mas não representava ainda no século XX um problema para os

⁷⁶ Menciona-se essa parceria na página 60.

⁷⁷ Segundo Castro (2006), a Argélia experimentava um isolamento no campo internacional como resultado de problemas envolvendo líderes do país ao longo de décadas. Para saber mais sobre o assunto, ver em: CASTRO, 2006.

espanhóis. Isso mudaria no início do século seguinte, quando os espanhóis constaram uma quantidade significativa de argelinos que buscavam residir na Espanha⁷⁸ (CASTRO, 2006, p. 500). Além disso, a Argélia passou a ser uma das principais zonas de trânsito de migrantes com destino à Europa, ainda que alguns migrantes às vezes permanecessem em território argelino enquanto aguardavam oportunidades para seguirem viagem (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2017, p. 3).

A maioria dos migrantes que transitam pela Argélia é oriunda de países da África subsaariana (LAHLOU, 2004, p. 87). Quando detidos, os migrantes são mantidos em centros de detenção na Argélia, dentre eles refugiados (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2017, p. 2). Sendo assim, organizações em defesa dos direitos humanos dos migrantes levantam esforços para denunciar as condições que esses indivíduos se encontram quando são mantidos nos centros na Argélia, pois é comum a prática de violências contra essas pessoas durante as detenções, colocando-as em situações desconfortáveis, como obrigá-las a ficarem nos centros presas ou dormirem amontoadas no chão (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2017, p. 2). Conforme a Global Detention Project (2019), até 2017-18 existiam cinco centros de detenção com migrantes na Argélia⁷⁹. Ao serem detidos, os migrantes eram sujeitos a processos de repatriamento.

No âmbito dos acordos ainda na primeira década dos anos 2000, os repatriamentos dos migrantes eram feitos em transportes aéreos e marítimos e as despesas eram custeadas pelo Estado que requeria o retorno do migrante (MARTÍN, 2012, p. 78). Se a nacionalidade do migrante não fosse reconhecida ao chegar ao Estado que o recebesse, outro poderia aceitá-lo conforme as diretrizes da repatriamento (IDEM). Até 2008, Argélia e UE não haviam assinado nenhum acordo em matéria de migrações (MARTÍN, 2012, p. 78). Contudo, nesse ano “a Comissão Europeia, por mandato do Conselho de 2008, iniciou negociações para a assinatura de um Acordo de Readmissão UE-Argélia que incluiria nacionais e terceiros”, apesar de levantar dúvidas em relação aos direitos humanos dos migrantes (IDEM). Espanha e Argélia assinaram três acordos que incluem ou mencionam as migrações, quais sejam: o Tratado de amizade, boa vizinhança e cooperação de 2002, o Protocolo sobre circulação de

⁷⁸ O número atual de argelinos que residem na Espanha é de aproximadamente 61.000 (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 2019, p. 7).

⁷⁹ Reggane Detention Center, na cidade/região Reggane, Tuat (até 2018 estava em uso); Bir el Djir Detention Center, na cidade/região Bir el Djir, Oran (até 2018 estava em uso); Tamanrasset Detention Center, na cidade/região Tamanrasset (até 2018 estava em uso); Tamanrasset camp, na cidade/região: Tamanrasset (até 2017 estava em uso); Zeralda camp, na cidade/região: Zeralda (até 2017 estava em uso) (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019).

peças de 2002 e o Convênio em matéria de segurança e luta contra o terrorismo e o crime organizado de 2008 (MINISTÉRIO DE ASSUNTOS EXTERIORES, 2019).

O Tratado de Amizade, Boa vizinhança e Cooperação entre o Reino da Espanha e a República Democrática e Popular Argelina, estabelecido em 2002, em vigor desde 2005, se refere à cooperação para o desenvolvimento (Ponto 6 dos princípios gerais), especialmente na arena econômica (Artigo 2), científica, social, cultural e ambiental, com vistas a reduzir as diferenças de desenvolvimento de ambos os países (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2003). No âmbito desse tratado, os diálogos para o combate das migrações irregulares se destacaram dentre outros, como a luta contra o terrorismo (MINISTÉRIO DE ASSUNTOS EXTERIORES, 2019, p. 7). Uma segunda questão que se interpreta do Tratado de Amizade e Boa Vizinhança Hispano-Argelino se refere justamente ao pressuposto de diminuir os fluxos migratórios da África para a Europa ao estabelecer uma relação proporcional entre migrações e desenvolvimento: mais desenvolvimento, menos fluxos.

O Tratado enfatiza que os chefes de Estados devem se reunir ao menos uma vez por ano (Artigo 1). Ademais, consultas quando necessárias entre instituições dos dois Estados para promover a cooperação também são mencionadas nesse Acordo (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2003). Entende-se que a frequência de reuniões para tratar dos assuntos relacionados a migrações ilegais, por exemplo no artigo 12, devem ser parte de uma comunicação constante. O Artigo 5 do Tratado entre Espanha e Argélia se refere à cooperação no âmbito de defesa, para a capacitação e organização de ações conjuntas, cooperação entre as Forças Armadas, por exemplo. O artigo 6, por seu turno, foca a cooperação para o desenvolvimento, propiciando o intercâmbio de informações econômicas, técnicas e sociais (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2003).

Os artigos 11 e 12 do Tratado se referem à cooperação nos âmbitos consular, de intercâmbios humanos e de circulação de pessoas. O artigo 11 enfatiza que no âmbito consular, ambos os países devem se esforçar para uma cooperação mais estreita entre os departamentos espanhol e argelino e, ainda, facilitar a proteção dos nacionais dos respectivos países que se encontram em seu Estado (IDEM). O artigo 12 declara o compromisso das partes em “atribuir importância primordial à questão do intercâmbio humano e da circulação de pessoas entre a Espanha e a Argélia”. Além disso, os dois países concordaram em aprofundar a cooperação para o controle dos fluxos migratórios e lutar contra o tráfico de seres humanos (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2003).

Segundo Martín (2012), em 2002, Argélia e Espanha afirmaram que os fluxos migratórios geravam problema para ambos, levando a assinarem o “Protocolo sobre Circulação de Pessoas” (MARTÍN, 2012, p. 77). O Protocolo entrou em vigor em 2004, e é considerado neste trabalho como um dos acordos mais relevantes em matéria de migrações estabelecidos entre os dois países, tendo em vista que diz respeito aos atos que as partes deveriam acordar no que diz respeito à mobilidade dos seus nacionais no território do outro Estado. O acordo visou estabelecer critérios para Argélia e Espanha, as quais devem, conforme o Artigo 1 do Protocolo,

readmitir sem formalidades seus nacionais irregularmente localizados no território do outro, mesmo que não estejam de posse de um passaporte ou documento de identidade válidos, na condição de que comprove ou demonstre de maneira plausível que tais pessoas possuem a nacionalidade do Estado requerido (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2004, p. 6350).

O artigo 2 do Protocolo, por sua vez, ressalta que se os documentos do migrante não fossem apresentados, o Estado onde se encontra o migrante tomará providências imediatas para encaminhar o indivíduo para um centro de detenção. Nesse caso, observa-se que a ausência de documentos é motivo para tornar ou assemelhar o ato como criminoso e para, assim, deter o migrante. Ainda assim, as partes acordaram em casos como falta de apresentação de documentos, que as autoridades consulares do Estado estabeleçam a nacionalidade e emitam um salvo-conduto para o migrante portar⁸⁰ (Art. 1 e Art. 2) (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2004). Utiliza-se, assim, a “presunção considerável de nacionalidade”, ou seja, tratando-se do caso, presume-se a nacionalidade, que promove uma segurança em relação ao migrante. Segundo esse protocolo, as autoridades do Estado deverão comunicar ao seu possível Estado de origem do migrante e enviar outros tipos de provas para que se reconheça a nacionalidade do indivíduo (IDEM).

O protocolo hispano-argelino sobre circulação de pessoas menciona, no capítulo 3, a pessoa que pode ser considerada objeto de repatriamento e informa os requisitos para que o processo de repatriamento seja concluído, como os documentos necessários, como “estado civil das pessoas sujeitas a repatriamento (nome, sobrenome, data e local de nascimento, filiação e último domicílio no território do Estado requerido)”, além de provas sobre sua

⁸⁰ Salvo-conduto é utilizado geralmente em caso de perdas de documentos de identificação (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2013).

nacionalidade. Na ausência destas, “a Representação Consular do Estado requerido poderá proceder à audiência do interessado para completar o formulário” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2004, p. 6351). No caso do repatriamento, se o migrante não for reconhecido pelo Estado requerido como seu nacional, o Estado requerente deverá aceitar sua devolução e correrá com os custos necessários para o retorno, segundo o Artigo 5 do protocolo.

O Acordo Espano-Argelino de 2002, ou Protocolo sobre circulação de pessoas, não especifica as condições que determinam as irregularidades do migrante que se encontra no Estado que requiere a readmissão. As partes ressaltam no artigo 8 do protocolo o seu compromisso com os direitos humanos dos migrantes. O artigo 9 garante à pessoa que seja objeto de repatriamento as informações que lhe digam respeito. Contudo, o mesmo artigo declara que se a manutenção da ordem pública assim impuser, a pessoa poderá não receber aquelas informações que deseja para saber dos motivos de seu repatriamento.

Por último, o Acordo entre a República Democrática e Popular da Argélia e o Reino da Espanha sobre segurança e luta contra o terrorismo e o crime organizado, estabelecido em 2008, constitui o último acordo que envolve migrações entre os dois países na primeira década dos anos 2000. O terrorismo e a criminalidade são relacionados às migrações, e muitas vezes considerados duas das principais motivações para o endurecimento de políticas contra o fenômeno. Embora o acordo pouco mencione o termo “migração” (há apenas uma referência a essa palavra, mais precisamente a palavra imigração), o Artigo 1 desse acordo demonstra prioridade nesse âmbito. Conforme esse artigo, as partes deverão colaborar para a luta contra “Tráfico de seres humanos e redes de imigração ilegal e sequestro e tomada de reféns”, e, ainda, verificar documentos de identidades e de viagem ilegais ou adulterados (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2009).

Para Castro (2006), o relacionamento argelino-espanhol em matéria de migrações teve menos importância do que aqueles estabelecidos entre Espanha e Marrocos, especialmente quando se leva em consideração as fronteiras compartilhadas entre esses dois países. Ainda assim, a Argélia é vista como um dos principais países de trânsito dos migrantes que buscam entrar na Europa pela Espanha, e um dos principais parceiros na cooperação para o controle dos fluxos migratórios do Norte da África (CASTRO, 2006, p. 500).

4.2.3 O diálogo entre Espanha e Marrocos

O Marrocos é considerado um “país tradicionalmente de emigração” dos seus nacionais bem como país trânsito para migrantes da África subsaariana que buscam a Europa como destino (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Membros da União Europeia, como Espanha, têm pressionado cada vez mais o Estado marroquino para atuar como policial da Europa, e ainda como um “centro de detenção barato e natural” (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Gálvez (2007, p. 14) entende que as políticas da UE sobre migrações contribuíram para a intensificação das relações hispano-marroquinas, especialmente após o estabelecimento de diálogos entre o bloco e os países africanos com a Parceria Euro-mediterrânica, ou Euromed, ainda na década de 1990.

Segundo Carling (2007, p. 321), os marroquinos representavam, na metade da primeira década dos anos 2000, o maior número de migrantes que chegavam à Espanha de forma não autorizada. Ainda assim, essa cifra, quando comparada à quantidade de migrantes marroquinos que residiam no país naquele período, era pequena, embora se tenha notado que em 2003 o número de residentes dessa nacionalidade cresceu na Espanha (CARLING, 2007, p. 321). Os espanhóis buscaram agir por meio de diferentes mecanismos para impedir os fluxos migratórios oriundos do Marrocos. Uma das ferramentas que mais se destacaram refere-se à pressão espanhola com as autoridades marroquinas para reforçar o controle nas fronteiras e aplicar um sistema mais restritivo de vistos aos migrantes subsaarianos que chegassem ao país africano (CARLING, 2007, p. 322). Outras medidas variavam entre a prática de repatriamento de migrantes e o financiamento para centros de detenção, e ainda, a concessão de trabalho na Espanha aos migrantes marroquinos.

Migração de cidadãos africanos consiste numa das principais temáticas que regem as relações bilaterais hispano-marroquinas, as quais exerceram impacto direto no controle de fronteiras e dos fluxos migratórios (GARCÍA, I. G., 2006, p. 279). Em 2003, o Marrocos incorporou a primeira lei da migração, cujo principal objetivo é aplicar ações penais para violações nesse âmbito (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Essa lei, “também conhecida como Lei 02-03, fornece motivos para a deportação, expulsão e detenção de cidadãos estrangeiros que não estão autorizados a entrar ou permanecer” no país, e, ainda, fornece informações sobre o processo de detenção de migrantes (IDEM). Conforme a lei, a duração máxima de detenção deve ser de 26 dias (MIGRATION ACT, Arts 34 e 35 apud GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Contudo, segundo a Global Detention Project (2019), a lei não esclarece sobre a possibilidade de “um juiz poder ordenar a prorrogação da

detenção em várias ocasiões, o que poderia deixar cidadãos estrangeiros vulneráveis à detenção por tempo indeterminado”.

As questões que supostamente envolvem a segurança e os interesses do Estado afetam diretamente a vida dos migrantes cujos direitos são violados na maioria das vezes (CABRERA, 2008, p. 182). As violações acontecem ainda nas fronteiras, quando os indivíduos são detidos. A maioria das detenções de migrantes no Marrocos é *ad hoc*, e muitas vezes não segue os procedimentos legais apropriados, tendo em vista que os migrantes são levados para delegacias, “quartéis militares, instalações subterrâneas, cabanas ou pedreiras que não são oficialmente reconhecidas ou reguladas” (GADEM, 2013^a apud GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). O Marrocos possui áreas informais de detenção e locais vistos como estratégicos, próximos às fronteiras, como as áreas de Ceuta e Melilla (UNHCR, 2010). De acordo com o relatório do Acnur de 2010, os migrantes geralmente são mantidos em celas de delegacias superlotadas, e eventualmente são deixados em lugares remotos ao território do Estado (UNHCR, 2010). Em 2005, foi recusado o pedido do Acnur para o acesso à base militar de Nador, onde eram mantidos migrantes que posteriormente foram “levados para a fronteira com a Argélia, perto de Ujda, para expulsão no final de novembro” de 2005, apesar de serem reconhecidos pelas autoridades competentes como solicitantes de refúgio⁸¹ (ANISTIA INTERNACIONAL, 2006, p. 30).

A prática Marroquina de detenção de migrantes, incluídos os requerentes de refúgio foi criticada em 2006 pela Anistia Internacional, principalmente porque o país não fornecia informações sobre o processo de detenção dos migrantes (AMNESTY INTERNATIONAL, 2006, p.29). Segundo a Anistia Internacional (2006, p. 29), centenas de pessoas foram abandonadas no deserto em outubro de 2005 e levadas para as bases militares de Nador (Nordeste do país) e Guelmim (Sudoeste), quando deveriam ser encaminhados para as aldeias marroquinas. Entre essas pessoas que foram transferidas para as bases militares, havia um considerado refugiado pelo Acnur e outros requerentes de refúgio (IDEM). Os migrantes se encontravam em condições inadequadas em centros, onde eram mantidos por longo período de tempo (IBIDEM). No Marrocos existiam pelo menos 19 centros de detenção sendo utilizados para manter migrantes que buscavam transitar pelo país até o ano 2017⁸² (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019).

⁸¹ Nador e Ujda são duas cidades que estão localizadas no Nordeste do Marrocos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2006).

⁸² Aéroport Mohamed V transit centre, na cidade/região Casablanca (até 2017 estava em uso); Alhoceima Prison, na cidade/região Alhoceima (até 2011 estava em uso); Berkane Detention Centre, na cidade/região Berkane (near

Até 2005, mais precisamente no contexto dos episódios nas cercas de Ceuta e Melilla com a chegada de milhares de migrantes subsaarianos, os europeus não possuíam uma relação significativamente próxima com o Marrocos (GÁLVEZ, 2007, p. 12). Esses episódios, bem como a Conferência de Rabat de 2006, fortaleceram os laços hispano-marroquinos, especialmente no âmbito de migração e desenvolvimento (IDEM). A conferência de Rabat em 2006 foi imprescindível para a possibilidade de uma nova versão dos acordos entre Espanha e Marrocos sobre readmissão de migrantes de países terceiros (GARCÍA, I. G., 2006, p. 275).

Por sua vez, uma das ferramentas da Espanha para estancar as migrações oriundas do Marrocos dizia respeito ao financiamento de programas para o desenvolvimento (VILLAR, 2004, p. 85). Segundo Villar (p. 85), “a cooperação espanhola concentra quase todas as suas ações no desenvolvimento do Norte do Estado marroquino, uma das áreas mais atrasadas” e um dos principais locais de origem da maioria dos migrantes que buscavam residir na Espanha. Ademais, os acordos celebrados entre Espanha e Marrocos desde a década de 1990 foram imprescindíveis para o controle das migrações oriundas da África para o continente Europeu.

Os precedentes da relação hispano-marroquina em matéria de migração datam do ano 1992, quando celebraram o primeiro acordo nesse âmbito. O acordo sobre circulação de pessoas e sobre readmissão de migrantes considerados ilegais foi assinado em Madrid naquele ano (MARTÍN, 2012, p. 78). De acordo com García (2006, p. 257), esse Acordo foi uma resposta à crise humanitária ocorrida em 1992 em Melilla, quando cerca de 600 migrantes oriundos da África subsaariana chegaram nessa cidade marroquina. Além disso, no início dos anos 2000, por incentivo da Espanha, a vigilância nas fronteiras espanholas e marroquinas foi reforçada com métodos mais sofisticados, especialmente após a chegada de um número considerável de migrantes nas fronteiras. Antes de adentrar nessa discussão, far-se-á uma análise do acordo de 1992, que foi aplicado na prática em 2005 no episódio que envolveu a

Oujda) (até 2013 estava em uso); Casablanca Prison, na cidade/região: Casablanca (até 2013 estava em uso); Centre de la Gendarmerie Royale de Laayoune, na cidade/região: Laayoune (até 2011 estava em uso); Commissariat Al Maârif, cidade/região: Casablanca (até 2011 estava em uso); Commissariat Central of Oujda, na cidade/região: Oujda (até 2011 estava em uso); Fnideq Police Station, na cidade/região: Fnideq (South of Ceuta) (até 2013 estava em uso); Fnideq Prison, na cidade/região: Fnideq (South of Ceuta) (até 2013 estava em uso); Laayoune Prison (Centre de Détention de Laayoune) na cidade/região: Laayoune (até 2017 estava em uso); Marrakesh Zone de Retention, na cidade/região: Marrakesh international airport (até 2011 estava em uso); Nador Police Station, na cidade/região: Nador (até 2014 estava em uso); Nador Prison, na cidade/região: Nador (até 2011 estava em uso); Oued Laou Prison, na cidade/região: Ouadlaw (até 2011 estava em uso); Oujda Police Station, na cidade/região: Oujda (até 2014 estava em uso); Oujda Prison, na cidade/região: Oujda, Eastern Morocco (até 2011 estava em uso); Sale Prison, na cidade/região: Rabat (até 2011 estava em uso); Tangier Prison, na cidade/região: Tangier (até 2011 estava em uso); Tétouan Prison, na cidade/região: Tétouan (até 2017 estava em uso) (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019).

tentativa de centenas de migrantes nas fronteiras de Ceuta e Melilla entrarem em território espanhol.

Conforme o Capítulo 1 do acordo de 1992, que regula a readmissão de estrangeiros, o Estado requerido deve readmitir os nacionais de países terceiros que transitaram por seu território. O Marrocos tendia sempre a ser o Estado requerido, sofrendo a pressão espanhola para controlar as migrações (GARCÍA, I. G., 2006, p. 258). Os marroquinos tiveram que se esforçar para que o modo de gestão dos fluxos migratórios da Espanha fosse incorporado ao seu controle, pois os espanhóis tinham interesses particulares nas migrações do Norte da África (PIMENTEL, 2007, p. 96). Não obstante, o Marrocos recusava eventualmente as readmissões, pois a Espanha não conseguiu provar, com base no artigo 2º do Acordo, que os migrantes transitaram por território marroquino (IDEM). Segundo esse artigo, “a readmissão será feita se for aprovado, por qualquer meio, que os estrangeiros cuja readmissão é solicitada sejam efetivamente provenientes do território do Estado requerido” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1992). No ano 1992, por exemplo, o Marrocos se recusou a aceitar a readmissão de um “grupo de migrantes africanos que haviam sido expulsos de Melilla”, e a Espanha não conseguiu comprovar a passagem dos migrantes pelo Marrocos (GARCÍA, I. G., 2006, p. 259).

Segundo Martín (2012, p. 79), o acordo de 1992 é um exemplo de persuasão espanhola para que o Marrocos, sendo fronteira com a Europa, e ainda sendo país de origem e de trânsito de migrantes, atue como um vigilante fora da Europa para impedir as migrações em direção à Espanha. Assim se faz a terceirização do controle das migrações, “é um acordo extraordinariamente útil por duas razões: requer prova de trânsito pelo território marroquino e inicia o procedimento em dez dias, o que inviabiliza a migração” (MARTÍN, 2012, p. 79). Esse acordo prevê que as “autoridades fronteiriças do Estado requerido” deverão readmitir migrantes, ainda que de países terceiros, que se encontrem em situação ilegal no Estado requerente (Artigo 1). Contudo, segundo o artigo 3 do acordo, não se reconhece a obrigação em readmitir nacionais de países terceiros quando: a) esses mesmos países possuem fronteiras comuns com os Estados requerentes; b) quando estrangeiros, ainda que tenha entrado ilegalmente, tenham recebido autorização para permanecer no Estado requerente; c) Para os estrangeiros que, ao entrarem no Estado, tenham autorização ou visto concedido por esse Estado, ou que, após a sua entrada, o tenham obtido um visto ou uma autorização de permanência; d) Para pessoas a quem o Estado solicitante tenha reconhecido o *status* de

refugiado de acordo com a Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 1992).

O artigo 5 de Acordo espanhol-marroquino de 1992 enfatiza que o Estado requerido deverá garantir que os migrantes readmitidos sejam “enviados o mais cedo possível ao seu Estado de origem ou ao Estado onde iniciaram a sua viagem, desde que não tenham o direito de permanecer no estado do Estado requerido”. Aqui nota-se com mais clareza uma das faces da securitização da migração, que é aquela que sugere uma situação de urgência e/ou perigo por conta da presença do migrante. Ademais, existem exemplos de que o acordo, quando posto em prática, é desrespeitado. O Acordo de 1992 garante os direitos humanos dos migrantes, no entanto, segundo I. G. García (2006) esses direitos foram violados em 2005, quando migrantes subsaarianos tentaram ultrapassar as fronteiras de Ceuta e Melilla.

Para I. G. García (2006), as medidas excepcionais demonstram que o Acordo estabelecido entre os dois países em 1992 não estava sendo, de fato, aplicado (GARCÍA, I. G., 2006, p. 278). Cerca de 76 migrantes oriundos da África subsaariana para o Marrocos em 2005, a pedido espanhol foram readmitidos com irregularidades, principalmente no que diz respeito aos pedidos de refúgio, e direito à informação sobre o processo de retorno dos migrantes, por exemplo (IDEM). Nesse momento, uma ordem judicial concedeu autorização para que 73 migrantes fossem enviados a um centro de detenção em Melilla, no entanto, as autoridades espanholas mantiveram a decisão no que diz respeito aos direitos dos migrantes (GARCÍA, I. G., 2006, p. 275). As irregularidades espanholas para os retornos de migrantes na primeira década dos anos 2000 desrespeitavam o que previa o Acordo de 1992, que gerava dissensos entre a Espanha e o Marrocos no âmbito das migrações (IDEM, p. 278).

Apesar das deficiências na aplicação do Acordo de 1992, outros foram estabelecidos pelos espanhóis e marroquinos. Um dos que mais se destacaram é o Acordo sobre mão de obra assinado em 2001, em vigor desde 2005 (MARTÍN, 2012, pp. 79-80). Nesse mesmo ano, em uma reunião sobre o Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação entre Espanha e Marrocos, ambos se comprometeram em manter diálogos em matéria de migrações e melhorar as questões relativas ao acordo estabelecido em 1992 (GARCÍA, I. G., 2006, p. 279). A proposta desse acordo sobre mão de obra de 2001, bem como seu conteúdo, possui diferenças substanciais do Acordo de 1992, embora tenha o objetivo de regular os fluxos migratórios e aumentar a migração legal na Espanha por meio do recrutamento de trabalhadores migrantes. Segundo Granados (2004, p. 438), dentre os países que compõem a região do Magrebe no continente africano, o Marrocos é o Estado que mais enviava trabalhadores migrantes para a

Espanha nesse contexto para preencher vagas em setores como agricultura, construção e serviços domésticos.

O artigo 2 do Acordo sobre mão de obra afirma a abertura para trabalhadores marroquinos, exclusivamente dessa nacionalidade, no mercado de trabalho espanhol. O capítulo 3, que trata das comunicações entre os dois países e sobre as ofertas de emprego, afirma que a Espanha deverá “comunicar às autoridades marroquinas as necessidades de mão de obra (número e características) de acordo com as ofertas de emprego existentes”. Por sua vez, esse mesmo artigo declara que os marroquinos devem avisar às autoridades espanholas a possibilidade de envio de trabalhadores para a Espanha. O processo para a admissão de migrantes trabalhadores do Marrocos na Espanha é realizado por uma comissão formada por representantes marroquinos e espanhóis, bem como empregadores da Espanha. A comissão é responsável por avaliar e selecionar os migrantes, e, ainda, por fornecer treinamento àqueles selecionados para os cargos (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2001).

O acordo hispano-marroquino sobre mão de obra prescreve todas os quesitos necessários para que os nacionais do Marrocos possam receber a concessão de visto de residência (IDEM). Conforme Martín (2012, p. 80), esse acordo também “regulamenta a movimentação de trabalhadores sazonais para a Espanha, bem como a possibilidade de solicitar autorização de residência e trabalho” quando os migrantes estiverem ativos no mercado de trabalho espanhol por quatro anos consecutivos, pedido que deve ser examinado pelo governo da Espanha (Artigo 13).

Segundo o Acordo sobre mão de obra, um dos seus principais objetivos é “impedir a exploração de migrantes em situação irregular no contexto de interesses comuns do Mediterrâneo” (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2001). Espanha e Marrocos acordaram em “reforçar a cooperação no domínio do controle da legislação laboral”, principalmente com o fim de “impedir a exploração de marroquinos em situação irregular”, como é declarado no artigo 16 (MARTÍN, 2012, p. 80). No entanto, as irregularidades ainda aconteciam em solo espanhol, tendo em vista que migrantes eram empregados em condições precárias, além dos empregadores se aproveitarem de situações irregulares na Espanha para pagarem mais barato pelo trabalho dos marroquinos. A UE se empenhou em aplicar sanções aos empregadores, estabelecendo medidas mais rigorosas para prevenir a exploração de migrantes, por meio da Diretiva de Sanções ao Empregador (PARLAMENTO EUROPEU, 2009 apud FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 134). Essa Diretiva determinou as medidas preventivas e as “regras mais

rigorosas, com o objetivo de proteger os trabalhadores e aplicar penalidades aos empregadores que contratarem migrantes em situações irregulares⁸³” (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 134).

Embora o objetivo do Acordo hispano-marroquino sobre mão de obra fosse o de facilitar o acesso de nacionais do Marrocos ao mercado de trabalho espanhol, sua proposta gera dúvidas quanto à sua eficácia para atingir o seu objetivo de controlar as migrações irregulares. Primeiro, porque o acordo refere-se exclusivamente a nacionais marroquinos, e, portanto, não abrange migrantes que transitam no Marrocos. Embora se reconheça a complexidade em se abranger no Acordo a admissão de nacionais de países terceiros, questiona-se se o Acordo é suficiente para regular as migrações irregulares e também as migrações ilegais vindas daquele país. Além disso, observa-se a superficialidade ao estabelecer esse tipo de acordo, tendo em vista que a própria Espanha viu a necessidade de promover diálogos, mais tarde, com outros países de origem dos migrantes que transitam pelo Norte da África, como Mali, Gâmbia, Nigéria e Mauritânia entre os anos 2006 e 2007 (MARTÍN, 2012).

A segunda questão que chama atenção no tratado sobre mão de obra concerne ao processo burocrático para a admissão de nacionais marroquinos no mercado de trabalho espanhol. O procedimento demanda um longo prazo e os elementos burocráticos, a começar pelo processo de seleção por uma Comissão especial, geram dúvidas quanto à inclusão de migrantes no processo de admissão. Parte significativa de migrantes marroquinos no período da primeira década dos anos 2000 buscava melhorar as condições financeiras, especialmente porque nos países do Norte da África, mais especificamente no Marrocos, o número de desempregados crescia (PIMENTEL, 2007, p. 88). O acordo poderia gerar mais exclusão de nacionais marroquinos, já que geralmente admitiam-se aqueles considerados mais adequados ao mercado de trabalho, ainda que o setor demandasse poucas qualificações. Entende-se que o acordo é, em si, insuficiente para o objetivo central espanhol de controlar as migrações e estancar as migrações ilegais e irregulares.

Compreende-se que os programas de trabalhadores temporários, com o objetivo de fornecer um aparato inclusivo para migrantes na sociedade espanhola, ao invés de limitarem as migrações, incentivaram-nas (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 119). Isso porque aqueles que não eram selecionados para o programa acreditavam na possibilidade de se integrar na sociedade da Espanha, ainda que migrassem de forma irregular, pois, nesse momento, os

⁸³ Tradução livre do original: “which establishes preventive measures and stricter rules, in order to protect workers while establishing penalties to employers who hire irregular migrants”.

empregadores às vezes empregavam migrantes de modo informal (IDEM). Em suma, o Acordo sobre mão de obra era alvo de críticas por ser relacionado ao acesso dos migrantes ao mercado de trabalho espanhol, pois não somente os migrantes legais, mas também aqueles considerados ilegais e irregulares exerceram influência significativa na economia da Espanha naquele contexto (PÉREZ, 2003). Assim, pode-se perceber a volubilidade das políticas espanholas em relação aos fluxos migratórios do Norte da África, e como elas afetaram o movimento de nacionais de países terceiros para a Espanha. A liberalização da entrada de migrantes para preencher vagas na Espanha, por um lado, e a restrição à entrada de migrantes, por outro, eram conciliadas num mesmo momento para atingir o mesmo fim, segundo esse Estado europeu.

Em outubro de 2005, Espanha e Marrocos acordaram em adotar medidas excepcionais para a readmissão de migrantes, como resultado da chegada de uma suposta avalanche de migrantes em Ceuta e Melilla naquele ano (GARCÍA, I. G., 2006, p. 276). Ceuta e Melilla são duas cidades espanholas localizadas na África, e por isso representou um dos motivos para conflitos entre Marrocos e Espanha em certos momentos, fomentando a “insegurança e instabilidade nas relações hispano-marroquinas” (GÁLVEZ, 2007, p. 21). Conforme Granados (2004, p. 438), “as cidades autônomas de Ceuta e Melilla, situadas no Norte da África, são uma fonte permanente de conflitos e divergências entre Espanha e Marrocos”. Gálvez (2007, p. 9) ressalta que é necessário destacar que a percepção sobre interesses estratégicos e de segurança para o controle das migrações se divergem, o que pode provocar dissensos nos diálogos hispano-marroquinos sobre a temática das migrações. Ainda assim, foram reforçadas a vigilância nas fronteiras de Ceuta e Melilla.

4.2.4 As barreiras contra migrantes em Ceuta e Melilla

A Espanha legalizou a política de retorno dos migrantes, que costumava ser realizada ainda na fronteira de Ceuta e Melilla, impedindo os indivíduos de pedirem proteção internacional, os quais eram, na maioria das vezes, enviados para o Marrocos (FERREIRA, S. R. S., 2016, p. 131). A forma como alguns países classificavam os migrantes como “ilegais” ou “irregulares” gerava preocupações, especialmente do Acnur e de Organizações não governamentais. As expulsões dos indivíduos indesejados dos países resultavam, geralmente, em suas prisões. Os enclaves de Ceuta e Melilla representam dois dos principais territórios

que atraem migrantes irregulares oriundos de diferentes países do continente africano (FIGUEIREDO, 2011, p. 162). A imagem abaixo se refere ao mapa físico da proximidade entre Marrocos e Espanha, e das fronteiras de Ceuta e Melilla, uma das principais rotas para a Europa.



Fonte: *Encyclopædia Britannica*, 2019.

Nos anos 2000, a fronteira entre Marrocos e Melilla contava com um avançado sistema de vigilância composto por cerca de 106 câmeras controladas 24h pela Guarda Civil de fronteiras, além de “331 policiais e 841 agentes da Guarda Civil” (GARCÍA, I. G., 2006, p. 265). Já a fronteira de Ceuta possuía “316 policiais e 787 agentes da Guarda Civil, e um sistema de controle” semelhante ao de Melilla (IDEM). A vigilância foi reforçada nessas fronteiras em 2005, após a chegada de milhares de migrantes, resultando na morte e na detenção de alguns indivíduos (GARCÍA, I. G., 2006, p. 265).



Cercas em Ceuta. Fonte: BARNES, 2016.



Cercas em Melilla. Fotografia de Blasco Avellaneda/AFP.

Fonte: BAUSELLS, 2017.

As barreiras que se encontram nesses territórios não possuem a finalidade exclusiva de impedir a entrada de materiais ilegais, por meio do tráfico e contrabando, mas também a entrada de “pessoas indesejadas por conta de sua nacionalidade” (FIGUEIREDO, 2011, p. 169). I. G. García (2006, p. 266) entende que é necessário considerar o controle das migrações pela União Europeia no Norte da África e sua relação com a segurança ao explorar as cercas de Ceuta e Melilla e o episódio de 2005, quando milhares de migrantes africanos buscaram ultrapassar as cercas nessa região. A autora considera que o cenário especialmente em 2004 e

2005, era de supostas avalanches das migrações nessa região. Segundo ela, contava-se que em duas semanas, chegavam às fronteiras mais de 1.000 migrantes no ano 2005 (GARCÍA, I. G., 2006, p. 266).

O fortalecimento dos obstáculos para migrantes nas fronteiras de Ceuta e Melilla transferiu o problema dos fluxos migratórios indesejados para as Ilhas Canárias, “localizadas na Costa do Pacífico do Marrocos” (FLYNN, 2006, p. 21). Em 2006, cerca de 31.678 migrantes (oriundos não somente do continente africano, mas também do continente asiático) chegaram às Ilhas Canárias, episódio que foi coberto assiduamente pela mídia na época e que provocou inquietação dos políticos espanhóis (SOCIAL WATCH, 2009, p. 76). De acordo com Flynn (2006, p. 21), “no início do verão de 2006, o número de migrantes que aterrissaram nas Ilhas Canárias já havia dobrado o número que chegou em 2005”. Segundo o autor, a resposta espanhola foi o aumento de patrulhas navais nas costas africanas, além de encaminhar os migrantes capturados para a Mauritânia, onde o governo espanhol começou a financiar a construção de centros de detenção para migrantes.

Em 2006, os espanhóis estimaram que em oito meses o número de migrantes que chegavam às Ilhas Canárias aumentou consideravelmente para 20.000 pessoas, cerca de 5.000 migrantes chegaram no mês de agosto daquele ano (FLYNN, 2006, p. 23). O número de afogamentos de migrantes era considerado alarmante naquele período, pois de acordo com o governo espanhol, cerca de 600 migrantes morreram por afogamento em agosto de 2006 tentando migrar para a Espanha (FLYNN, 2006, p. 23). Com isso, o governo espanhol, com a ajuda da Frontex, reforçou o combate às migrações e buscou estreitar os laços com a Mauritânia, através de acordos para repatriamento de migrantes ou mesmo para realizarem patrulhas conjuntas na Costa Ocidental da África (IDEM). Conforme a Social Watch, Organização Não Governamental, as medidas nas Ilhas Canárias na metade da década dos anos 2000 tiveram impacto nos fluxos migratórios, os quais em 2008 caíram para cerca de 9.181 migrantes que chegavam às ilhas; no ano 2009, o número de migrantes já havia caído cerca de 50% em comparação ao ano anterior (SOCIAL WATCH, 2009, p. 76).

O controle das fronteiras terrestres entre Espanha e Marrocos é seletivo, pois a vigilância tende a focar a migração laboral, dando especial atenção desde 2002 ao Sul da Espanha e às Ilhas Canárias desde 2005 (FIGUEIREDO, 2011, p. 158). Nesse sentido, vale questionar quais eram os reais interesses nesse tipo de controle usado pela Espanha. Infere-se aqui que o deslocamento dos migrantes para o mercado de trabalho barato era uma política que poderia resultar em vantagens para os espanhóis. Para Rodrigues (2010, p. 118), a

migração é considerada solução no momento em que passa a preencher lacunas de atividades econômicas pouco desejadas pelos nacionais do país desenvolvido. Segundo a autora, esses indivíduos podem contribuir para a sustentabilidade dessas atividades a médio prazo quando colocados no mercado de trabalho.

4.2.5 A Mauritânia como interesse espanhol para a regulação das migrações

A Mauritânia está localizada no noroeste do continente africano e passou a ser um dos principais países de trânsito de migrantes oriundos especialmente da África subsaariana nos anos 2000. Conforme a Organização Não Governamental Social Watch (2009, p. 76), a Mauritânia que é um país de emigração e de trânsito, passou a atrair migrantes e refugiados de outras regiões. Na primeira década de 2000, as migrações mauritanas para a Espanha começaram a crescer substancialmente e a chamar a atenção dos espanhóis, um dos motivos que impulsionaram a assinatura do “Acordo bilateral sobre imigração entre Espanha e Mauritânia” em 2003 com caráter provisório (LORITE, 2004, p. 460). Esse acordo se refere à circulação de pessoas, trânsito e readmissão de migrantes ilegais; o país que requer a admissão, no caso a Espanha, deve provar que os migrantes saem da Mauritânia, sendo o Estado requerido, por sua vez, obrigado a readmiti-los nos termos do Acordo (MARTÍN, 2012, pp. 80-81).

O Acordo mauritano-espanhol trata de todas as questões relacionadas à migração, conforme seu artigo 2 (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2003). A primeira questão tratada no se refere ao repatriamento de migrantes. Conforme o artigo 5, “a Parte Contratante requerente deverá apresentar um princípio de prova de que o interessado é nacional da parte contratante requerida, confirmando ou invalidando essa nacionalidade”. A nacionalidade é presumida pelo Estado requerente de repatriamento com base em alguns documentos, como passaportes, ainda que vencidos, documentos de identidade, inclusive temporários e provisórios, documentos emitidos por autoridades oficiais que indiquem a nacionalidade da pessoa (IDEM, p. 30050). Quando a nacionalidade não pode ser identificada, os Estados, requerente e requeridos de repatriamento, devem em conjunto tentar solucionar a questão com seus representantes consulares. Um mecanismo utilizado para se presumir a nacionalidade é a realização de entrevistas com o migrante, conforme expresso no artigo 6 do Acordo entre Espanha e Mauritânia. Após o resultado da entrevista, e da nacionalidade da pessoa, deverá

ser emitida uma passagem para o migrante que seja válida por até 30 dias. Segundo o Acordo, as despesas da viagem do migrante ficam à cargo do Estado requerente.

A readmissão de um nacional de país terceiro que transite pela Mauritânia e migre para a Espanha, por exemplo, se baseia no Artigo 9 do acordo, que presume o local de partida do indivíduo ao migrar para o destino. Segundo esse artigo, “presume-se que o nacional de país terceiro tenha viajado através do território da Parte Contratante requerida, com acordo prévio sobre o seu caso”. O pedido de readmissão desse migrante se faz quando as exigências para sua entrada e permanência no território do Estado requerente se encontrem irregulares, como a falta do visto (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2003). A isenção da obrigação de readmitir um nacional de país terceiro será válida quando for constatado que seja requerente de refúgio, conforme o artigo 10 do Acordo.

O financiamento espanhol e a assistência técnica com vistas a desenvolver alternativas para impedir as migrações da Mauritânia para a Espanha são mencionadas no artigo 21 do Acordo entre Espanha e Mauritânia de 2003. Conforme esse artigo, a Espanha se compromete em fornecer assistência técnica para questões relacionadas à migração, além de capacitação de pessoal consular e de imigração de ambas as partes contratantes; se compromete ainda em priorizar “projetos de cooperação para o desenvolvimento em setores que beneficiam diretamente as camadas mais vulneráveis da população, elevando seus níveis de renda no campo geral da luta contra a pobreza; e a cooperação para o fortalecimento do controle de fronteiras” (IDEM, p. 30053). A principal interpretação a partir desse artigo diz respeito à disposição espanhola em prover assistência técnica e projetos para impedir as migrações africanas para a Europa, ainda que demandasse um longo prazo para atingir o objetivo esperado.

De acordo com Lorite (2004, p. 465), existem poucos estudos relacionados aos fluxos migratórios oriundos da Mauritânia para a Espanha, mas se sabe que o número de migrantes que saíam do país africano para a Espanha subiu: cerca de 164 mauritanos solicitavam permissão para residir na Espanha anos antes de 2000; em 2000 o número de pedidos subiu para cerca de 2.891, e atingiu em 2005 o número de 5.354 solicitações (LORITE, 2004, p. 465). Para Martín (2012, p. 82), a cooperação entre Mauritânia e Espanha em matéria de migrações era pouco transparente, embora tenha resultado em “bons frutos” para a Espanha. Além disso, o interesse espanhol em construir centros de detenção em Mauritânia estava ligado à busca da Espanha pela colaboração na gestão das migrações, com o objetivo principal

dos migrantes pedirem refúgio ainda no país africano antes de chegar à Europa (FLYNN, 2006, p. 22).

O centro de detenção Nouadhibou construído na Mauritânia e financiado pela agência espanhola responsável pela cooperação e pelo desenvolvimento no país africano, em 2006, é exemplo da externalização do controle das migrações (SOCIAL WATCH, 2009, p. 76). Segundo a Social Watch, esse centro de detenção se encontrava em uma instalação deteriorada e sem manutenção. Além disso, os migrantes não recebiam tratamento humanitário, além de serem mantidos em celas apertadas e fechadas, em condições insalubres, alguns se queixaram de maus tratos (SOCIAL WATCH, 2009, p. 76). Os migrantes possuíam assistência médica básica e podiam usar um telefone celular que era disponível para todos, e ainda eram controlados por policiais, que os acompanhavam quando precisavam sair do centro (IDEM). Conforme a Social Watch (2009), a cooperação entre Espanha e os países do Norte da África tiveram impacto importante, especialmente sobre as detenções nas Ilhas Canárias. O número de migrantes caiu substancialmente: “em 2008, apenas 9.181 indivíduos chegaram às Ilhas Canárias e entre janeiro e abril de 2009, as chegadas caíram em 50% em relação ao ano anterior, caindo de 2.784 a 1.472” (SOCIAL WATCH, 2009, p. 76).

Quando eram detidos, os migrantes dificilmente eram informados sobre sua permanência nos centros e sobre a duração das detenções, e eram mandados, na maioria das vezes, de volta para o seu país de origem sem contribuição financeira (SOCIAL WATCH, 2009, p. 76). O centro de detenção em Nouadhibou encontrou-se ativo até o ano de 2012 (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Outro centro de detenção localizado nessa mesma cidade na Mauritânia era o centro *Commissariat de Bagdad*, onde migrantes eram mantidos até o ano 2017. Esse consistia em uma delegacia de polícia, onde também eram mantidos migrantes até o ano de 2017 (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Não foram encontradas informações sobre apoio financeiro espanhol para manter esse centro, diferentemente do centro de detenção de Nouadhibou, cuja criação e manutenção foram impulsionadas pela Espanha na metade da década dos anos 2000.

4.2.6 Considerações sobre o caso espanhol

Embora a Espanha já tivesse um histórico de relacionamentos com países africanos em diversos setores, inclusive o de migrações décadas antes, observa-se que essas ocorreram de

forma expressiva no início dos anos 2000. Entende-se que a União Europeia teve papel importante na intensificação das relações entre os espanhóis e os africanos na temática de migrações. Conforme I. G. García (2006, p. 266), “no que diz respeito à Espanha, a entrada no seu território é fortemente marcada pela sua adesão à União Europeia”, principalmente desde quando o espaço Schengen foi criado e as fronteiras internas foram abolidas. Nesse contexto, a UE demandou os seus membros que faziam parte desse espaço a reforçarem o controle das fronteiras externas “com suas forças e órgãos de segurança, aplicando critérios e procedimentos uniformes” (GARCÍA, I. G., 2006, p. 266).

De acordo com Martín (2012, p. 75), os diálogos da Espanha com os africanos tiveram mais êxito do que aqueles feitos pela UE. O bloco incentivou os espanhóis a cooperarem para o controle de fronteiras fornecendo a contribuição da Frontex em algumas atividades para capturar migrantes. Para a Espanha, a União Europeia é fundamental e representa “fonte de fortalecimento” no que concerne à capacidade espanhola de controle dos fluxos migratórios (GILLESPIE, 2001, p. 35 apud PIMENTEL, 2007, p. 98). Os acordos entre a Espanha e os países africanos da região Norte da África, incluindo o Magrebe, possibilitaram o trabalho em conjunto dos Estados para a segurança dos espaços marítimos espanhóis, pois aeronaves espanholas vigiavam suas zonas bem como as zonas vizinhas (MARTÍN, 2012, p. 77). O controle espanhol das fronteiras terrestres da Espanha com o Marrocos é significativo e de particular interesse da União Europeia, uma vez que essa é uma das principais rotas para migrantes que possuem a Europa como destino (GARCÍA, I. G., 2006, p. 267).

O cenário de gestão das migrações extracomunitárias na Espanha na primeira década dos anos 2000 pode parecer contraditório (PIMENTEL, 2007, p. 98). Ainda assim, essas políticas foram praticadas simultaneamente. Por um lado, o país tinha o interesse nas migrações para preencher lacunas do mercado de trabalho, com a justificativa de que essa seria uma política eficaz para controlar as migrações consideradas irregulares. Por outro, o país corroborava as políticas consideradas mais restritivas às migrações, como a prática de repatriamento de migrantes, o controle das fronteiras, e a prática de detenção de migrantes.

Conforme Pimentel (2007, p. 98),

Nesse cenário de políticas por vezes contraditórias, a convergência entre a política espanhola de aceitação de imigrantes pela necessidade de seu mercado de trabalho e a necessidade de restringi-los pelas exigências da política europeia tem sido feita nos seguintes termos: a separação entre

regulação interna e controle de fronteiras; e principalmente após 2000, a diferenciação entre o imigrante regular e o irregular.

Observa-se a preocupação dos espanhóis em separar em duas esferas a regulação das migrações extracomunitárias, em especial, oriundas do Norte da África. A regulação interna baseava-se, sobretudo, nos acordos sobre mão de obra e oferta de emprego para migrantes, e ainda, na colaboração para a permanência de migrantes já em território espanhol. Essa política forneceu chances para migrantes irregulares na Espanha adquirirem status regular. A política de restrição tinha como alvo principal, de acordo com os próprios acordos analisados, as migrações consideradas irregulares e ilegais. A regulação interna coordenava questões sobre a integração dos migrantes em território espanhol, contanto que se encontrassem no “limite das cotas estabelecidas” e ainda se preocupava em regularizar a situação dos migrantes, como supracitado (PIMENTEL, 2007, p. 98). Para Pimentel (2007, p. 98), essa política sobre os migrantes ilegais é contrária à ideia restritiva europeia contra as migrações, tendo em vista que poderia estimular ainda mais as migrações consideradas ilegais.

Em suma, embora os migrantes fossem considerados irregulares pela Espanha, poderiam ter a chance de regularizar sua situação; já o reforço das medidas contra outros migrantes que buscavam a Espanha como destino eram postas em prática ainda em países africanos. As políticas eram notavelmente divergentes. Ainda assim, era possível essas duas políticas serem colocadas em prática ao mesmo tempo. Contudo, Martín (2012, p. 77) acredita que as políticas espanholas para regular as migrações são pobres e falhas, considerando a falta de mecanismos eficientes para o controle dos fluxos. Apesar do programa de incentivo à implementação de migrantes no mercado de trabalho espanhol, aproveitava-se das condições dos migrantes considerados irregulares e os empregadores fugiam das normas legais. Por outro lado, os processos de readmissão e repatriamento de migrantes eram, muitas vezes, realizados de forma arbitrária.

Observou-se que não há consenso entre as fontes utilizadas nessa pesquisa sobre os dados de fluxos migratórios do Norte da África para a Espanha após o estabelecimento de acordos para a gerência das migrações. Segundo Pimentel, a gerência das migrações resultou na diminuição dos fluxos migratórios africanos em 2003, “o número de detidos aumentou 15,03% em relação a 2002” (PIMENTEL 2007, p. 137). No entanto, Pérez (2003) afirma que na primeira década dos anos 2000, sem especificar o ano, o número de migrantes africanos na Espanha aumentou 29%. Segundo o autor, os marroquinos eram 234.937 migrantes residentes na Espanha em 2001, representando o maior número de estrangeiros no país naquele ano

(PÉREZ, 2003). Após os atentados do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e de 2004 em Madri, “a Espanha assinou um acordo de cooperação policial com o Marrocos, promulgou uma lei de destituição de direitos a imigrantes ilegais e injetou fundos em vigilância marítima para controle das fronteiras com o país” (PIMENTEL, 2007, p. 21). Apesar disso, o rigor no controle das migrações não foi abalado, especialmente por incentivo da UE, fornecendo parte de fundos voltados à militarização das fronteiras espanholas (IDEM).

Cabrera (2008, p. 166) acredita num aumento das migrações irregulares na Espanha e que esse aumento possui relação com as medidas restritivas. A tendência do sistema legal da Espanha era reagir à entrada, permanência ou residência de migrantes irregulares no país com “medidas de afastamento”, ordenando a saída obrigatória desses indivíduos⁸⁴. As medidas restritivas colocavam em risco as vidas dos migrantes. Até mesmo a política de repatriamento solucionava apenas a presença do migrante na Espanha, que era vista em certos casos como um problema. Porém, os migrantes sofriam riscos ao serem mandados de volta para o país de origem. No contexto crise migratória nos enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, a Espanha decidiu financiar o Marrocos e em troca este passaria a trabalhar juntamente com a Espanha no controle dos fluxos migratórios (HAAS, 2008, p. 1306). Os migrantes eram detidos e encaminhados para centros nessas regiões. Assim também era feito na Argélia e em Mauritània, onde os migrantes eram mantidos em celas e em condições precárias nos centros de detenção. Organizações em prol dos direitos humanos se preocupam até hoje com as repatriações e os riscos que elas geram para os migrantes, especialmente quando nestes incluem solicitantes de refúgio (HAMMON, 2014, p. 508).

Turrión e Sala (2009), assim como Cabrera (2008), acreditam no crescimento das migrações irregulares, mas entendem que elas foram resultado, sobretudo, das falhas na regulação do mercado de trabalho somadas às aplicações de medidas no controle de fronteiras. As medidas propostas pela Espanha com o recrutamento de trabalhadores seriam uma forma de combater as migrações irregulares, o que não significa que a suposta diminuição das migrações como efeito desses “canais de ajuda” gerasse o desaparecimento desse fenômeno (TURRIÓN; SALA, 2009, p. 129). Em outras palavras, as autoras acreditam que ao invés de contribuir para uma melhor regulação das migrações na Espanha, o Acordo sobre mão de obra, por exemplo, e, portanto, a admissão de migrantes para o mercado de trabalho espanhol só contribuiu ainda mais para a atração de migrações irregulares na

⁸⁴ A autora não considera o Acordo sobre mão de obra e as políticas de inclusão de migrantes trabalhadores na sociedade e no mercado de trabalho espanhol. Compreende-se que as políticas restritivas tendiam a se sobressair, mesmo após a assinatura desse acordo com o Marrocos.

Espanha naquela época. Sem contar que em muitos casos migrantes que já se encontravam no país ainda que de forma irregular eram empregados no mercado de modo informal para atender interesses particulares dos empregadores.

Os diálogos com os países dessa região eram fundamentais para a UE e seus membros lidarem com as migrações, especialmente aquelas consideradas ilegais e irregulares (GÁLVEZ, 2007, p. 12). Infere-se que a União Europeia, ao criar políticas para o endurecimento do controle de fronteiras externas e para a imposição de restrições às migrações vistas como ilegais, exerceu influência significativa nas ações do Sul da Europa na implementação de políticas repressivas aos fluxos migratórios. Para Pimentel (2007, p. 128), o endurecimento do controle de fronteiras da Espanha não é necessariamente uma iniciativa do governo espanhol, mas demonstra muito mais um compromisso espanhol com a União Europeia.

Na Espanha, o mercado de trabalho tinha um claro interesse em empregar mão de obra barata de migrantes, ainda que estes fossem considerados migrantes irregulares (HAAS, 2008, p. 1314). Haas (2008) acredita que a Espanha não tinha o real interesse em minar as migrações naquela época. Para o autor, os governos dos países do Norte da África na verdade não desejam parar com a emigração dos indivíduos para a Europa porque isso contribuiria com o desenvolvimento nos seus países, além de “aliviar a pressão de sobre os mercados de trabalho internos”. Esses mesmos governos não mediram esforços em demonstrar que cooperavam para a gestão das migrações (HAAS, 2008, p. 1316).

Além disso, a ideia de “fortaleza europeia” com a criação do espaço Schengen, característica inerente à UE, fez com que a Espanha servisse de “fronteira externa de fortaleza europeia”, atendendo as exigências do bloco para o controle desse espaço (PIMENTEL, 2007, p. 99). Dessa forma, à medida que a Espanha estabelecia acordos com países terceiros para facilitar a expulsão de migrantes ilegais para os seus países de destino ou de trânsito, o país ajustava suas políticas de controle às exigências da União Europeia (GEDDES, 2003, p. 166 apud PIMENTEL, 2007, p. 99). Por isso, observou-se a volubilidade na conduta espanhola ao controlar os fluxos migratórios do Norte da África, pois a Espanha utilizava uma política permissiva e uma política restritiva. Ao mesmo tempo em que buscava seguir sua própria agenda no que diz respeito às migrações, seguia as exigências da UE para a contenção do fenômeno.

4.3 A conduta italiana em relação aos fluxos migratórios: uma análise sobre os aspectos políticos e pragmáticos

A análise do caso espanhol demonstrou um ponto de convergência com a hipótese dessa pesquisa. Na primeira década dos anos 2000, a Espanha buscou seguir as políticas da UE em relação aos fluxos migratórios, securitizando o fenômeno. Por outro lado, o país também procurava harmonizar sua própria agenda às exigências do bloco. As ações espanholas naquele contexto ganharam certa flexibilidade. Ao mesmo tempo em que se utilizavam medidas restritivas às migrações, promoviam-se programas para recrutar trabalhadores migrantes do Norte da África. As ações italianas não foram muito diferentes, embora se observe que a Itália se posicionou de modo mais assertivo ao restringir os fluxos migratórios daquela região do continente africano (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 163).

De acordo com Andrijasevic (2009, p. 163), dentre os países-membros da União Europeia, a Itália se destaca ao utilizar medidas restritivas contra as migrações. A securitização do fenômeno pelo país possui afinidade com a sua adesão ao espaço Schengen e pela conduta a trilhar o caminho da UE para controlar os fluxos migratórios (GARCIA; ZUIN, 2017, p. 95). Para Garcia e Zuin (2017, p. 95), por causa das fronteiras externas e da localização, a Itália é considerada um país estratégico para os migrantes. Por esse motivo, outros membros do espaço Schengen pressionavam os italianos para que reforçassem as medidas e o controle de fronteiras, já que com esse sistema foi criado um espaço de livre circulação na Europa (GARCIA; ZUIN, 2017, p. 95). Além disso, baseada em um “arcabouço político e normativo da União Europeia”, a Itália passou a securitizar grupos específicos de migrantes, especialmente os africanos (ALVES, 2015, p. 81). Como supracitado, uma das principais razões para isso diz respeito à localização do país: por estar próximo ao continente africano, tende a sofrer maior pressão migratória.

Nessa acepção, entende-se que a UE exerceu certo impacto na conduta italiana por busca de meios para conter o fenômeno das migrações. No entanto, argumenta-se que a securitização dos fluxos migratórios na Itália é resultado, sobretudo, da sociedade italiana e de seus grupos domésticos (ALVES, 2015, p. 86). Zygmunt Bauman (2013) afirma que os governos tendem a limitar o acesso dos migrantes ao pedido de asilo, retirando direitos desses indivíduos. É necessário frisar que Bauman fala a partir de um contexto dos governos na Europa. No caso italiano, ainda que os migrantes não estejam em situação irregular, podem estar sujeitos a ações arbitrárias somente por sua condição (STRUGGLES IN ITALY, 2014b).

Ao se centrar na securitização dos migrantes, reduzem-se os direitos desses indivíduos (STRUGGLES IN ITALY, 2014b).

Desde a década de 1990, o discurso que criminaliza o migrante tem sido utilizado pelos italianos de forma expressiva em campanhas de partidos de direita, como a liga do Norte e o Povo da Liberdade (PDL) (STRUGGLES IN ITALY, 2014b). As campanhas contra as migrações ganham força em períodos eleitorais (PAOLETTI, 2011). As eleições de 2001 na Itália resultaram na ascensão de uma maioria de centro-direita que buscou reformar as questões migratórias no país (PASTORE, 2009, s/p). Segundo Pastore (2009, s/p), naquele momento previam-se mudanças na arena de migrações que contavam com a redução de direitos dos migrantes, como o aumento da duração da permanência nos centros de detenção, procedimento mais rígido para a admissão no mercado de trabalho, redução pela metade do prazo de validade de residência no país e mais exigências para o reagrupamento familiar.

A vitória de Silvio Berlusconi em 2001 como Primeiro-Ministro, que é de centro-direita, foi decisiva para que as mudanças fossem colocadas em prática, já que um dos pontos fortes de sua campanha era o posicionamento contra as migrações (HAMILTON; JACHIMOWICZ, 2002). Por outro lado, em 2002, “o governo aprovou uma legislação para regulamentar as migrações”, buscando regularizar os migrantes que se encontravam em situação irregular (IDEM). As regulamentações abrangiam também o mercado de trabalho que empregava migrantes irregulares, resultando em insatisfação dos empregadores que se aproveitavam da situação desses indivíduos para submeterem a trabalhos em quaisquer condições (HAMILTON; JACHIMOWICZ, 2002). Já no ano 2006, com a influência dos partidos de centro-esquerda no poder na Itália, a proposta era reverter a situação de endurecimento das políticas migratórias, não obtendo sucesso por causa das divergências políticas no país (IDEM).

Apesar das tentativas das alas menos extremas na Itália em reduzir as restrições severas às migrações, Pastore (2009, s/p) afirma que o país seguiu duas principais perspectivas na primeira década dos anos 2000: primeiro, “uma lógica de criminalização e maior marginalização de migrantes sem documentos, que se manifesta” por meio de detenções com duração longa e deportações, por exemplo; segundo, “uma lógica de enfraquecimento sistemático do *status* de imigrantes legais, por meio de várias medidas, incluindo” mais restrições às habitações regulares, bem como “cortes dramáticos nos fundos disponíveis para as políticas de integração, tanto a nível central como local”. Adicionado a isso, a Itália externalizava as medidas para a gestão das migrações por meio da cooperação de

países terceiros. Para tanto, a conexão da ajuda externa com essa gestão era uma das ferramentas da transferência de responsabilidade do controle (PAOLETTI, 2010, p. 76).

Os precedentes dos diálogos para o controle dos fluxos migratórios datam de 1996, mas foi no início do século seguinte que passaram a se estabelecer de forma expressiva, especialmente com países do Norte da África (FERREIRA, S. R. S, 2016, p. 210). A Itália, que é dividida dessa região pelo Mar Mediterrâneo, vinha desempenhando importante papel no controle dos fluxos migratórios oriundos de países daquela região (ALVES, 2015, p. 85). A ajuda financeira, que era destinada a programas para o desenvolvimento, mas também para o controle migratório, consistia em um tipo de incentivo ou recompensa para os países que contribuíssem com a política de contenção do fenômeno (PAOLETTI, 2010, p. 76).

Por entender que o número dos fluxos aumentava a cada ano (HAMOOD, 2008), o país buscou na Líbia, por exemplo, uma aliada contra as migrações (HAAS, 2008). O diálogo líbio-italiano possuía semelhanças ao diálogo estabelecido entre UE e esse país africano (EUROPEAN COMMISSION, 2011). Além da Líbia, países como Tunísia e Egito representavam importantes atores na terceirização de medidas italianas (BIALASIEWICZ, 2012, p. 852). A Itália fortaleceu a vigilância nas águas internacionais, e buscou o auxílio da UE para a observação das fronteiras do Mediterrâneo (CUTTITTA, 2008, p. 49). As medidas que se destacavam nos acordos com países do Norte da África eram o controle conjunto nas fronteiras, patrulhas conjuntas no mar, cooperação policial e políticas de readmissão no país de origem ou de trânsito de migrantes considerados irregulares. A Tabela 1 expõe os tipos dos principais acordos estabelecidos pela Itália em matéria de migrações:

Tabela 1 – Acordos assinados com países do Norte da África

País	Tipo de Acordo	Local e data de assinatura
Argélia	Cooperação policial	Argel, 22 de novembro de 1999
Argélia	Readmissão	Roma, 24 de fevereiro de 2000
Argélia	Acordo Executivo	Roma, 9 de outubro de 2000

Egito	Cooperação policial	Cairo, 18 de junho de 2000
Egito	Readmissão	Roma, 9 de janeiro de 2007
Líbia	Cooperação policial	Roma, 13 de dezembro de 2000
Líbia	Cooperação policial	Trípoli, 3 de julho de 2003
Líbia	Cooperação policial	Trípoli, 29 de dezembro de 2007
Marrocos	Readmissão	Rabat, 27 de julho de 1998
Marrocos	Acordo Executivo	Roma, 18 de junho de 1999
Tunísia	Readmissão e cooperação policial	Roma, 6 de agosto de 1998
Tunísia	Cooperação policial	Túnis, 13 de dezembro de 2003

Fonte: Cuttitta (2008, p. 51).

Observa-se que os acordos entre a Itália e os países do Norte da África em matéria de migrações abrangiam diferentes políticas, as quais possuam como fim máximo a gestão do fenômeno em fins da década de 1990 e nos anos 2000. A pedido dos italianos, Líbia, Egito e Tunísia passaram a vigiar suas costas, a interceptar barcos e a capturar migrantes em águas nacionais e internacionais (CUTTITTA, 2008, p. 51). Além disso, durante a implementação de treinamentos de oficiais para trabalharem no controle das migrações, a Itália fornecia equipamentos e assistência técnica às autoridades desses países (IDEM, 2008, pp. 53-54). Os italianos “puniam ou premiavam” países que colaborassem para o controle dos fluxos migratórios conforme as demandas e os resultados para a gestão do fenômeno (ALVES, 2015, p. 86). Por outro lado, a Itália aproveitou a “exportação da força de trabalho” desses países, e utilizou isso como uma vantagem (PAOLETTI, 2010, pp. 77-78).

As cotas anuais para trabalhadores migrantes de países que colaborassem para a contenção das migrações consistiam em uma moeda de troca oferecida pelos italianos, que não somente buscavam conter os fluxos, como desejavam obter ganhos com os migrantes selecionados para o mercado de trabalho (ALVES, 2015, p. 86). Nesse sentido,

A perspectiva de seletividade migratória a partir da qual o imigrante serve como mão de obra para a resolução de problemas pontuais do mercado de trabalho europeu é combinada com a abrangência do ideal securitário em que se busca afastar as ameaças, ou seja, aqueles imigrantes indesejáveis” (WERMUTH; AGUIAR, 2017, p. 375).

Para Paoletti (2011), o sistema de cotas limitava o número preciso de trabalhadores para preencher as lacunas que demandavam mão de obra barata⁸⁵. O prêmio para aqueles que obtivessem êxito na gestão do fenômeno era o aumento dessas cotas, “como ocorreu com o Egito em 2002, 2004, 2005 e 2008 que só obteve aumento de cotas, em razão de sua forte atuação no controle das fronteiras” (ALVES, 2015, p. 86). Nesse mesmo período, por sua vez, a Tunísia foi “punida com redução de cotas” por não ter controlado as migrações como era esperado pelos italianos (ALVES, 2015, p. 86).

Outra medida utilizada pela Itália para o controle dos fluxos migratórios, que era projetada em território italiano e em países terceiros dizia respeito à detenção e permanência de migrantes em centros de detenção. Na Itália, os CIE (Centro di identificazione ed espulsione⁸⁶) foram criados em 1995 e estabelecidos em 1998 após a aprovação da lei Turco-Napolitano⁸⁷ (STRUGGLES IN ITALY, 2014b). Além desses, foram criados também os Centros de Acolhimento (CDA) e o Centro de Recepção para Solicitantes de Refúgio (CARA), este último era “destinado aos estrangeiros que solicitam proteção internacional” (ALVES, 2015, p. 96). Todos os CDA se encontram no Sul da Itália (STRUGGLES IN ITALY, 2014b). Segundo Garcia e Zuin (2017, p. 94), as distinções entre os centros de detenção e os chamados centros de acolhimento se confundem na prática, tendo em vista que

⁸⁵ Sobre isso, Giuliani (2012, p. 279) afirma que “os migrantes eram inseridos em setores como agricultura ou em setores de alta demanda na área urbana”.

⁸⁶ Centro de Identificação e Deportação.

⁸⁷ A lei Turco-Napolitano reforça a adoção de uma lógica securitária da política migratória na Itália (GARCIA, 2014, p. 240). Segundo Garcia (2014, p. 240), essa lei “é fortemente pautada pela discriminação e pela adoção de uma severa vigilância com relação aos estrangeiros, uma vez que aplica procedimentos específicos, uma espécie de “direito especial” para esta categoria de pessoas, independentemente de seu status jurídico”. Além disso, com a lei Turco-Napolitano, os Centros de Detenção puderam ser criados na Itália (STRUGGLES IN ITALY, 2014a), e ainda previa que migrantes pudessem trabalhar temporariamente no país, atendendo, sobretudo, a interesses de empregadores (WERMUTH; AGUIAR, 2017, p. 375).

os centros de acolhimento também atuam como locais não somente de “acolhida como também de confinamento”.

Os antigos centros de acolhimento foram transformados em “Centros de Primeiros Socorros e Acolhimento” (CPSA) em 2006 na Itália, e visam fornecer o primeiro atendimento aos migrantes, especialmente aos que pedem refúgio (ASGI, 2019). De acordo com Garcia e Zuin (2017, p. 88), a administração dos centros de detenção e de acolhimento na Itália é compartilhada entre segurança pública e organizações não governamentais. Conforme os autores, “as forças de segurança são encarregadas da vigilância e do controle internos e externos”, já as agências humanitárias ficam responsáveis por cuidados médicos, alimentação e assessoria jurídica⁸⁸ (GARCIA; ZUIN, 2017, p. 88). O tempo de permanência dos migrantes nos centros corresponde ao que se julga sobre a condição dos indivíduos, que deve preencher os requisitos para o pedido de refúgio, do contrário, podem ser transferidos para um “Centro de Identificação e Expulsão” (GARCIA; ZUIN, 2017, p. 85).

Os centros geralmente não são regulados por lei e possuem suas próprias regras, onde os migrantes são sujeitos a detenções arbitrárias e a condições insalubres (ALVES, 2015, p. 94). O que era para ser uma estrutura de acolhimento, foi transformada em locais onde se projetam abusos no momento das detenções e, ao invés de ser uma opção provisória, a detenção acaba adquirindo uma duração incerta (GARCIA; ZUIN, 2017, p. 86-87, 97). Haas (2008) afirma que deixar os migrantes nos centros de detenção era menos custoso para o Estado do que utilizar a política de repatriamento. A Itália optava por manter os migrantes nesses locais às vezes por tempo indeterminado (ALVES, 2015, p. 98). As detenções se tornaram uma das principais medidas, ao invés de última opção, e a permanência dos migrantes que durava 6 meses, passou a ser de 18 meses em 2008 na Itália (MARTINO et al., 2012, p. 13). Não somente os custos, mas a busca por identificar migrantes sem os documentos necessários gerava a superlotação dos centros, onde os indivíduos eram mantidos em um mesmo espaço, fossem migrantes irregulares ou não (STRUGGLES IN ITALY, 2014b).

A Itália optava por esse tipo de prática na primeira década dos anos 2000 porque entendia que a detenção dos migrantes era indispensável para “combater a emergência causada pelo fluxo de migrantes da Líbia”, por exemplo (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 156). A falta de transparência, as estruturas precárias e as violações de direitos e nos centros de

⁸⁸ As prefeituras italianas são responsáveis por administrar os centros de acolhimento desde 2014 (GARCIA; ZUIN, 2017, p. 85).

detenção têm sido alvo de críticas e denúncias durante anos por organizações internacionais⁸⁹ (WERMUTH; AGUIAR, 2017, p. 379). As ONGs quase não eram autorizadas para verificar as condições e os procedimentos pelos quais os migrantes eram detidos (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 155). De 2004 a 2005, cerca de 1.500 migrantes que se encontravam no centro da ilha de Lampedusa⁹⁰ foram expulsos para a Líbia⁹¹ (IDEM, pp. 153-154).

Conforme Paoletti (2010, pp. 77-78), a migração é “uma das ferramentas de política externa que a Itália tem usado para afetar o comportamento de países terceiros”. Nesse sentido, entende-se que os acordos estabelecidos entre esses países, artifícios necessários contra as ameaças (migrantes) a sociedade italiana, abrangem o processo de securitização dos fluxos migratório (ALVES, 2015). Primeiro, porque as medidas já utilizadas em solo europeu para a contenção do fenômeno eram exportadas para os colaboradores externos e, segundo, porque essa conduta demonstra o esforço do país em buscar um meio efetivo para que se interrompesse de vez as migrações do Norte da África. A Itália é um dos principais países europeus que defende a cooperação com os países africanos nesse âmbito, e buscou se aproximar da Líbia, da Tunísia e do Egito (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2018). Ao longo da primeira década dos anos 2000, a Itália forneceu a esses três países ajuda financeira e técnica, como sistemas de satélite, detectores de documentos e o reforço da cooperação bilateral com o objetivo de gerir os fluxos migratórios oriundos daquela região (CUTTITTA, 2008, p. 55). A partir daqui, busca-se compreender se essa cooperação foi capaz de gerar resultados satisfatórios para os italianos.

4.3.1 A cooperação líbio-italiana

O diálogo entre Líbia e Itália em matéria de migrações se estreitou e se sucedeu de forma assídua durante a primeira década de 2000⁹² (TOALDO, 2015). Para a Itália, o suposto

⁸⁹ De acordo com a Global Detention Project (2018), atualmente na Itália existem cerca de 3000 centros de recepção ou centros de detenção, mas não há uma lista formal sobre essas estruturas.

⁹⁰ A ilha de Lampedusa, localizada no mar mediterrâneo, cerca de 200 km ao sul da Sicília e ainda 300 km ao norte da Líbia, se tornou em 2004 o principal local a receber barcos com migrantes que saíam da Líbia sem documentos (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 149). Os migrantes permaneciam nos centros em Lampedusa por volta de 5 a 45 dias, e eram enviados para a Líbia ou para centros de detenção na Itália (IDEM).

⁹¹ Ainda em 2004, o centro de Lampedusa foi alvo de várias críticas internacionais e sofreu denúncias por falta de procedimentos que garantissem o pedido de refúgio, e pelas condições precárias, como superlotação e falta de higiene (GATTI, 2005 apud ANDRIJASEVIC, 2009, p. 152).

⁹² Segundo Toaldo (2015, p. 4), nesse contexto, cerca de 40.000 migrantes por ano saíram da Líbia para a região do Mediterrâneo. O controle das migrações foi considerado um ponto crucial para a aproximação do regime de Kadafi, líder da Líbia, com o governo italiano da época (TOALDO, 2015, p.4).

aumento de invasão de migrantes irregulares era o principal motivo para energizar esse diálogo (HAMOOD, 2008). Declarações do governo italiano reforçaram a visão de urgência sobre o tema (CUTTITA, 2008). O ministro do interior do governo, Pisanu, em 2004 se referiu aos fluxos migratórios como “ataques as costas italianas”, e o vice-ministro do interior, Palma, em 2008, viu as migrações irregulares como uma “agressão” ao país (CUTTITTA, 2008, p. 47). Com isso, observa-se que pelo menos dois pontos de influência para o aprofundamento das relações líbio-italianas em migrações nesse contexto: o diálogo da UE e da Líbia que já havia sido colocado em prática, supracitado, e a questão política na Itália, apresentada na introdução desse capítulo⁹³.

Lutterbeck (2009) afirma que “a cooperação entre UE e Líbia no controle das migrações é limitada”, enquanto que a cooperação líbio-italiana vinha acontecendo de forma mais “abrangente”, principalmente porque a maioria dos migrantes que partia da Líbia migrava para a Itália (LUTTERBECK, 2009, p. 171). Entre os anos 2003 e 2004, o diálogo líbio-italiano se fortaleceu com a parceria para o controle das fronteiras líbias, para o treinamento de policias, financiamento italiano destinado para a construção de centros de detenção, bem como com a cooperação para repatriamento de migrantes (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 154). As primeiras decisões no âmbito da cooperação de 2003 abrangiam a troca de informações sobre os fluxos migratórios e, ainda, o fornecimento italiano de equipamentos específicos para o controle das fronteiras marítimas e terrestres na Líbia (PAOLETTI, 2011, 274). Nesse contexto, a Itália financiou a Líbia durante três anos com cerca de 15 milhões de euros destinados para o controle das migrações (IDEM, p. 275). Só em 2003, foram investidos em torno de 5,5 milhões de euros (LUTTERBECK, 2009, p. 172). Embora os dois países não tenham assinado formalmente nenhum acordo entre 2000 e 2007, as negociações entre Itália e Líbia aconteciam a todo vapor (PAOLETTI, 2011, 274).

Apenas em 2004 a cooperação líbio-italiana em matéria de migrações foi registrada declaradamente (HAAS, 2008, p. 1310). Segundo Toaldo (2015), a cooperação tinha como principal alvo a migração ilegal, e se baseava em três pilares: “patrulhas conjuntas no Mediterrâneo; a atribuição a empresas italianas da implementação de controles eletrônicos nas fronteiras do sul da Líbia; e a “mediação política” que a Itália faria entre a Líbia e a UE” em questões relativas ao fenômeno (TOALDO, 2015, pp. 6-7). Em 2007, os governos italiano e

⁹³ Em 2004 a Comissão Europeia realizou uma missão técnica com o objetivo de aprofundar a cooperação na arena de migrações, identificando as medidas concretas necessárias para atingir essa finalidade (IDEM). Já em 2005, os diálogos entre a União Europeia e a Líbia sobre as migrações foram intensificadas, o que resultou na criação de um Plano de Ação Conjunta, que tinha como principais objetivos aperfeiçoar o controle fronteiriço terrestre ou marítimo na Líbia e reformar os centros de detenção (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 163).

lívio assinaram em Trípoli, capital da Líbia, o Protocolo de Operação-Técnica Adicional (MANCINI, 2018, p. 266). Esse acordo promoveu o patrulhamento conjunto nas costas e nos portos no Norte da Líbia, que se concretizou com o fornecimento de seis barcos pela Itália (EMN, 2012, p. 75). *A priori*, essas operações eram destinadas ao combate do crime organizado, mas serviram também para gerir as migrações irregulares (IDEM). Naquele mesmo ano, uma missão técnica foi realizada na Líbia, gerenciada pela agência de controle das fronteiras da União Europeia, a Frontex (LUTTERBECK, 2009, p. 171). O principal objetivo dessa missão era identificar meios que ajudassem os líbios a endurecer o controle de suas fronteiras.

Em 2008 o parlamento italiano aprovou a concessão de mais de 6 milhões de euros para que um acordo sobre controle de fronteiras e patrulhas marítimas fosse executado (PAOLETTI, 2011, p. 274). Ainda nesse ano, o diálogo líbio-italiano avançou com a assinatura do Tratado de Amizade pelos líderes italiano e líbio, Berlusconi e Kadafi (TOALDO, 2011, p. 015). A proposta do Tratado era promover a cooperação entre os dois governos em diversos setores, como o setor econômico e o setor de migração⁹⁴ (RONZITTI, 2009). Para Ronzitti (2009), o Tratado de Amizade é um marco no relacionamento entre os dois países, e representa a finalização de um longo processo difícil de negociações, que possibilitou o fim das sanções europeias impostas à Líbia durante quase duas décadas (RONZITTI, 2009, p. 131). As medidas determinadas no Tratado de Amizade eram “principalmente programáticas”, e resultaram na patrulha conjunta em cerca de 2.000 km costas marítimas da Líbia e no reforço de vigilância nas fronteiras terrestres (RONZITTI, 2009, p. 132). Além disso, a Itália forneceu um avião de patrulha para a Líbia no valor de 31 milhões de euros, destinado ao controle das migrações (LUTTERBECK, 2009, p. 176).

Após a assinatura do Tratado de Amizade, em 2009 a Itália enviou 10 militares e um oficial sênior para a Líbia com o objetivo de garantir que os barcos de patrulha costeira fossem utilizados ainda em águas líbias (EMN, 2012, p. 33). O governo italiano alegava que as interceptações eram necessárias para evitar mortes de migrantes em alto mar, mas eram também utilizadas para fiscalizar migrações irregulares (CUTTITTA, 2008, p. 45). Para Andrijasevic (2009, p. 160), as interceptações geravam consequências paradoxais. Segundo o

⁹⁴ O Tratado de Amizade garante, em seu preâmbulo, o fim dos embargos que a Líbia sofria da Itália desde a década de 1980 (RONZITTI, 2009). Ronzitti (2009) destaca que o terceiro parágrafo do artigo 19 desse tratado “obriga as partes a colaborar para impedir a imigração ilegal nos países de origem dos fluxos migratórios por meio de iniciativas bilaterais e regionais”. Desde 1986, a Líbia sofria embargo da União Europeia, motivado principalmente por um suposto programa de construção de armas de destruição em massa que o país africano almejava concretizar (RONZITTI, 2009, p. 126-127). Além disso, outro motivo da imposição do embargo dizia respeito ao suposto apoio líbio a atividades terroristas (LUTTERBECK, 2009).

autor, essa medida era destinada principalmente ao combate do tráfico humano e para a captura de traficantes, e não necessariamente para proteger “os indivíduos dos abusos”. Ainda em 2009, Líbia e Itália estabeleceram um acordo que garantia a não interferência em assuntos internos, e contemplava o financiamento italiano à Líbia, tendo como destino final a criação de centros de detenção e a capacitação de policiais para controlar as fronteiras líbias (PAOLETTI, 2011, p. 107).

A Itália recebia financiamento da União Europeia para liderar projetos conjuntos com a Líbia (CUTTITTA, 2010, s/p). O acordo para cooperação policial entre Itália e Líbia, denominado “Sahara Med”, foi co-financiado pela União Europeia, que forneceu cerca de 10 milhões de euros, e pela Itália, financiando cerca de 600.000 mil euros (EMN, 2012, p. 34). Nos termos do acordo, a regulação e prevenção dos fluxos migratórios eram prioridade, e para tanto, a polícia líbia deveria se encarregar de realizar a vigilância das fronteiras terrestres para conter o fenômeno (IDEM). Nessa cooperação, “o fornecimento de equipamentos especializados, os programas de treinamento policial e a troca de informações de inteligência” aconteciam ininterruptamente (PAOLETTI, 2011, p. 276). Em 2009, por exemplo, foram oferecidos cursos de línguas, como o inglês, para uma melhor compreensão entre polícias líbias e italianas durante as atividades de controle (EMN, 2012, p. 42).

O diálogo líbio-italiano promovia também a manutenção e construção de centros para manter migrantes na Líbia financiados pela Itália (AVES, 2015, p. 87). A literatura utilizada se refere a esses espaços quase sempre de modo negativo. Além da descrição de ONGs das condições precárias e, muitas vezes, desumanas desses centros, Andrijasevic (2009) e Paoletti (2011), Toaldo (2015) ainda afirma que os centros de detenção na Líbia funcionavam como “parte de um sistema de sequestro de migrantes e requerentes de refúgio”, que permaneciam nesses locais até os familiares pagarem por seu resgate (TOALDO, 2015, p. 8). Dois centros construídos na Líbia em 2007, financiados pela Itália, serviria, *a priori*, para manter migrantes ilegais (PAOLETTI, 2011, p. 275). No entanto, segundo Paoletti (2011), esses centros eram locais onde aconteciam treinamento policial para o controle das migrações e também para assistência humanitária (IDEM).

Percebe-se que as atividades de segurança, que muitas vezes eram arbitrárias com os migrantes, independentemente de sua categoria, e o fornecimento de assistência se confundiam num mesmo espaço na Itália (GARCIA; ZUIN, 2017), e eram reproduzidas na Líbia. Como supracitado, os centros de detenção na Itália eram regulados tanto por forças de

segurança pública quanto por organizações não governamentais⁹⁵ (GARCIA; ZUIN, 2017). Os direitos dos indivíduos muitas vezes eram violados, e na Líbia essa situação era um agravante. Os italianos não mediam esforços em devolver migrantes à Líbia, onde se praticava violações de direitos humanos sem a preocupação das críticas da comunidade internacional (PAOLETTI, 2011).

Até os últimos anos existiam pelo menos 63 centros de detenção em uso na Líbia⁹⁶ (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019). Esses espaços eram considerados instrumentos complementares a outras atividades de gestão dos fluxos migratórios no âmbito do acordo líbio-italiano (ANDRIJASEVIC, 2009). As principais ferramentas utilizadas eram os exercícios policiais para controle fronteiriço (PAOLETTI, 2011, p. 275). Embora os centros na Itália fossem prioridade, devido aos custos demandados para devolver migrantes ao Norte da África (HAAS, 2008), a política de repatriamento também era um método amplamente utilizado pela Itália no contexto de seu diálogo com os líbios. Essa política gerava discussões por acadêmicos e pesquisadores da área por pelo menos dois motivos: primeiro, porque envolvia abusos de direitos humanos, e segundo, porque não existia registro de “um acordo formal de readmissão de migrantes entre os dois países” (LUTTERBECK, 2009).

De fato, não foram encontrados registros formais de acordos de readmissão entre Líbia e Itália no espaço temporal aqui definido. Apesar disso, segundo a literatura, essa prática ocorria. Segundo Cuttitta (2008, pp. 51-51), os repatriamentos na Líbia aumentaram significativamente com a pressão italiana, especialmente desde 2003. Conforme o autor, a Líbia readmitiu “cerca de 43.000 migrantes ilegais em 2003, 54.000 em 2004, 47.991 em 2005, 53.842 em 2006, enquanto em maio de 2007 cerca de 60.000 estrangeiros aguardavam sua expulsão nos centros de detenção líbios⁹⁷” (CUTTITTA, 2008, pp. 51-52).

As práticas de repatriamento obrigavam os migrantes a voltarem para os seus países de origem, desconsiderado, muitas vezes, suas reais situações (CUTTITTA, 2008, pp. 56-57). Elas violavam principalmente os direitos dos refugiados (IDEM). Apesar das críticas, a política de repatriamento permaneceu (LUTTERBECK, 2009). Mas será que essas ações, assim como as outras medidas utilizadas para a contenção dos fluxos no âmbito da

⁹⁵ O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) criticou as práticas de detenção principalmente pela falta de acesso aos centros em Lampedusa, negado pelo governo italiano (CUTTITTA, 2008, p. 59). Somente em 2006, o ACNUR, bem como outras organizações internacionais como a Cruz Vermelha, pôde trabalhar no centro de detenção de Lampedusa, quando o governo italiano transformou o centro de detenção em “centro de permanência temporária de Lampedusa” (CUTTITTA, 2008, p. 59).

⁹⁶ A lista com os nomes dos centros, as regiões onde se encontravam e se encontram instalados e as datas de uso pode ser vista em: GLOBAL DETENTION PROJECT, 2019.

⁹⁷ Para saber mais sobre os números apresentados pelo autor, ver em: CUTTITTA, 2008.

cooperação líbio-italiana, tiveram os resultados esperados? No final de 2007, os líderes do governo italiano afirmaram que o número de migrantes apreendidos na Sicília e na ilha de Lampedusa reduziu significativamente com o diálogo líbio-italiano (CUTTITTA, 2008, p. 45). Mas Cuttitta (2008, p. 45) afirma que o governo desconsiderou o número de “vítimas no Estreito da Sicília, incluindo corpos encontrados que estavam desaparecidos”. Ainda assim, nada foi feito pela Líbia e pelo governo italiano (IDEM). Além disso, Cuttitta entende que os fluxos migratórios não reduziam com o diálogo, na prática os migrantes buscavam novas rotas para migrar, o que também foi desconsiderado pelo governo italiano.

Assim como Cuttitta, Paoletti (2011) entende que, apesar da cooperação líbio-italiana em migrações ter se intensificado na primeira década dos anos 2000, as migrações irregulares provenientes da Líbia para a Itália não reduziram (PAOLETTI, 2011, p. 280). A chegada de migrantes na ilha de Lampedusa, por exemplo, dobrou em 2008 (CUTTITTA, 2008, p. 45). Andrijasevic (2009) também possui a mesma visão, e afirma que os fluxos migratórios aumentaram nos anos 2000 (ANDRIJASEVIC, 2009, pp. 160-161). O autor argumenta que as práticas conjuntas de controles nas fronteiras marítimas e terrestres não impediam os migrantes de chegarem à Itália, mas aumentaram a incidência de migrações irregulares e, ainda, contribuíram para a insegurança dos indivíduos que migravam por vias precárias, como barcos superlotados (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 162). Essas questões levantaram críticas de Organizações Não Governamentais, como Human Rights Watch, que foi ignorada pelo governo italiano da época (LUTTERBECK, 2009, p. 180).

A continuidade de cooperação entre Líbia e Itália era de interesse da União Europeia e de outros membros, que demandavam garantias de que as migrações consideradas irregulares diminuíssem (LUTTERBECK, 2009, pp. 180-181). Para Paoletti (2011), a cooperação não era transparente, especialmente sobre como as medidas eram decididas e implementadas, e nem como eram feitos os financiamentos italianos à Líbia (PAOLETTI, 2011, p. 278). O conteúdo dos acordos nunca foi “submetido ao parlamento italiano para aprovação”, e muito menos tornado público, mas ainda assim incentivou uma série de atividades conjuntas para o controle das migrações (LUTTERBECK, 2009, p. 172). Segundo Andrijasevic (2009), a cooperação líbio-italiana em migrações buscou basear-se essencialmente em uma dissuasão, ou seja, a Líbia passou a ser intimidada a cumprir obrigações que atendessem aos desejos italianos. O financiamento italiano foi indispensável para que a Líbia resguardasse seu compromisso com a gestão dos fluxos migratórios, fossem em áreas marítimas, terrestres, nas fronteiras, nas

políticas de repatriamento ou na manutenção de centros de detenção (ANDRIJASEVIC, 2009).

O controle das migrações pela Líbia começou a ser dificultado no contexto da Primavera Árabe, principalmente porque o poder do líder líbio, Kadafi, estava cada vez mais limitado a cooperar (BIALASIEWICZ, 2012, p. 363). Quando as revoltas da tomavam maiores proporções, os diálogos foram suspensos (EMN, 2012, pp. 34-35), provocando, mais tarde, a ruptura oficial dos acordos bilaterais (IDEM). Além de prejudicar a cooperação líbio-italiana em migrações, a Primavera Árabe passou a afetar o número das migrações que já ocorriam do Norte da África para a Europa. Segundo Toaldo (2015), após 2011 com a deflagração das revoltas, os fluxos migratórios através do Mediterrâneo só aumentaram (TOALDO, 2015, pp. 2-3). As atividades criminosas relacionadas as migrações e ao contrabando de seres humanos permaneciam intactas principalmente pela ajuda de milícias e empresários da Líbia (IDEM). Nesse contexto, segundo a European Migration Network (2012), a Itália buscou prestar assistência humanitária a líbios que deixaram seu país por causa da situação política e social em que a Líbia se encontrava nesse período (EMN, 2012). Apesar da suspensão do diálogo, mais tarde Líbia e Itália voltaram à comunicação sobre migrações e continuaram a troca de informações sobre migrações irregulares, buscando manter as atividades de fiscalização nas fronteiras (IDEM, p. 35).

Para os líbios e os italianos, a única diferença entre o antes e depois da Primavera Árabe diz respeito à existência de um interlocutor no diálogo antes das revoltas, que era Kadafi; depois de sua queda, a colaboração líbia na gestão da migração diminuiu (TOALDO, 2015, p. 3). Argumenta-se que o fracasso nos resultados da cooperação líbio-italiana em migrações estaria atrelado às deficiências dos acordos por ela estabelecidos, e não somente ao período de revoluções, não muito favorável, que começava a se desencadear nos países do Norte da África⁹⁸.

4.3.2 Os diálogos com a Tunísia

A Tunísia é considerada um dos principais pontos de partida para migrantes que possuem a Itália como destino (COLUCELLO; MASSEY, 2007, p. 82) e desde a década de

⁹⁸ Toaldo (2015, p. 3) entende que “a externalização europeia do controle das migrações na Líbia fracassou” não somente por causa da queda líder Kadafi, um dos principais condutores dessa política, mas também pela existência de redes criminosas de contrabando de pessoas que possuíam o apoio de instituições estatais líbias.

1990 é também um dos principais países de trânsito de migrantes africanos, especialmente da região subsaariana (MPC, 2013, p. 1). Por esse motivo, a Tunísia é um dos países mais importantes para os italianos para o controle dos fluxos migratórios. Partir desse país era visto, muitas vezes, como uma forma mais vantajosa do que partir, por exemplo, da Líbia, por causa das redes clandestinas para transportar migrantes que existiam na Tunísia, além de uma larga rede de portos e uma distância menor para a Europa (BOUBAKRI; MAZZELLA, 2005, p. 152). Os barcos clandestinos que saíam de solo tunisiano dirigiam-se para a Sicília e para outras ilhas italianas no Mediterrâneo, enquanto que embarcações que saíam da Líbia geralmente precisavam passar primeiro pelos portos tunisianos para depois desembarcar na Itália (BOUBAKRI; MAZZELLA, 2005, p. 152).

A Tunísia foi um dos primeiros países a assinar acordos bilaterais com a Itália para gerir as migrações (BOUBAKRI; MAZZELLA, 2005, p. 154). O primeiro diálogo entre Itália e Tunísia em matéria de migrações foi estabelecido em 1998 por meio de uma nota verbal, em troca da colaboração tunisiana, a Itália fornecia cotas para trabalhadores nacionais do país africano (CASSARINO, 2011, s/p). O acordo dizia respeito à cooperação policial e readmissão (CUTTITTA, 2008, p. 52). A Itália prometeu também aumentar as chances para migrações legais, além de oferecer incentivos e apoio técnico e financeiro aos tunisianos (FERREIRA, S.R.S, 2016, p. 211).

Desde 2000, as ações conjuntas para controle de fronteiras eram coordenadas por um oficial de ligação, que tratava de informar às autoridades italiana e tunisiana sobre questões relativas à gestão das migrações (CUTTITTA, 2010, s/p). Nesse contexto, os dois países decidiram criar escritórios na Tunísia para trabalhar especificamente esse assunto (CUTTITTA, 2010, s/p). No âmbito dessa cooperação,

Mais de 40.000 pessoas de mais de 50 países (cidadãos tunisinos representavam 30% do total) foram detidas enquanto tentavam entrar ou sair da Tunísia irregularmente entre 1998 e 2003. Cerca de 34.000 foram apreendidos nos quatro anos seguintes (de 2004 a 2007). Não há dados disponíveis sobre o número e as nacionalidades dos migrantes que foram realmente removidos do território tunisino. Indiscutivelmente, muitos deles foram trazidos de centros de detenção para a fronteira com o Saara e deixados lá à sua sorte⁹⁹ (CUTTITTA, 2010, s/p).

⁹⁹ Tradução livre do original: “Over 40,000 persons from over 50 countries (Tunisian nationals accounted for 30% of the total) were apprehended while trying to enter or leave Tunisia irregularly between 1998 and 2003.[8] Around 34,000 were apprehended in the following four years (from 2004 to 2007).[9] No data are

Observa-se que conduta italiana era a mesma conduta da Espanha em relação aos indivíduos capturados durante o controle das fronteiras e patrulha no mar. A securitização dos fluxos migratórios resultava na sujeição dos migrantes a qualquer tipo de risco. Além disso, a Tunísia readmitia migrantes de países terceiros que se encontravam na Itália ainda que esses atores não tivessem estabelecido um acordo oficial (CUTTITTA, 2008, pp. 50-51).

Assim como o Marrocos, que aprovou uma lei que endureceu as penas para migrantes considerados irregulares¹⁰⁰, a Tunísia cedeu à pressão da União Europeia e aprovou entre 2003 e 2004 uma lei que endurecia as questões relativas às migrações irregulares (HAAS, 2008, p. 1309). Após a aprovação dessa lei, as sanções severas tinham como alvo o “tráfico de migrantes, e migrantes irregulares tunisianos ou não” (BARTOLOMEO; FAKHOURY; PERRIN, 2010, p. 4). Conforme Haas (2008, p. 1309), apesar da lei, os migrantes eram abandonados nas fronteiras tunisianas.

Na época, as autoridades da Itália e da Tunísia “concordaram em intensificar a luta contra a migração e o tráfico de pessoas”, e, ainda, em acelerar o processo de identificação de migrantes irregulares, os quais se encontravam, em sua maioria, nos centros de detenção da Itália (PAOLETTI, 2010, p. 76). É importante destacar que esses centros recebiam fundos da União Europeia (IDEM). A questão sobre a identificação dos migrantes que saíam da Tunísia, e a permanência dos indivíduos nesses locais, preocupava as Organizações Internacionais sobre a situação dos refugiados que poderiam ser considerados migrantes irregulares pelo Estado, e que eram obrigados a retornar aos seus países de origem ou de trânsito (CUTTITTA, 2008, pp. 57-58).

Além disso, durante as patrulhas conjuntas em águas internacionais, muitas vezes havia a “prática de rejeição” de solicitantes de refúgio pela Tunísia e pela Itália, momento em que os migrantes eram mandados de volta para seus países de origem (CUTTITTA, 2008, pp. 57-58). O processo de identificação era falho, e não contava com um sistema seguro para a obtenção de um resultado concreto. Ademais, os migrantes, que eram sujeitos ao processo de identificação ainda em alto mar, não eram informados sobre o que ocorreria após essas ações (CUTTITTA, 2008, pp. 57-58). Em outras palavras, aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, por exemplo, não eram fornecidas informações sobre a concessão de proteção internacional (IDEM).

available about the number and the nationalities of migrants who were actually removed from Tunisian territory. Arguably, many of them were brought from detention centers to the Saharan border and left there to their fate”.

¹⁰⁰ Essa questão foi mencionada no tópico do caso espanhol que trata das relações entre Espanha e Marrocos em matéria de migrações.

Mesmo assim, os diálogos entre Itália e Tunísia permaneciam e contavam com a assistência italiana para o desenvolvimento. A Itália contribuía com milhões de euros, mas também com o fornecimento de equipamentos e com a promoção de treinamentos para policiais com o fim de gerir as emigrações da Tunísia. O diálogo se manteve de forma assídua entre os anos 2002 e 2003 (CUTTITTA, 2010, s/p). Em 2003, os dois países iniciaram um novo acordo sobre cooperação bilateral no controle de embarcações que transportavam migrantes considerados ilegais (IDEM). Nesse contexto, a Itália concedeu aos tunisianos a aprovação de 3.000 vistos (CUTTITTA, 2010, s/p).

O principal objetivo da cooperação policial de 2003 era fortalecer o controle nas fronteiras marítimas, que contavam com assistência técnica da Itália, que por sua vez concedia cotas para trabalhadores migrantes tunisianos, ao mesmo tempo em que pressionava o governo da Tunísia conter os fluxos migratórios (CASSARINO, 2011, s/p). Em 2003, a Itália capturou migrantes em águas internacionais e os entregaram às patrulhas tunisianas (CUTTITTA, 2008, p. 51). Entre os anos 2003 e 2007, a cooperação bilateral tunisino-italiana em matéria de migrações promoveu diversas operações em águas internacionais para capturar migrantes (CUTTITTA, 2010).

No ano 2004, a Itália decidiu aumentar a cota para a Tunísia, que deveria concordar em repatriar pelo menos 9.000 migrantes tunisianos em 10 anos (MIGREUROPE, 2009, s/p). Segundo Cuttitta (2008, p. 46), houve uma redução significativa dos fluxos migratórios que partiam da Tunísia para a Itália em 2004 após o reforço do controle tunisiano com o financiamento italiano. Contudo, o autor afirma que os migrantes de países terceiros e tunisianos buscaram outras rotas, uma delas começava na Líbia, tornando-se o principal ponto de partida para a Itália, embora a Tunísia tenha sido considerada, anteriormente, mais vantajosa. Conforme o autor, “22.591 migrantes chegaram das costas da Líbia em 2005 e 20.907 em 2006, ou seja, quase todos os que chegaram à Sicília e ilhas menores nesse período” (CUTTITTA, 2008, p. 46).

Em 2007, cerca de 44 migrantes foram resgatados por pescadores tunisianos próximo à ilha italiana de Lampedusa, que levaram os indivíduos para a ilha, embora as autoridades italianas tivessem ordenado que voltassem para o Norte da África (VELASCO, 2014, p. 153). Isso resultou na detenção dos pescadores que tiveram seus barcos apreendidos por mais de um mês, e foram submetidos à julgamento sob acusação de crime de assistência à migração ilegal (IDEM). Segundo Velasco (2014, p. 153), todos foram absolvidos da acusação, mas dois comandantes dos barcos que desobedeceram às autoridades foram condenados por dois anos e

meio de prisão. Assim, observa-se que não somente os migrantes, independentemente de sua condição, são alvos de ações do Estado, mas também aqueles que tentam ajudá-los de alguma forma, como é o caso, muitas vezes, de integrantes de organizações não governamentais.

Apesar dos esforços para a contenção das migrações, e da cooperação entre Itália e Tunísia, segundo dados do MPC (2013), o número de tunisianos que passaram a viver na Itália na primeira década dos anos 2000 cresceu. É importante frisar que o controle das migrações tinha como principais alvos os fluxos migratórios considerados irregulares. No entanto, as fontes não deixam claro a condição política e social dos nacionais tunisianos que passaram a viver no país. Ou seja, os dados não apontam a condição de irregularidade dos migrantes e nem o momento que o deixaram de ser. De acordo com a MPC (2013, p.1), o número de tunisianos que residiam na Itália passou de 78.581 em 2001 para 152.700 em 2009. No ano 2009, a maioria de nacionais tunisianos que se encontravam na Europa residiam na Itália, cerca de 13, 9% (MPC, 2013, p. 1). Mas segundo a MPC (2013, p.2), há algumas discrepâncias entre as estatísticas apresentadas por cada país, Tunísia e Itália, os quais não divulgavam as nacionalidades específicas de sua população. Por isso, os dissensos em relação aos reais números fornecidos por esses atores não colaboram para uma interpretação mais objetiva sobre os efeitos que a cooperação tunisiana gerou para a contenção dos fluxos migratórios naquele período.

Ainda em 2009, Itália e Tunísia assinaram o seu terceiro acordo em matéria de migrações, que buscava acelerar a expulsão de migrantes tunisianos em situação irregular na Itália (CASSARINO, 2011, s/p) e discutiram também o possível estabelecimento de um acordo de readmissão (PAOLETTI, 2010, p. 76). O acordo de cooperação policial para “acelerar o processo de identificação” dos migrantes e removê-los dos centros (CUTTITTA, 2010, s/p) tinha como principal interesse italiano o repatriamento em massa de migrantes tunisianos que se encontravam na ilha de Lampedusa (MIGREUROPE, 2009, s/p). Nesse contexto, o centro de detenção de Lampedusa se encontrava superlotado e a maioria dos migrantes detidos eram de nacionalidade tunisiana (CUTTITTA, 2010, s/p).

Os italianos ofereceram a Tunísia ajuda para o desenvolvimento com 50 milhões de euros e aumentar as cotas de entrada na Itália para migrantes tunisianos trabalharem no país (AFP, 13 de maio de 2009 apud PAOLETTI, 2010, p. 76). Ainda assim, o país africano relutava em admitir uma quantidade massiva de migrantes que se encontrava na Itália, e aceitou “não mais que sete migrantes irregulares diariamente” (CAMERA, 2009a apud PAOLETTI, 2010, p. 76). Essa tensão provoca algumas reflexões sobre a relação entre Itália e

Tunísia no assunto. Para Colucello e Massey (2007, p. 82), o diálogo tunisino-italiano é um dos diálogos bilaterais estabelecidos pela Itália no âmbito de migrações que mais alcançou êxito. No entanto, observou-se que apenas em 2004, com o reforço do controle tunisiano dos fluxos migratórios e com o endurecimento da lei em relação às migrações é que se notou uma redução. Mas essa redução, naquele ano, foi considerada pela literatura apenas como um deslocamento de rotas para a Líbia.

Mais tarde, a Tunísia discordou com o repatriamento massivo de migrantes que se encontravam na Itália. Portanto, não dá pra afirmar que esse diálogo, de fato, alcançou êxito. Ademais, segundo De Bel-Air (2016, p. 10), uma das principais causas das migrações irregulares tunisianas para a Europa era a instabilidade social na Tunísia, que há anos provocava emigração dos nacionais. Em 2008, após a deflagração de revoltas sociais, as migrações consideradas irregulares e ilegais da Tunísia para a Europa aumentaram, e milhares de migrantes tunisianos foram presos na Itália por tentar entrar no país de forma ilegal entre os anos 2007 e 2008 (DE BEL-AIR, 2016, p. 10).

Já no final da década dos anos 2000, observou-se uma elevação dos fluxos migratórios, principalmente como resultado da crise econômica que afetava os países do Norte da África (MIGREUROPE, 2009, s/p). Em dezembro de 2010, as emigrações da Tunísia aumentaram após os levantes árabes no Norte da África, o que desconcertou as forças policiais que controlavam os fluxos e os controles costeiros, que já se encontravam quase inexistentes nesse período (DE BEL-AIR, 2016, p. 2). Ainda assim, a Itália continuou a demandar contribuição da Tunísia e buscou reforçar as relações bilaterais com o país para a gestão dos fluxos migratórios irregulares com o fortalecimento das patrulhas nas costas tunisianas (MPC, 2013, p. 8).

4.3.3 A colaboração do Egito

No início dos anos 2000, a Itália se preocupava com as migrações egípcias para o país no mesmo contexto em que o Egito era considerado o maior “exportador de mão de obra” (PAOLETTI, 2010, p. 75). Segundo Paoletti (2010), a maioria de migrantes que saía do Egito tinha a Itália como destino. Em 2002, o Egito concordou em cooperar com os italianos para o controle das migrações. O país africano ganhou seu espaço no quadro de cotas italianas para nacionais egípcios quando Itália e Egito estabeleceram um acordo de cooperação policial em

2000 (PAOLETTI, 2012, s/p). Com essa cooperação, o relacionamento ítalo-egípcio no controle dos fluxos migratórios se estreitou e o financiamento italiano para o desenvolvimento para o Egito cresceu (CUTTITTA, 2008, p. 54).

Os egípcios, até o ano 2005, costumavam primeiro viajar para a Líbia para depois migrar para a Itália, mas o reforço de controle pelos líbios fez com que os nacionais do Egito fossem diretamente do seu país de origem para a Itália (CUTTITTA, 2010, s/p). Com isso, após a assinatura do acordo sobre cooperação policial, outros acordos informais foram estabelecidos entre os dois atores (CUTTITTA, 2010, s/p). Em 2002, a Itália mandou um oficial para o Egito para contribuir com a supervisão dos controles (CUTTITTA, 2010, s/p). Mais tarde, no ano 2005, Itália e Egito estabeleceram o “Acordo de Cooperação sobre Fluxos Bilaterais de Migração para o Trabalho”, que visava harmonizar a busca e a oferta de trabalho para egípcios na Itália e, ao mesmo tempo, lutar contra a migração ilegal (MIGREUROP, 2009, s/p). Nos termos desse acordo, no Artigo 2º, as partes se comprometem na regulação dos fluxos migratórios laborais (GOVERNO DA ITÁLIA, 2005). O Artigo 3º enfatiza a colaboração das partes em melhorar a cooperação nos termos de oferta e demanda de trabalho no país de acolhida (IDEM). O governo italiano da época se comprometeu em estabelecer cotas anuais para egípcios migrarem para a Itália e terem acesso ao mercado de trabalho, o que é exposto no Artigo 5º desse acordo. O Artigo 7º, por seu turno, expressa que o migrante que for aceito pelo Estado tem direitos de trabalho e proteção (GOVERNO DA ITÁLIA, 2005). Contudo, para a Migreurop (2009), “esse acordo não favoreceu os trabalhadores egípcios, mas lançou as bases para novos acordos de readmissão e colaboração”.

No âmbito dos acordos bilaterais entre Itália e Egito, “centenas de egípcios eram repatriados todos os anos” pelo país africano (CUTTITTA, 2010, s/p). Embora ainda não tivessem um acordo para readmissão de migrantes, essa prática acontecia (IDEM). Em 2004 e 2005 o Egito concordou em readmitir milhares de nacionais egípcios que se encontravam na Itália (PAOLETTI, 2010, p. 75). Em troca, a Itália aumentou a reserva de cotas para trabalhadores migrantes egípcios. Foi somente em 2007 que os dois países assinaram o primeiro acordo formal sobre readmissão. A Itália foi o primeiro país-membro da União Europeia a assinar esse tipo de acordo com o Egito (CUTTITTA, 2010, s/p). O Acordo determinava o reforço da cooperação que buscava, principalmente, combater a migração ilegal de forma mais efetiva (IDEM). Ainda em março desse ano, segundo a Migreurop (2009), centenas de nacionais egípcios que chegaram à ilha de Lampedusa foram repatriados

para o Egito. Para essa organização, os italianos não mediam esforços em fazer as expulsões coletivas de migrantes.

Em 2008, o tratado sobre readmissão entrou em vigor e visava a “remoção de nacionais de países terceiros” da Itália e a readmissão de migrantes (CUTTITTA, 2010, s/p). Nos termos desse acordo, é necessária a comprovação da irregularidade do nacional que se encontra no país para onde migrou (PZZUTELLI, F., 2007). A parte requerida deve responder à solicitação mediante provas. Se a nacionalidade não é provada pela parte requerente da readmissão, as partes requerente e requerida, por meio de reunião consular, deverão entrevistar o migrante. Segundo o Artigo 2º desse Acordo, ao indivíduo a ser readmitido lhe é garantida a segurança pessoal durante o trajeto de volta para seu país de origem, que é feito por meio de viagem aérea (PZZUTELLI, F., 2007). Conforme o Artigo 6º, todos os custos são responsabilidade da parte requerente da readmissão (PZZUTELLI, F., 2007).

Os italianos tendiam a ficar satisfeitos com a colaboração egípcia no controle das migrações, especialmente com as readmissões de nacionais egípcios (CUTTITTA, 2010, s/p). Mas Cuttitta (2010, s/p) afirma que “o número de egípcios que chegaram de forma irregular pelo mar disparou de 102 (2003) para 8.782 (2004) e 10.288 (2005) e depois caiu para 4.478 em 2006¹⁰¹”. Analisar a eficácia das políticas de migrações de qualquer país é uma atividade complexa, seja no âmbito prático ou teórico, pois muitas vezes se observa a falta de transparência dos governos, como é o caso italiano (PASTORE, 2009). Pastore (2009) afirma que essa avaliação se torna ainda mais difícil no caso da Itália também por falta de iniciativas governamentais para avaliação bem como sistematização de documentos com dados sobre os impactos das políticas migratórias no país. Segundo o autor, a exceção é a elaboração de relatórios periódicos.

Além disso, Pastore se refere a alguns indicadores importantes observados por ele: 1) os contínuos desembarques nas costas italianas, o que gera questionamentos quanto à eficácia do controle de fronteiras; 2) observou-se um crescimento de investimentos para o controle de fronteiras marítimas no mesmo período em que o número de desembarques aumentou. De acordo com o autor, a preocupação em aumentar os investimentos poderia estar associada a um suposto crescimento dos fluxos migratórios clandestinos e também à busca por maior eficácia no controle das fronteiras. Itália e Egito assinaram um “Memorando de Entendimento” em 2009 para conter as migrações irregulares (PAOLETTI, 2012, s/p). No ano

¹⁰¹ Tradução livre do original: “the number of Egyptians arriving irregularly by sea skyrocketed from 102 (2003) to 8,782 (2004) and 10,288 (2005), and then dropped to 4,478 in 2006”.

seguinte, os italianos forneceram aos egípcios dois barcos destinados exclusivamente para conter o fenômeno (PAOLETTI, 2012).

Apesar da queda do líder Hosni Mubarak no Egito em fins da primeira década dos anos 2000, Itália e Egito mantiveram as negociações para a gestão dos fluxos migratórios (ALVES, 2015, p. 91). Em 2011, os dois atores assinaram um Memorando sobre migrações e emprego, o que possibilitou o retorno de nacionais egípcios da Itália ao seu país de origem naquele ano (PAOLETTI, 2010 *apud* ALVES, 2015, p. 91). O que não se sabe ao certo, mais uma vez, é se essa cooperação foi capaz de diminuir os fluxos migratórios indesejados pelos italianos.

Para Alves (2015, p. 99), o aumento de restrições à entrada de migrantes na Itália aumenta ainda mais as migrações irregulares, que por sua vez é o principal alvo e justificativa dos italianos para a implementação de medidas de segurança contra as migrações. Conforme a autora, “a aplicação de medidas mais restritivas para o acesso regular só vai gerar mais imigrantes indocumentados, que, sem a chance de se desenvolver humana e profissionalmente no país, serão submetidos à marginalização social, política e econômica” (ALVES, 2015, p. 99).

4.3.4 Últimas reflexões sobre o caso italiano

A securitização dos fluxos migratórios pela Itália se expressava em pelo menos três níveis diferentes: primeiro, impedir que os migrantes saíssem dos seus países de origem ou de trânsito, e para tanto esses países devem colaborar no controle; segundo, impedir que os migrantes entrassem em fronteiras europeias, por meio do endurecimento de políticas a entrada de estrangeiros, e de uma seleção de quem podia entrar; e, por fim, fazer com que os indivíduos retornassem ao país de onde partiram. Para tanto, os acordos estabelecidos com os países do Norte da África eram substanciais para que se operasse o controle do fenômeno fora do terreno físico italiano.

A cooperação contava, muitas vezes, com o fornecimento de propostas italianas para obter a colaboração. O fornecimento de cotas anuais para trabalhadores migrantes na Itália era um tipo de recompensa pela contribuição dos africanos na gestão dos fluxos migratórios. Nesse aspecto, o migrante só era útil no momento em que fosse necessário no mercado de trabalho, sobretudo em setores que exigia baixa qualificação. O que muitas vezes não era

retratado ou esclarecido é o fato de que o indivíduo deveria voltar para o seu país de origem quando finalizada a sua utilidade no mercado de trabalho italiano (WERMUTH; AGUIAR, 2017, p. 374). Empresários aproveitavam também a situação de migrantes irregulares para empregá-los em condições nas quais os italianos não se submeteriam: salários baixos, trabalho exacerbado e condições que “remetem à escravidão” (IDEM, p. 375). Para Wermuth e Aguiar (2017, p. 374).

Esse aspecto do imigrante como força de trabalho informal ganha força quando, na prática, políticas de controle e regulação da imigração irregular passam a ter prioridade em detrimento de políticas de integração e cooperação, resultando em um processo de retirada dos direitos desses sujeitos, como é o caso do processo de despolitização do imigrante, que é fundamental para a sua constituição como um mero instrumento de trabalho que não indica pertencimento, que não indica permanência eterna no país receptor, que caracteriza o imigrante um instrumento de mão de obra que é descartável quando não mais necessário.

Em outras palavras, as medidas restritivas, ao invés de conter as migrações, tornavam-se uma das principais causas para as migrações irregulares, pois os fluxos se mantinham, fossem eles por meio de outras vias para se chegar no destino final.

Por sua vez, os centros de detenção consistiam em espaços para manter migrantes indesejados pelos italianos. Esses centros funcionavam não só na Itália, mas nos países que colaboravam com os italianos para a gestão dos fluxos. Eram locais onde também se praticava violências contra os migrantes, moral e física. Embora muitas vezes os centros fossem tratados pelos italianos como centros de acolhimento ou centros temporários, conforme Garcia (2014, p. 242),

Nos relatórios efetuados por Organizações internacionais não governamentais, tais como Anistia Internacional, Global Detention Project, Human Rights Watch, Médicos sem Fronteiras, Migreurop e Médicos para os Direitos Humanos, bem como em documentos realizados por instâncias da União Europeia, como o efetuado pelo comissário para os direitos humanos do conselho Europeu, há uma ênfase bastante clara na definição destes espaços como centros de detenção, sobretudo após tais instituições efetuarem visitas in loco.

Para a Global Detention Project (2017), a falta de transparência sobre os centros de detenção na Itália consiste em um dos maiores problemas, tendo em vista que podem acontecer violações de direitos humanos.

A externalização das medidas pela Itália contra as migrações irregulares desconsidera uma análise prévia da situação de cada indivíduo, que pode ser sujeito às arbitrariedades até mesmo no âmbito dos acordos para a contenção das migrações (WERMUTH; AGUIAR, 2017, p. 373). Além disso, os acordos bilaterais para o controle dos fluxos migratórios refletem a transferência do que Wermuth e Aguiar de “trabalho sujo” para os países do Norte da África, onde, segundo os autores, pouco se respeita os direitos dos migrantes que estão de passagem (WERMUTH; AGUIAR, 2017, p. 373).

Deve-se lembrar que os países do Norte da África são alguns dos principais países de destinos também dos migrantes, os quais, embora estejam de passagem, acabam permanecendo por falta de condições de seguirem viagem. Em suma, a cooperação não visava somente o impedimento dos fluxos migratórios para a Europa, mais do que isso, buscava manter migrantes de outros países africanos no Norte da África a todo custo de forma que não buscassem seguir para a Europa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser parte de um debate recorrente entre governos e analistas sobre segurança internacional, as migrações internacionais se tornaram cada vez mais uma questão politizada. Na ótica da securitização, ao fenômeno foi atribuída a capacidade de desordenar sociedades receptoras em variados âmbitos, como o social, o político, o econômico e o cultural. Tendo isso em vista, as migrações internacionais adquiriram lugar de destaque na agenda de segurança da União Europeia. O cenário político no Sul da Europa, especialmente no início dos anos 2000, contribuiu para a securitização dos fluxos migratórios. Nesse contexto, os partidos políticos de extrema direita buscavam apoio popular por meio de pronunciamentos que se referiam às migrações como supostos riscos, e pela pressão que o fenômeno vinha exercendo em países europeus. A isso, adiciona-se a interação do público com os políticos e com as próprias instituições da União Europeia, que, por sua vez, tendiam a reformular maneiras de controlar as migrações indesejadas. Argumenta-se, portanto, que o posicionamento de políticos e a receptividade da população no que diz respeito às migrações são elementos fundamentais para a definição do fenômeno como ameaça à segurança dos Estados. O apoio moral da população é basilar para a construção da imagem negativa sobre os fluxos migratórios oriundos de determinadas regiões e sobre os migrantes.

A análise exploratória possibilitou uma simples constatação, mas pouco mencionada pela literatura: a razão dos fluxos migratórios oriundos do Norte da África serem tratados de forma singular pelos membros da UE está relacionada ao fato de que, na primeira década dos anos 2000, a maioria dos migrantes que buscavam o Sul da Europa como destino partia daquela região do continente africano. Os migrantes possuíam amplo acesso a redes, muitas vezes clandestinas, para realizarem o trajeto até o destino final. Ou seja, a securitização se direcionou aos fluxos oriundos de uma região localizada geograficamente próxima aos países do Sul da Europa, os quais, por sua vez, se sentiam mais propícios a sofrerem uma pressão migratória. Os indivíduos provenientes de países do Norte da África geralmente necessitam de apoio do Estado receptor, especialmente se for o caso de solicitante de refúgio, de refugiado ou de migrante irregular, que necessita de autorização para se inserir no mercado de trabalho. Isto é, são pessoas que dependem da proteção e da contribuição do Estado para viverem.

Nessa acepção, entende-se que os alvos da securitização são os fluxos migratórios específicos provenientes de lugares específicos. A projeção de medidas mais severas e elaboradas contra fluxos específicos de migrantes demonstra o preconceito sobre um grupo de

peças basicamente por serem quem são. O Sistema Dublin é um exemplo disso. Ele funciona como uma ferramenta utilizada pelos europeus para lidarem com questões relativas a pedidos de refúgio, os quais devem ser aceitos pelos países-membros da União Europeia. Mas o Sistema falha à medida que funciona como um filtro utilizado por esses atores para selecionar uns enquanto outros são rejeitados, e geralmente esses “outros” são aqueles que enfrentam sérios riscos durante a trajetória para o seu destino. Ademais, as práticas mais comuns contra os fluxos migratórios, como a captura dos migrantes em alto mar, as detenções arbitrárias e as deportações sujeitavam os indivíduos a condições que feriam, muitas vezes, os seus direitos e a sua dignidade. Essas políticas foram transferidas para os países terceiros por meio dos acordos bilaterais estabelecidos pelos membros da UE, que se intensificaram na primeira década dos anos 2000.

A busca por apresentar soluções contra os supostos problemas, no âmbito societal e político, desencadeados pelos fluxos migratórios, promoveu o aumento de elementos mais restritivos ao fenômeno. De fato, as migrações são capazes de transformar as sociedades social e culturalmente. Contudo, nota-se que ao invés de recorrer a soluções imediatistas e restritivas contra os migrantes, uma melhor opção tanto para o controle das migrações quanto para a própria recepção dos migrantes seria optar por uma política menos severa de concessão de vistos, por exemplo. Além disso, buscar formas de integrar esses indivíduos na sociedade, tentativa utilizada pela Espanha no início da primeira década dos anos 2000, representa também uma política alternativa àquela mais restritiva contra as migrações. Compreende-se que ao trocar a imagem negativa desse fenômeno para uma positiva, aquela em que os migrantes seriam capazes de atuar na transformação para uma sociedade onde se é possível a convivência com as diferenças, o controle das migrações poderia alcançar êxito. O contraste com essas proposições é representado pelo posicionamento de autoridades dos países, que geralmente tendiam a ser agentes das declarações para a necessidade de se adotar ações repressiva às migrações, contribuindo assim, para as migrações irregulares.

A imposição de políticas contra as migrações irregulares, como foi possível observar ao longo dessa pesquisa, não foi suficiente para detê-las, e inclusive tendia a colaborar para o aumento delas, conforme dados apresentados pelos autores utilizados como referência. Ainda assim, os países-membros da União Europeia optaram por implementar a restrição, ainda que ela fosse incongruente com certos interesses desses Estados. Mais do que isso, buscou-se uma dimensão externa para que as medidas fossem aplicadas ainda nos países de origem e de trânsito de migrantes no Norte da África. A ajuda para o desenvolvimento e o financiamento

européu funcionavam como o meio de persuasão para que os africanos contivessem as emigrações de seus territórios. Constatou-se a falta de discussão pela literatura acerca da necessidade das pessoas nos países considerados pobres.

A questão é entender se com a ajuda aos países africanos e com a promoção de cotas para migrantes africanos, houve uma diminuição significativa de migrantes em direção aos países-membros da União Europeia. Não há consenso na literatura sobre a eficiência dos acordos bilaterais em controlar os fluxos migratórios do Norte da África, especialmente pela pouca divulgação de dados pelos governos europeus e africanos. Além disso, duas diferentes perspectivas divergem quanto à possibilidade de a cooperação para o desenvolvimento influenciar o aumento ou diminuição dos fluxos migratórios africanos. Como foi possível notar no terceiro capítulo, a primeira perspectiva entende que a melhora da situação econômica de migrantes poderia influenciar a decisão desses indivíduos por buscarem melhores condições de vida em países desenvolvidos, já a segunda perspectiva, entende que umas das principais causas para a emigração no Norte da África em direção aos países europeus estava justamente relacionada às condições sociais, como escassez de trabalho e falta de perspectivas para o futuro entre jovens. Interpreta-se, aqui, que a segunda perspectiva se sobressai sobre a primeira, principalmente porque os migrantes que eram considerados irregulares eram em sua maioria indivíduos que migravam em busca de emprego na Europa.

O aumento dos fluxos migratórios para a Espanha e a Itália estimulou esses países a buscarem intensificar diálogos com países do Norte da África na primeira década dos anos 2000, utilizando condutas mais restritivas que permissivas às migrações. As políticas restritivas começavam pela forma como as fronteiras na Europa eram controladas. Mas os elementos de alta segurança, como câmeras e vigilância nas fronteiras e em alto mar, utilizados na Europa, passaram a ser fornecidos pelos europeus aos países do Norte da África. Como se observou, Espanha e Itália, juntamente com a União Europeia, não mediam esforços em capacitar policiais dos países daquela região para conterem os migrantes. Essa transferência de capacidades pode ser encarada como uma ação preventiva no intuito de impedir a chegada de migrantes oriundos daquela região do continente africano nesses dois países europeus.

A União Europeia é considerada uma das principais variáveis para as condutas da Espanha e da Itália no que dizia respeito à cooperação bilateral para a contenção dos fluxos migratórios na primeira década dos anos 2000. A preocupação com a segurança de todos os membros, especialmente após a adesão da maioria deles ao espaço Schengen, que aboliu as

fronteiras internas, influenciou a participação do bloco no financiamento conjunto no âmbito das cooperações. A criação da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e o seu apoio sobretudo no controle de fronteiras do Norte da África também foi fundamental. Além disso, pode-se afirmar que ao adotar uma política abrangente sobre migrações no início dos anos 2000, buscando uma dimensão externa para o controle das migrações, a UE influenciou a intensificação dos acordos bilaterais estabelecidos pelos seus países-membros com países do Norte da África naquele contexto.

Embora Espanha e Itália buscassem seguir suas próprias agendas, também atendiam às exigências da União Europeia para conter os fluxos migratórios, bem como se alinhavam às políticas adotadas por esse bloco. Espanha teve um diálogo mais assíduo com Marrocos, e Itália, por sua vez, com a Líbia. Os países do Norte da África, especialmente Marrocos e Líbia, não eram importantes somente por serem países de origem de migrantes, mas sobretudo porque eram dois dos principais países de trânsito de migrantes de outras regiões. Lá atravessavam migrantes da região subsaariana os quais, muitas vezes, seguiam para a Europa. Outros países mencionados no que diz respeito aos acordos também tiveram importante papel para os europeus no controle dos fluxos migratórios. Argélia e Mauritânia estabeleceram diálogo com a Espanha, e Tunísia e Egito com a Itália. O que se pode interpretar dos acordos, grosso modo, é a falta de coerência e de transparência no que diz respeito às condições dos migrantes considerados irregulares, e, ainda, sobre as principais motivações para a deportação desses indivíduos para os países de onde partiram.

O caso da Espanha demonstra as divergências na conduta do país em relação às migrações, especialmente por causa de interesses de setores da sociedade que empregavam migrantes no mercado de trabalho de forma irregular. O Acordo Sobre Mão de Obra, estabelecido entre Espanha e Marrocos em 2001, foi uma tentativa de atender as diferentes demandas: de um lado, a dos migrantes que desejavam se inserir no mercado de trabalho espanhol; de outro, a busca pela regulação dos fluxos, combinada às exigências da UE. Apesar de haver políticas laborais implementadas pela Espanha, o controle restritivo das migrações se manteve. O Acordo não foi capaz de estancar os fluxos considerados irregulares, primeiro porque só abrangia nacionais marroquinos, e segundo por causa do longo prazo que demandava para selecionar migrantes ainda no Marrocos para se inserir no mercado espanhol. Ademais, entende-se que a conduta espanhola no controle dos fluxos migratórios do Norte da África foi marcada pela volubilidade de suas medidas, especialmente por causa da intenção do país em cumprir as exigências do seu ingresso no Espaço Schengen e na União Europeia.

A Itália, por seu turno, buscou seguir políticas mais restritivas às migrações, principalmente porque reivindicava-se que o país sofria uma maior pressão dos fluxos migratórios provenientes do Norte da África desde o final da década de 1990. Na década seguinte, os italianos deixaram as políticas mais severas, encurtando os direitos dos migrantes, como o aumento da duração dos indivíduos nos centros de detenção. A securitização da migração na Itália se expressou, sobretudo, com o seguimento de duas linhas principais: a criminalização do migrantes, que eram detidos arbitrariamente e mandados de volta ao país de origem ou de trânsito, e a redução de direitos dos migrantes que, ainda que já se encontrassem na Itália de forma regular, possuíam dificuldade de se integrar na sociedade italiana, por exemplo. Concomitantemente a isso, a externalização das medidas restritivas funcionava como ponto de apoio para que os italianos tentassem estancar as migrações já no Norte da África. Os diálogos com Líbia, Tunísia e Egito foram fundamentais para essa gestão. A Itália buscava premiar com cotas os nacionais de países que conseguissem atingir o objetivo de conter os fluxos. As cotas abrangiam trabalhadores migrantes selecionados para o mercado de trabalho. Percebe-se que a Itália pretendia obter vantagens em dois aspectos: na gestão das migrações e na obtenção de mão de obra para solucionar problemas no mercado de trabalho naquele período. No primeiro aspecto, é possível compreender a atuação direta da União Europeia no âmbito dos acordos para a gestão dos fluxos migratórios. A UE financiava os países do Norte da África juntamente com os italianos, fornecendo equipamentos para as atividades de controles dos fluxos migratórios.

O que se pode concluir a partir da análise dos dois casos é que houve falta de transparência dos acordos estabelecidos para a gestão dos fluxos migratórios, especialmente no que dizia respeito ao retorno de migrantes para seus países de origem ou de trânsito. Apesar do acesso dos acordos estabelecidos pela Espanha, um dos principais entraves nessa pesquisa foi justamente encontrar documentos e ter acesso ao conteúdo de acordos estabelecidos entre Itália e Líbia, principalmente nos primeiros anos da primeira década dos anos 2000. Além disso, apesar do objetivo precípua dos diálogos ter sido minar as migrações irregulares, eles atingiam também outros grupos de migrantes, como o dos refugiados, conforme mencionado pela Anistia Internacional e por outras Organizações Não Governamentais, como a Migreurop e Social Watch.

As medidas adotadas pelos membros da UE geraram dúvidas acerca de questões legais em relação aos migrantes, como as políticas para esses indivíduos retornarem aos seus países de origem e de trânsito. Os acordos entre Itália e Líbia se destacaram por causa da falta de

transparência, pois como supracitado, não foi encontrado um acordo formal sobre readmissão entre esses dois países. Ademais, segundo a literatura, os casos de violação do princípio de *non refoulement* pela Itália gera inconsistências no estabelecimento da cooperação, que tinha como uma das principais justificativas o salvamento de pessoas em alto mar, por exemplo. A política de repulsão de migrantes retira os direitos desses indivíduos de serem protegidos pelos Estados que poderiam cooperar para garantir essa proteção. Sobre as detenções e as situações dos centros de detenção, tanto em solo europeu quanto no Norte da África, omitiam-se as reais situações dos indivíduos que permaneciam nesses espaços, às vezes por tempo indeterminado, onde não era permitido o acesso em diversas ocasiões, por exemplo, do Acnur e de ONGs, como foi exposto ao longo da discussão. A forma como as detenções eram realizadas, no âmbito dos acordos, expressa a securitização dos fluxos migratórios.

Os diálogos dos países-membros da União Europeia com os países do Norte da África são carregados de contradições. Por um lado, a securitização dos fluxos migratórios tendia a desconsiderar, muitas vezes, as contribuições que os migrantes poderiam fornecer às sociedades receptoras. Por outro lado, os interesses de grupos da Espanha e da Itália por mão de obra pouco qualificada provinda do Norte da África, na primeira década dos anos 2000, também possuíam destaque. Além disso, infere-se que a busca por mão de obra barata migrante no Sul da Europa nas décadas anteriores consiste em uma das principais causas para que os africanos buscassem Espanha e Itália como destino. Em suma, buscava-se restringir os fluxos migratórios ainda no local de partida nos países africanos, ao mesmo tempo em que a Espanha e a Itália usavam os trabalhadores migrantes como mão de obra barata e esses mesmos migrantes eram usados como barganha para se conseguir a colaboração dos africanos na gestão das migrações. As cotas de trabalho para nacionais de países do Norte da África serviam como moeda de troca para que esses atores cooperassem na gestão das migrações, e atuassem conjuntamente com os espanhóis e italianos na implantação de medida restritivas contra os migrantes.

A busca pela intensificação de acordos era não somente necessária para solucionar os possíveis riscos das migrações para os membros da UE, mas também serviu para que os europeus controlassem as relações de dependência dos países do Norte da África. Assim como interpreta Haas (2008), acredita-se que os europeus não queriam de fato parar aqueles fluxos. Mas se entende que por fazerem parte da União Europeia, e por terem suas responsabilidades enquanto membros, Espanha e Itália buscavam cumprir as demandas da União, que, enquanto bloco, buscava construir e harmonizar as políticas para as migrações

provenientes da África. Além disso, é necessário reiterar que não há um consenso na literatura no que diz respeito aos dados quantitativos fornecidos pelos governos em relação aos fluxos migratórios após a intensificação dos acordos. Mas o que se sabe é que as migrações irregulares continuavam e intensificaram-se na década seguinte com a deflagração da Primavera Árabe, fenômeno ligado a problemas políticos e econômicos que países do Norte da África testemunhavam naquele momento. O controle restritivo pôde ter gerado o efeito contrário: ao invés de diminuir, pode ter aumentado as migrações consideradas irregulares, uma vez que os migrantes buscavam rotas diversificadas. Nesse contexto, esses indivíduos ainda corriam riscos, e os Estados muitas vezes se abstinham de conceder proteção, já que entre os migrantes considerados irregulares, poderiam se encontrar solicitantes de refúgio e refugiados, como foi possível observar com os dados fornecidos pela Anistia Internacional e pela Migreurop, por exemplo.

Com a análise dos casos, foi possível entender que a prática de contenção dos fluxos migratórios realizada pelos membros da União Europeia foi ineficaz. A securitização dos fluxos migratórios do Norte da África só não cabia no momento em que os indivíduos atendiam aos interesses espanhol e italiano. As razões para o fracasso do combate às migrações consideradas irregulares estariam relacionadas, primeiro, à própria falta de vontade dos países europeus e africanos, ainda que os seus governos demonstrem ser enfaticamente contra o fenômeno. Por fim, parece que a securitização dos fluxos migratórios contribuiu, essencialmente, para a percepção negativa dos migrantes como um risco, retirando, muitas vezes, os seus direitos à mobilidade e à proteção.

REFERÊNCIAS

ALVES, Laís Azeredo. **O processo de securitização e despolitização do imigrante: a política imigratória italiana nos anos 1990-2000**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

AMNESTY INTERNATIONAL. Spain and Morocco: Failure to protect the rights of migrants. Ceuta and Melilla one year on. Index no.: EUR 41/009/2006. 25 October 2006. Disponível em:<<https://www.amnesty.org/download/Documents/76000/eur410092006en.pdf>>. Acesso em: 31 de julho de 2019.

AMNESTY INTERNATIONAL. **The State of The World's Human Rights**. United Kingdom: London, 2018. Disponível em:<<https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

ANDRIJASEVIC, Rutvica. DEPORTED: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya. **International Migration**, Vol. 48 (1), 2010, pp. 148-174.

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI). Short overview of the Italian reception system. 2019. On-line. Disponível em:<<https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/reception-conditions/short-overview-italian-reception-system>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2019.

BALDWIN-EDWARDS, Martin. 'Between a rock & a hard place': North Africa as a region of emigration, immigration & transit migration. **Review of African Political Economy**, 33:108, 2006, pp. 311-324.

BALZACQ, Thierry. A theory of securitization. In.: BALZACQ, Thierry. **Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve**. New York: Routiedg. 1ª edição, 2011, pp. 1-30.

BARNES, Joe. Migrants trapped on border fence for HOURS as 200 attempt to break into Spanish land. **Express**, 2016. Disponível em:<<https://www.express.co.uk/news/world/709532/migrants-stuck-on-fence-Spain>>. Acesso em: 18 de julho de 2019.

BARTOLOMEO, Anna Di; FAKHOURY, Tamirace; PERRIN, Delphine. Tunisia: The Demographic-Economic Framework of Migration, The Legal Framework of Migration, The Socio-Political Framework of Migration. **CARIM – Consortium for Applied Research on International Migration**. 2010. Disponível em:<

<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22447/Migration%20profile%20Tunisia%20EN%20-%20links.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 de outubro de 2019.

BATISTA, Vanessa Oliveira. O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória. **Revista Versus**, Vº. 3, 2009, pp. 68-78.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade**. Entrevista a Benedetto Vecchi. Tradução: Carlos Alberto Medeiros, Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2013, 111p.

BAUSELLS, Marta. In limbo in Melilla: the young refugees trapped in Spain's African enclave. *The Guardian*, 2017. Disponível em:<<https://www.theguardian.com/cities/2017/may/10/melilla-refugees-spain-africa-gateway-europe>>. Acesso em: 18 de julho de 2019.

BBC NEWS. Mapping Mediterranean migration. 2014. Disponível em:<<https://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>>. Acesso em: 24 de março de 2019.

BELT AND ROAD NEWS. North Africa should look beyond differences to embrace BRI. 2019. Disponível em:<<https://www.beltandroad.news/2019/09/02/north-africa-should-look-beyond-differences-to-embrace-bri/>>. Acesso em: 18 de outubro de 2019.

BIALASIEWICZ, Luiza. **Off-shoring and Out-sourcing the Borders of Europe: Libya and EU Border Work in the Mediterranean**. *Geopolitics*, 17, 2012, pp. 843- 866.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives**, N. 27, 2002, pp. 63-92.

BOSWELL, Christina. The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. **International Affairs**, vol. 79, Nº 3, 2003, pp. 619-638.

BOOTH, Ken. **Theory of world security**. Cambridge University Press. First published in print format, 2007, pp. 160-172.

BOUBAKRI, Hassen; MAZZELLA, Sylvie. La tunisie entre transit et immigration: politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis. **Autrepart**, n° 36, 2005/4, pp. 149-165. Disponível em:<<https://www.cairn.info/revue-autrepart-2005-4-page-149.htm#no11>>. Acesso em: 23 de setembro de 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Outline of a theory of practice**. Cambridge, Cambridge University Press, 1977. Disponível em:<https://monoskop.org/images/7/71/Pierre_Bourdieu_Outline_of_a_Theory_of_Practice_Camb>

ridge_Studies_in_Social_and_Cultural_Anthropology_1977.pdf. Acesso em: 23 de outubro de 2018.

BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, Nº 77, 2009, pp. 73-104. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/ln/n77/a03n77.pdf>>. Acesso em: 26 de setembro de 2018.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap De. **Security: a new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers, 1998. Introd, Cap 1 e 2.

CABRERA, María Asunción Asín. Los acuerdos bilaterales suscritos por España en materia migratoria con países del continente africano: especial consideración de la readmisión de inmigrantes en situación irregular. **Revista de derecho constitucional europeo**, nº 10, 2008, pp. 165-188. Disponível em:< <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3013970>>. Acesso em: 05 de junho de 2019.

CARLING, Jørgen. Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders. **International Migration Review**, Vol. 41, Nº 2, 2007, pp. 316-343.

CASSARINO, Jean-Pierre. Accordo Italia-Tunisia, per che fare? *Affari Internazionali: Rivista online di politica, strategia ed economia*. Roma, 1722, 07 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1722>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

CASTLES, Stephen. As migrações internacionais no limiar do século XXI: Questões e tendências globais. In. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**. 2005.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration: International Population Movements in the Modern World**. Macmillan Press LTD, 2ª edição, 1998.

CASTRO, Rafael Bustos García de. Las relaciones España-Argelia, una mirada desde España. **Anuario internacional CIDOB**, Nº 1, 2006, pp. 499-506 Disponível em:< <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2554519>>. Acesso em: 24 de julho de 2019.

CERNADAS, Pablo Ceriani. Controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos. São Paulo: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 6, Nº 10, 2009, pp. 189-214.

CHIARELLO, Leonir Mário. As interações entre Relações Internacionais e Migrações Internacionais e os desafios para a soberania do Estado no atual contexto globalizado. **Travessia - Revista do Migrante**, Nº 71, 2012, pp.33-46.

COLETIVO IOÉ. Flujos migratorios internacionales: Marco de comprensión y características actuales. **Revista Migraciones**. V. 9, 2001, pp. 7-43.

COLUCELLO, Salvatore; MASSEY, Simon. Out of Africa: The human trade between Libya and Lampedusa. **Trends Organ Crim**, 2007, pp. 77–90.

COM (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES). Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries. 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52002DC0703>>. Acesso em: 27 de março de 2019.

COMISSÃO EUROPEIA (COM). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité económico e Social Europeu e ao Comité das regiões. Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade. **Bruxelas**, 18.11.2011.

CONSULADO GERAL DE PORTUGAL. Lista dos países que pertencem ao Espaço Schengen. 2013. Disponível em:< <https://consuladportugalsp.org.br/lista-dos-paises-que-pertencem-ao-espaco-schengen/>>. Acesso em: 29 de outubro de 2019.

CONTRERAS, Ana. L. Planet. Melilla y Ceuta como regiones de destino migratorio. In.: **Atlas de la migración marroquí en España**. Taller de estudios internacionales mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid, 2004, pp. 386-390.

CUNHA, Albino. Migrações e desenvolvimento: lógicas de terreno entre a Europa e a África. **Revista Antropológicas**, nº10, 2007, pp. 349-367.

CUNHA, Higor Hebert França da. **Quem é bem-vindo? A securitização da migração e o papel da União Europeia e da Itália**. Rev. Ambivalência, Vol. 2, nº4. 2014, pp.189-213. Disponível em:< <https://seer.ufs.br/index.php/Ambivalencias/article/view/3604/3083>>. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

CUTTITTA, Paolo. The Case of the Italian Southern Sea Borders: ¿Cooperation across the Mediterranean? In.: Immigration flows and the management of the EU's Southern Maritime Borders. Barcelona: **Cidob**, Nº 17, 2008, pp. 45-62.

CUTTITTA, Paolo. Readmission in Relations Between Italy and North African Mediterranean Countries. **Middle East Institute**, 2010. Disponível em:< <https://www.mei.edu/publications/readmission-relations-between-italy-and-north-african-mediterranean-countries>>. Acesso em: 03 de outubro de 2019.

DE BEL-AIR, Françoise. Migration Profile: Tunisia. European University Institute: **Migration Policy Centre**, Nº8, 2016. Disponível em :< https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45144/MPC_PB_2016_08.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

DIJCK, Dominique Van. **Is the EU policy on illegal immigration securitized?** Paper to presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September

2006. Disponível em:< <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>>. Acesso em 12 de novembro de 2017.

EL ROTO. Disponível em:<<http://www.pinterest.co.uk/>>. Acesso em: 03 de junho de 2019.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. Physical features of Morocco. 2019. Disponível em:< <https://www.britannica.com/place/Morocco/images-videos/media/1/392604/61577>>. Acesso em: 12 de julho de 2019.

EUR-LEX. Acesso ao direito da União Europeia. **União para o Mediterrâneo.** Glossário das Sínteses. 2019. Disponível em:< https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/barcelona_process.html?locale=pt>. Acesso em: 27 de abril de 2019.

EUROCID. 2013/2014 – Ano Europeu dos Cidadãos. Disponível em:< http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=7605&p_est_id=15245>. Acesso em: 26 de novembro de 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **European Commission:** integrating migration issues into the EU's external relations. Brussels, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. **The Commission welcomes the adoption of a programme of financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum.** 2004. Disponível em:< http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-243_en.htm>. Acesso em: 04 de dezembro de 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **The Global Approach to Migration and Mobility.** 2011. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>>. Acesso em: 18 de maio de 2018.

EUROPEAN COMMISSION. **Schengen Area.** Migration and Home Affairs. 2013. Disponível em:< https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en>. Acesso em: 30 de agosto de 2018.

EUROPEAN COMMISSION. Global Approach to Migration and Mobility. Migration and Home Affairs. 2019. Disponível em:< <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration>>. Acesso em: 09 de abril de 2019.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK (EMN). **Practical responses to irregular migration:** the Italian case. Edited by EMN National Contact Point IDOS Centre of Study and Research With the support of the Ministry of Interior. 2012, pp. 32-88.

FERNÁNDEZ, Rocío Fajardo; MIRAS, Rosa María Soriano. La construcción mediática de la migración en el Mediterráneo: ¿no-ciudadanía en la prensa española?. **Riem: Revista internacional de estudios migratorios**. Vol. 6, N° 1, 2016, pp. 141-169.

FERNÁNDEZ, Rocío Fajardo; MIRAS, Rosa María Soriano. El Mediterráneo como frontera: dificultades que envuelven al concepto de migración. **Riem: Revista internacional de estudios migratorios**. Vol. 7(3), Número Especial, 2017, pp. 198-218.

FERREIRA, Luciano Vaz. A securitização da cooperação para o controle de fronteiras da União Europeia. Rev. **Lex Humana**, v. 3, n. 2, 2011, pp. 40-58. Disponível em:< https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/33776/1/LH3-2_artigo3.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 24 de outubro de 2018.

FERREIRA, S. R. S. Managing migrations in Europe's Southern borders. The cases of Spain, Italy and Portugal. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. Setembro de 2016, pp. 1-295.

FIGUEIREDO, Patrick. Muros do Mediterrâneo: Notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. **Caderno de Estudos Africanos**, N° 22, 2011, pp. 153-175. Disponível em:< <https://journals.openedition.org/cea/465>>. Acesso em: 28 de março de 2019.

FLYNN, Michael. On its borders, new problems. **Bulletin of the atomic scientist**. Vol. 62, N° 6, 2006, pp. 21-23. Disponível em:< <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.2968/062006007>>. Acesso em: 29 de julho de 2019.

FRONTEX. European Border and Coast Guard Agency. **Origin**. 2017. Disponível em:< <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

GABRIELLI, Lorenzo. Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union Européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », **Politique européenne**, 2007/2 (n° 22), 2007, pp. 149-173. Disponível em:< <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-2-page-149.html>>. Acesso em: 18 de outubro de 2018.

GABRIELLI, Lorenzo. Securitization of migration and Human Rights: frictions at the southern EU borders and beyond. **Urban people / Lidé města**, V. 16, N° 2, 2014, pp. 311-319. Disponível em:<<http://lidemesta.cz/assets/media/files/16,%202014,%202/Gabrielli.pdf>>. Acesso em: 26 de abril de 2019.

GÁLVEZ, Alejandro del Valle. España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea. **Revista electrónica de estudios internacionales**, N° 14, 2007, pp. 1-27.

GARCÍA, Inmaculada Gonzáles. El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla. **Anuario Español de**

Derecho Internacional, Vol. 22, 2006. Disponível em:<<https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/28386>>. Acesso em: 10 de julho de 2019.

GARCIA, Fernanda Di Flora. **A exceção é a regra: os centros de detenção para imigrantes na Itália**. Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, 2014, p. 235-250.

GARCIA, Fernanda Di Flora; ZUIN, João Carlos Soares. Entre a detenção e o acolhimento: as consequências do estado de emergência permanente na Itália. Londrina, **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, V. 22, Nº 1, 2017, pp. 80-104. Disponível em:<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/28835>>. Acesso em: 25 de setembro de 2019.

GATTINARA, Pietro Castelli. The ‘refugee crisis’ in Italy as a crisis of legitimacy. **Contemporary Italian politics**, Vol. 9, Nº. 3, 2017. p. 318–331.

GIULIANI, Marta. A situação da imigração na Itália a partir das contribuições do Dossiê Estatístico sobre imigração Caritas/migrantes. **Rev. Inter. Mob. Hum.**, Brasília, Ano XX, Nº 39, jul./dez, 2012, pp. 279-292.

GLOBAL DETENTION PROJECT. Morocco Immigration Detention. 2019. Disponível em:<<https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/morocco>>. Acesso em: 31 de julho de 2019.

GLOBAL DETENTION PROJECT (GDP). Algeria. Issues concerning immigration detention. **Global Detention Project Submission to the UN Committee on Migrant Workers (CMW)**. Geneva, 2017. Disponível em:<<https://www.globaldetentionproject.org/submission-to-the-un-committee-on-migrant-workers-algeria>>. Acesso em: 26 de julho de 2019.

GLOBAL DETENTION PROJECT (GDP). Centres List. Algeria. 2019. Disponível em:<<https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/algeria>>. Acesso em: 25 de julho de 2019.

GLOBAL DETENTION PROJECT (GDP). Centres List. Mauritania. 2019. Disponível em:<<https://www.globaldetentionproject.org/countries/africa/algeria>>. Acesso em: 25 de julho de 2019.

GLOBAL DETENTION PROJECT (GDP). Centres List. Libya. 2019. Disponível em:<<https://www.globaldetentionproject.org/detention-centres/list-view>>. Acesso em: 21 de agosto de 2019.

GLOBAL DETENTION PROJECT (GDP). Italy Immigration Detention Profile. 2018. Disponível em :<<https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/italy>>. Acesso em: 03 de outubro de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Acuerdo entre el reino de España y el reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente. **Boletín Oficial del Estado (BOE)**, N° 100, 1992. Disponible em:<<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-8976>>. Acceso em: 09 de julho de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. **Boletín Oficial del Estado (BOE)** N° 10, de 12 de enero de 2000, pp. 1139 a 1150. Disponible em:<<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-544>>. Acceso em: 22 de julho de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos. **Boletín Oficial del Estado (BOE)**, N° 26, 2001. Disponible em:<<https://www.boe.es/boe/dias/2001/09/20/pdfs/A35091-35093.pdf>>. Acceso em: 08 de julho de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y la República Argelina Democrática y Popular. **Boletín Oficial del Estado (BOE)**, N° 270, de 11 de noviembre de 2003, pp. 39752-39755. Disponible em:<https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-20616>. Acceso em: 25 de julho de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Protocolo entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular sobre circulación de personas. **Boletín Oficial del Estado (BOE)**, N° 37, 2004, pp. 6350-6352. Disponible em:<https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-2584>. Acceso em: 30 de julho de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Convenio entre la República Argelina Democrática y Popular y el Reino de España en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada. **Boletín Oficial del Estado (BOE)**, N° 260, de 28 de octubre de 2009, pp. 89972-89976. Disponible em:<https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-17077>. Acceso em: 25 de julho de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración. **Boletín Oficial del Estado (BOE)**, N° 185, de 4 de agosto de 2003, pp. 30050-30053. Disponible em:<https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2003-15555>. Acceso em: 07 de agosto de 2019.

GOBIERNO DE ESPAÑA. Salvoconductos. Ministerio de Asunto Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2013. Disponible em:<<http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/HANOI/es/Embajada/ServiciosConsulares/Paginas/Salvoconductos.aspx>>. Acceso em: 30 de julho de 2019.

GOVERNO DA ESPANHA. Plano África 2006-2008. 2006. Disponível em:<<https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx>>. Acesso em: 29 de junho de 2019.

GOVERNO DA ITÁLIA. Accordo. Trai il Governo dela Repubblica italiana e il Governo dela Repubblica Araba D'Eggitto de Cooperazione in Materia di Flussi Migratori Bilaterali Per Motivi di Lavoro. 2005. Disponível em:<<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/accordi-bilaterali/Documents/EGAccordoBilateraleEgitto.pdf>>. Acesso em: 13 de outubro de 2019.

GRANADOS, Antolín. El tratamiento de la inmigración marroquí en la prensa española. In.: **Atlas de la migración marroquí en España**. Taller de estudios internacionales mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid, 2004, pp. 438-439.

GUERRA, Susana Bagulho. **Causas e Consequências da Atual Política Migratória Marroquina**: A importância da União Europeia e das Rotas Subsaarianas. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2010.

HAAS, Hein de. International migration, remittances and development: myths and facts. **Third World Quarterly**, Vol. 26:8, 2005, pp. 1269-1284.

HAAS, Hein de. North African migration systems: evolution, transformations and development linkages. **Migración y Desarrollo**, N° 7, 2006, pp. 65-95. Disponível em:<<https://www.imi-n.org/publications/wp-06-07>>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

HAAS, Hein de. The Myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe. **Third World Quarterly**, Vol. 29, No. 7, 2008, pp 1305–1322.

HAMILTON, Kimberly; JACHIMOWICZ, Maia. Italy's Southern Exposure. In: Migration Policy Institute. Washington, 1 maio 2002. Disponível em:<<http://www.migrationpolicy.org/article/italys-southern-exposure>>. Acesso em: 03 de setembro 2019.

HAMMOND, Laura. 'Voluntary' Repatriation and Reintegration, **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 499-511.

HAMOOD, Sara. **EU–Libya Cooperation on Migration**: A Raw Deal for Refugees and Migrants? *Journal of Refugee Studies* Vol. 21, No. 1, 2008, pp. 19-42.

HERMENEGILDO, Reinaldo Saraiva. Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia. *Rev. Nação e Defesa*. N.º 135 – 5.ª Série, 2013, pp. 153-171. Disponível em:< <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/14560>>. Acesso em: 28 de novembro de 2018.

HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. **European Journal of International Relations**, vol. 4, nº 4, 1998.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**. Vol. 38, No. 5, 2000, pp. 751-777.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). Global Commission on International Migration. 2018. Disponível em: < <https://www.iom.int/global-commission-international-migration>>. Acesso em: 14 de setembro de 2018.

IOV, Claudia Anamaria; BOGDAN, Maria Claudia. **Securitization of migration in the European Union - between discourse and practical action**. Research and science today, Spring 2017, No. 1(13)/2017. Disponível em: < www.rstjournal.com>. Acesso em: 26 de outubro de 2017.

JOANNIN, Pascale. European Union/African Cooperation: the externalisation of Europe's migration policies. 2018. Disponível em: <<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0472-european-union-african-cooperation-the-externalisation-of-europe-s-migration-policies>>. Acesso em: 19 de março de 2019.

KASPAREK, Bernd. Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime. In.: BAUDER, Harald; MATHEIS, Christian. **Migration Policy and Practice: Interventions and Solutions**. Palgrave Macmillan, 2016, p. 59-76.

KOHNERT, Dirk. African Migration to Europe: Obscured Responsibilities and Common Misconceptions. **GIGA Research Programme**, Nº 49, 2007, pp. 6-24.

LAHLOU, Mehdi. Las migraciones clandestinas entre Marruecos (Magreb) y España (Unión Europea). Por qué, cuántos, qué hacer. In.: **Atlas de la migración marroquí en España**. Taller de estudios internacionales mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid, 2004, pp. 86-89.

LORITE, Carmen Moreno. Mauritania: su contexto. In.: **Atlas de la migración marroquí en España**. Taller de estudios internacionales mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid, 2004, p. 460.

LORITE, Carmen Moreno. La inmigración mauritana en España. In.: **Atlas de la migración marroquí en España**. Taller de estudios internacionales mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid, 2004, p. 465.

LUNDBYE, Anne Bonnevie. **The “securitization of migration” in the U.S. and Europe: The “external enemy” versus “the enemy within”**. The International MA Program in Migration Studies Spring semester, 2015.

LUTTERBECK, Derek. **Migrants, weapons and oil**: Europe and Libya after the sanctions. *The Journal of North African Studies*, Vol. 14, No. 2, 2009, pp. 169–184.

MANCINI, Marina. Italy's New Migration Control Policy: Stemming the Flow of Migrants from Libya WITHOUT REGARD FOR Their Human Rights. **SIDI**, Vol.: 27, 2018, pp. 258-281. Disponível em: <<http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2018/11/M.-Mancini-IYIL-Vol.-27-pp.-259-281-1.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro de 2019.

MARCHI, Sergio. Global migration: in need of a global response. In.: **FORCED MIGRATION REVIEW**. Armed non-state actors and displacement. Issue 37. 2011, pp. 45-46. Disponível em: <www.fmreview.org/non-state/>. Acesso em 28 de setembro de 2018.

MARTÍN, Araceli Mangas. España ante la inmigración africana. **Revista Palabras**, Nº 04, 2012, pp. 69-92.

MARTÍNEZ, Margarita Escamilla. Inmigración, derechos humanos y política criminal: ¿Hasta donde estamos dispuestos a llegar? **Revista para el análisis del Derecho**, n. 3, 2009.

MARTINO, Alberto di; DAL MONTE, Francesca Biondi; BOIANO, Ilaria; RAFFAELLI, Rosa. **The criminalization of irregular immigration**: law and practice in Italy. Pisa: Pisa University Press, 2012. Disponível em: <<http://irma.eliamep.gr/wp-content/uploads/2013/05/the-criminalization-of-irregular-immigration.pdf>>. Acesso em: 05 de setembro de 2019.

MATTSSON, Noora. **Securitization of Immigrants - and its Political Impacts on European Union**. Prague: Master's Thesis, Charles University, Faculty of Social Sciences, Institute of Political Studies, 2016, 72 p.

MENDES, Cristiano. Pós-Estruturalismo e a Crítica como Repetição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 30, n. 88, 2015. pp. 45-60.

ONU. **Organização Internacional para as migrações**. Brasil, 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/oim/>>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

MIGGIANO, Luca. States of exception: securitisation and irregular migration in the Mediterranean. Geneva, n.177, 2009. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4c232575a.html>> Acesso em: 02 de setembro de 2019.

MIGRATION POLICY CENTRE (MPC). Tunisia. **European University Institute**. 2013. Disponível em : <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Tunisia.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2019.

MIGREUROPE. Accords de réadmission: politique de signature des accords de réadmission italiens. 2009. Disponível em : <<http://www.migreurop.org/article1418.html?lang=fr>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

MINISTÉRIO DE ASSUNTOS EXTERIORES. Plan director de la cooperación española 2001-2004. Aprovado pelo Conselho de Ministros em 24 de novembro de 2000. Disponível em:<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n/Plan_Director2001-2004.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2019.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Argelia: República Argelina Democrática y Popular. Abril 2019. Disponível em:<http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ARGELIA_FICHA%20PAIS.pdf>. Acesso em: 25 de julho de 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Migration. Key Migration Terms. 2011. Disponível em:< <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migration>>. Acesso em: 29 de setembro de 2018.

O'REILLY, Karen. **International migration and social theory**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2012.

OZOLIŃA, Žaneta. Societal Security: Conceptual Framework. In.: OZOLIŃA, Žaneta (Ed.). **Societal Security: Inclusion Exclusion Dilemma**. Zinātne Publishers, 2016, pp. 13-24. Disponível em:< http://www.mime-project.org/outcomes/Publications/Societal%20Security%20iekslapas_20160418.pdf>. Acesso em: 25 de novembro de 2018.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. O capital Social dos refugiados: bagagem cultural versus políticas públicas. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2008.

PAOLETTI, Emanuela. **The migration of Power and North-South Inequalities**: The case of Italy and Libya. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

PAOLETTI, Emanuela. **Power Relations and International Migration**: The Case of Italy and Libya. Political studies, Vol: 59, 2011, pp. 269–289.

PAOLETTI, Emanuela. Migrations Agreements between Italy and North Africa: Domestic Imperatives versus International Norms. **Middle East Institute**, 2012. Disponível em:<https://www.mei.edu/publications/migration-agreements-between-italy-and-north-africa-domestic-imperatives-versus#_ftn30>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

PASTORE, Ferruccio. La politica migratória italiana in una prospettiva di lungo período. **FIERI**. 2009. Disponível em: <<http://fieri.it/2009/07/14/la-politica-migratoria-italiana-in-una-prospettiva-di-lungo-periodo/>>. Acesso em: 04 de setembro de 2019.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. V. 20, nº 57, 2006, pp. 6-24. Disponível em:<

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

PÉREZ, Nieves Ortega. España: Hacia una nueva política migratoria. Migration Policy Institute. 2003. Disponível em:<<https://www.migrationpolicy.org/article/espa%C3%B1a-hacia-una-nueva-pol%C3%ADtica-migratoria>>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

PIMENTEL, Caroline Carvalho. A securitização europeia da imigração ilegal na União Europeia fronteira Marrocos-Espanha. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

PZZUTELLI, F. Cooperation Agreement on Readmission between the Government of the Republic and Italian and The Government The Arab Republic of Egypt. 2007. Disponível em:<<https://therightsangle.files.wordpress.com/2014/03/20070109-italy-egypt-readmission-agreement-eng.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2019.

RABAT PROCESS. The Rabat Process. **Euro-African Dialogue on Migration and Development**. 2019. Disponível em: <https://www.rabat-process.org/en/about/rabat-process/333-rabat-process>>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

RIO, Olinda Maria Martinho. O Tratado de Maastricht e os cidadãos: cidadania ativa em contexto europeu. **Debater a Europa**. Periódico do CIEDA e do CEIS20, em parceria com GPE e a RCE. 2012, pp. 114-118. Disponível em:<<https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000048001-000049000/000048533.pdf>>. Acesso em: 12 de novembro de 2018.

RODRIGUES, Teresa Ferreira. Dinâmicas migratórias e riscos de segurança: A velha Europa. Lisboa: **Relações Internacionais**, nº 26, 2010, pp. 113-129. Disponível em:<http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000200010>. Acesso em: 14 de abril de 2019.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime Internacional para refugiados: mudanças e desafios. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, v. 18, n. 37, 2010, pp. 17-30. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/03.pdf>>. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

RONZITTI, Natalino. **The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?** Bulletin of Italian Politics Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 125-133.

SACRAMENTO, Octávio. A Europa, as migrações e o cosmopolitismo. Rev. **Pensamiento Americano**, V.9, Nº 17, 2016, 19-31. Disponível em:<https://www.researchgate.net/profile/Octavio_Sacramento/publication/311467129_Europe_mi

grations_and_cosmopolitanism/links/5853f1aa08ae7d33e01d302b/Europe-migrations-and-cosmopolitanism.pdf>. Acesso em: 26 de novembro de 2018.

SACRAMENTO, Octávio. Sociedade, espaços e fluxos: Reflexões sobre processos transnacionais. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 29, n. 2, 2017, pp. 287-304.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira. A migração e o desenvolvimento global: propostas para a organização do debate teórico e construção de uma agenda unificada de pesquisa. **Boletim de Economia e Política Internacional -BEPI**, nº 19, 2015, pp. 87-101.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. **A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias**. 2013. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/seq/n66/10.pdf>>. Acesso em 29 de outubro de 2017.

SOCIAL WATCH. The Externalisation of Migration and Asylum Policies: The nouadhibou Detention Centre. Spain: **National Reports**, 2009. Disponível em:<http://www.socialwatch.org/sites/default/files/ESW2009_spain_eng.pdf>. Acesso em: 9 de agosto de 2019.

STRUGGLES IN ITALY. Immigration Policies in Italy. 2014a. Disponível em:<<http://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigration-policies-in-italy/>>. Acesso em: 03 de setembro de 2019.

STRUGGLES IN ITALY. Immigrants detention centers in Italy. 2014b. Disponível em:<<http://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigrants-detention-centers-in-italy/>> Acesso em: 03 de setembro de 2019.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança. **Contexto Internacional**, vol. 25, n. 1, 2003, pp. 47-80. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2017.

TOALDO, Mattia. **Migrations Through and From Libya: A Mediterranean Challenge**. IAI WORKING PAPERS, vol. 15, nº 14, 2015, pp. 2-20.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (Tratado de Maastricht). Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1992. Disponível em:<https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 14 de novembro de 2018.

TURRIÓN, Ruth Ferrero; SALA, Ana López. Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen. **Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración**, Nº 80, 2009, pp. 119-132. Disponível em:<<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/225088>>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) “**Refugee protection and international migration: A review of UNHCR’s role and activities in Morocco.**” United Nations High Commissioner for Refugees. March 2010. Disponível:<<http://www.unhcr.org/4ba8ce896.html>>. Acesso em: 01 de agosto de 2019.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade.** In: Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

VILLAR, Manuel Lorenzo. La cooperación española y las migraciones en Marruecos, entre la teoría y la práctica. In.: **Atlas de la migración marroquí en España.** Taller de estudios internacionales mediterráneos (TEIM), Universidad Autónoma de Madrid, 2004, p. 85.

WALDELY et al. Migração como crime, êxodo como liberdade. REMHU - **Rev. Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXIII, n. 45, 2015, pp. 235-247. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-235.pdf>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2018.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; AGUIAR, Jeannine Tonetto de. A criminalização dos imigrantes em situação irregular na Itália: biopolítica e direito penal do autor. Brasília: **Revista de Direito Internacional**, V. 14, Nº 2, 2017, pp. 368-387.

WORLDATLAS. Which Countries Are Located In The Maghreb Region?. Politics. Disponível em:<<https://www.worldatlas.com/articles/which-countries-are-located-in-the-maghreb-region.html>>. Acesso em: 22 de julho de 2019.