



POLÍTICAS MULTIPOLARES NAS MIGRAÇÕES: O FUNDO FIDUCIÁRIO DE EMERGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ÁFRICA E O “COMBATE DAS PROFUNDAS CAUSAS DA MIGRAÇÃO IRREGULAR”

MULTIPOLARITY POLITICS OF MIGRATION : THE EUROPEAN UNION EMERGENCY TRUST FUND FOR AFRICA AND THE “TACKLE THE ROOT CAUSES IRREGULAR MIGRATION”

LUIS FILIPE DE SOUZA PORTO

Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela UFRJ. Atuou como pesquisador assistente em Energia e Meio Ambiente na América Latina no Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa da mesma instituição (LESD/IRID/UFRJ).

<https://orcid.org/0000-0002-1856-9188>

RESUMO

O artigo se propõe apresentar a política multipolar dos Estados Europeus no controle das migrações irregulares através do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África (FFUE para a África), fazendo uma análise do discurso sobre os textos do fundo lançado em 2015 e do relatório do Tribunal de Contas Europeu de 2018 sobre as ações externas realizadas com os recursos no continente africano. Propõe-se uma análise crítica a gestão da multipolaridade dos países do bloco, a partir do estudo da mobilidade dos corpos com base em Michel Foucault, questionando a possível implementação de uma política neocolonial que tem como objetivo real garantir a seguridade das fronteiras europeias, e utiliza o discurso de assistência humanitária sem cumprir o objetivo principal descrito no fundo: “combater as causas profundas da migração irregular”.

Palavras-chave: Políticas Multipolares; Migrações Irregulares; Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África; Política Neocolonial.





ABSTRACT

The article aims to present the multipolarity politics of European States in the control of irregular migration through the European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF for Africa), analyzing the discourse on the texts of the fund launched in 2015 and the 2018 European Court of Auditors report on external actions carried out with resources on the African continent. A critical analysis is proposed of the multipolarity management of the block countries, with the study of the mobility of bodies based on Michel Foucault, questioning the possible implementation of a neocolonial politics that has the real objective to ensure the security of European borders, and uses the humanitarian assistance discourse without fulfilling the main objective described at the bottom. : “tackle the root causes of irregular migration”.

Keywords: Multipolarity Politics. Irregular Migrations. European Union Emergency Trust Fund for Africa. Neocolonial Politics.

1. INTRODUÇÃO

A falta de uma política de asilo e refúgio comum entre determinados países que recebem um grande número de migrantes é refletida na inexistência de protocolos e diretrizes internacionais que assegurem o Direito dos Refugiados¹. Com isso, diversos Estados têm adotado ações internas e externas problemáticas, trabalhando muitas vezes em conjunto na gestão da migração irregular para formar políticas multipolares com objetivos e interesses comuns. Assim, a União Europeia (UE) se destaca na criação de políticas multipolares para migrações desde 1999, sobretudo após a explosão do alto número de pedidos de asilo e deslocamento da África para o continente europeu, na chamada “crise de refugiados de 2015”.

A cooperação internacional entre os países do bloco criou um tipo de ação externa na gestão migratória a partir de fundos fiduciários administrados pela Comissão Europeia a partir de 2013. Este artigo analisa especificamente o Fundo Fiduciário de

¹ A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, que são os principais documentos do Direito Internacional para reconhecimento da pessoa migrante, não definem políticas de asilo e refúgio comum, ficando a critério de cada Estado-membro que assinaram tais diretrizes como se dá a gestão interna da migração, seja em termos de reconhecimento ou acolhimento.





Emergência da União Europeia para a África (FFUE para a África) criado em 2015, que tem como objetivo principal “promover a estabilidade e combater as profundas causas da migração irregular” da população da África rumo ao continente europeu, “através de ações do Estado de direito” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1) que são, segundo o relatório do Tribunal de Contas Europeu, flexíveis mas pouco direcionadas (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 1).

Assim, através de uma análise do discurso com base no texto do FFUE para a África de 2015 e do relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o mesmo fundo publicado em 2018, o artigo analisa a hipótese do real objetivo e interesse da UE em relação ao fundo, dialogando com a possibilidade de uma gestão neocolonial de interferência direta na África através da multipolaridade do bloco, com o interesse principal de defender as fronteiras europeias da migração irregular focando-se na segurança do continente. Para isso, o artigo foi dividido em quatro partes, sendo elas: (1) uma breve explicação da UE como bloco multipolar na gestão migratória; (2) uma breve descrição dos objetivos e ações do FFUE para a África, bem como da sua efetividade segundo o relatório do Tribunal de Contas Europeu; (3) a falta de capacidade gestora, a falta de transparência e a falta de precisão dos resultados do FFUE para a África; e (4) a investigação do cumprimento do real objetivo do fundo (a segurança das fronteiras), questionando se a gestão multipolar do FFUE falhou nos interesses comuns na UE.

2. A UNIÃO EUROPEIA COMO BLOCO MULTIPOLAR NA GESTÃO MIGRATÓRIA

A UE é o conjunto dos seus Estados-membros (no momento, 27) e cidadãos. Todos os Estados são soberanos e independentes, mas compartilham ideais comuns, pois delegam uma parte de seus poderes decisivos às Instituições comuns da União, como o Parlamento, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, a Corte de Justiça, o Banco Central Europeu, a Corte das Contas Europeias, o





Comitê Econômico e Social Europeu, o Comitê das Regiões, o Controlador Europeu de Proteção de Dados, o Banco Europeu de Investimentos e as diversas agências descentralizadas (UNION EUROPÉENNE, 2014, p. 1).

Como um organismo criado após os conflitos da Segunda Guerra Mundial em 1950, a fim de “apaziguar” os choques dos países e reconstruir um novo espaço baseado em princípios civilizatórios da época, a UE representa um dos blocos fundadores da multipolaridade². Para além dos acordos comuns entre os países da UE, diversos compromissos e projetos foram realizados entre o bloco e os países do chamado Sul-Global, entre eles ex-colônias localizadas no continente africano que, em sua maioria, agora detém um governo livre de interferências diretas do controle europeu. Contudo, essas ações externas ao bloco, quando envolvidas em questões profundas de desenvolvimento e mobilidade de pessoas, tendem a reforçar desafios ao Direito dos Refugiados por meio da interferência *direta*, por vezes com interesses de segurança interna das fronteiras europeias.

Assim, a multipolaridade da UE nas questões migratórias permite a adesão de estratégias securitárias com interesses específicos sobre diversos assuntos, entre eles as migrações *irregulares*. Contudo, não se vê a mesma cooperação multipolar para a adesão de políticas comuns no registro das migrações *regulares*, já que os Estados-membros do bloco possuem soberania, podendo optar por diferentes aplicações políticas. É assim no caso do asilo e refúgio, fazendo com que “atualmente não [haja] uma real política comum em relação a questão das migrações, mas sim uma imensidão de textos,

² Nas Relações Internacionais alguns autores criticam a existência desse multipolaridade pela criação de uma espécie de regionalismo (SEBBEN; MÜLLER, 2012), mas este artigo não propõe o estudo do bloco enquanto poder regional, e sim enquanto poder de diferentes Estados sobre a gestão da migração através de um Órgão (a Comissão Europeia) que faz parte de uma Instituição (a União Europeia) e que possui interesses em comum (como a segurança das fronteiras). A gestão pode ser comum, mas não deixa de ser multipolar, já que os Estados podem utilizar diferentes recursos do Fundo Fiduciário para a África para diferentes ações, sempre com o objetivo máximo da segurança.





de diretivos, de regulamentos e de acordos bilaterais que somente permitem uma resolução parcial das crises contemporâneas (CHIRON, 2017, p. 2, tradução livre).³

Os Estados-membros da UE lidam com protocolos internos de reconhecimento de asilo e refúgio, já que a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 apenas definem quem é um refugiado e quem deve receber asilo, sem, contudo, assegurar quais são as medidas necessárias para reconhecimento:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951, p. 2).

Portanto, os Estados europeus, assim como qualquer outro país, possuem regras e procedimentos internos *legais* para reconhecer o refúgio e/ou permitir o asilo da pessoa migrante, já que:

[...] Observou-se que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 definem quem é refugiado para os fins desses instrumentos. É óbvio que, para que os Estados Partes da Convenção e do Protocolo implementem as suas disposições, os refugiados têm de ser identificados. Essa identificação, que consiste na determinação da condição de refugiado, ainda que mencionada na Convenção de 1951 (cf. Artigo 9) não se encontra especificamente regulada. Em particular, a Convenção não indica que tipos de procedimentos devem ser adotados para a determinação da condição de refugiado. Portanto, **é deixado a critério de cada Estado Parte estabelecer os procedimentos que considera mais adequados, tendo em vista a especificidade de suas estruturas constitucionais e administrativas** (ACNUR, 2011, p. 39, grifo da autora).

Se a multipolaridade do bloco encontra dificuldades para estabelecer políticas comuns de reconhecimento de refúgio e asilo no controle das migrações regulares, o

³ “Il n’y a pas aujourd’hui de réelle politique commune concernant la question des migrations, mais plutôt un millefeuille de textes, de directives, de règlements et d’accords bilatéraux qui ne permettent jamais qu’une résolution partielle des crises contemporaines.”





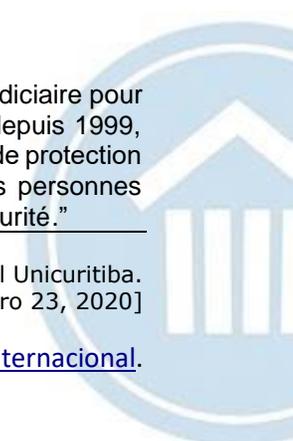
mesmo não acontece recorrentemente com as medidas de controle das migrações irregulares. Isto é, o desenvolvimento da maior “crise” de refugiados registrada desde a expansão da Segunda Guerra Mundial em 2015 permitiu uma ampla cooperação dos Estados-membros da UE com interesses securitários comuns: defender suas fronteiras da entrada de migrantes que definem como “irregulares”.

A UE executa, desde 1992, uma política de cooperação policial e judicial **para oferecer aos cidadãos europeus um nível elevado de proteção**. Ela tem, assim, **desenvolvido desde 1999, uma política comum em relação a imigração, ao asilo e ao acompanhamento de estrangeiros e da proteção de fronteiras**. Esta política consiste em criar um espaço sem fronteiras interiores onde as pessoas podem entrar, se movimentar e trabalhar livremente **dentro do respeito de seus direitos e de sua segurança** (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2014, p. 2, tradução livre, grifo da autora).⁴

Mesmo com o estabelecimento de diversos acordos multipolares e bipolares entre os Estados-membros para promoverem uma série padrão da gestão migratória regular, não houve uma definição efetiva de uma política comum de distribuição de asilo e refúgio, decaindo em processos burocráticos internos de cada país. Entretanto, observa-se desde 1999 uma intensa gestão para o impedimento da irregularidade migratória na UE, contendo mais interesses comuns entre os países do bloco, e gerando políticas multipolares mais intensas quando as mesmas permitissem a restrição da mobilidade de estrangeiros irregulares.

Portanto, a cooperação internacional reforçou a multipolaridade europeia e ainda permitiu o trabalho conjunto com outros países da origem da maioria dos migrantes irregulares na crise de 2015, principalmente vindos dos conflitos decorrentes na Síria, no Iraque, na Líbia, na Eritreia e no Afeganistão, bem como outros países nas regiões do Sael e do Lago Chade na África. Essa cooperação, criada e regulamentada a partir de

⁴ “L’Union européenne met en œuvre, depuis 1992, une politique de coopération policière et judiciaire pour offrir aux citoyens européens un niveau élevé de protection. Elle a, par ailleurs, développé depuis 1999, une politique commune en matière d’immigration, d’asile, d’accompagnement des étrangers et de protection des frontières. Cette politique consiste à créer un espace sans frontières intérieures où les personnes peuvent entrer, se déplacer et travailler librement dans le respect de leurs droits et de leur sécurité.”





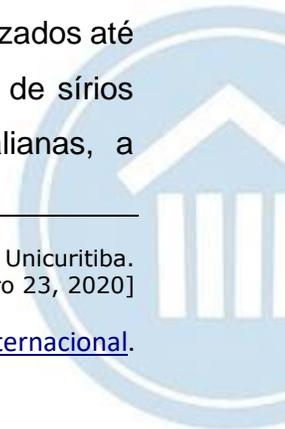
uma série de Fundos Fiduciários que permitem ações externas à UE, resultou em uma espécie de parceria e controle da mobilidade das populações de países africanos, melhores trabalhados no próximo tópico.

3. BREVE DESCRIÇÃO DO FUNDO FIDUCIÁRIO DE EMERGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ÁFRICA

Uma alternativa de gestão migratória face a inexistência de políticas comuns de asilo e refúgio nos Estados-membros da UE é criar mecanismos de gestão multipolar que impeçam a migração irregular a fim de barrar os indivíduos antes mesmo que eles cheguem ao continente europeu. Para isso é preciso que haja uma “ação externa” ao bloco, com a criação e gestão de fundos fiduciários feita pela Comissão Europeia, com países multidoares atuando em “ações de emergência, pós-emergência ou temáticas” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 1).

A crise de 2015 foi considerada, portanto, uma justificativa para a criação do Fundo Fiduciário de *Emergência* da União Europeia para África (FFUE para a África, 2015, grifo da autora). Apesar de ter sido criado em 2015 e ter o planejamento para até o final de 2020, a “emergência” migratória decorre de uma série de conflitos desde a independência gradual da África. Mas o fundo surgiu em 2015 devido ao intenso número de pedidos de asilo e registros de mobilidade internacional de deslocamentos da população do continente africano rumo a Europa, utilizando como rota principal a travessia pelo mar Mediterrâneo.

Segundo o Conjuntura Global de 2016 sobre um relatório da Organização Internacional para Migrações (OIM), a rota marítima de deslocamento pelo Mediterrâneo com destino à Grécia e Itália contava com 473.887 migrantes, com dados atualizados até 16 de setembro de 2015. Destes, no destino grego, a maioria era composta de sírios (175.375), afegãos (50.177) e paquistaneses (11.289). Já em terras italianas, a





população de migrantes era de maioria eritreia (30.708), nigeriana (15.113) e somali (8.790). Motivo do interesse da população africana para imigração na Europa, conforme as narrativas do refúgio encontrada em diversos relatórios (DRIHL, 2018), é a busca pelo estabelecimento em um país ex-colônia da origem do deslocado (primeiramente procurado pela aproximação linguística e, em segundo lugar, pela ideia neoliberal de mais oportunidades), ansiando pelo reconhecimento como refugiado. Contudo, os países ex-colônias não são os únicos almejados. De qualquer maneira, o acesso pelo Mediterrâneo aos países costeiros seria a forma mais possível de alcançar os destinos mais procurados (como a Alemanha e a Inglaterra (Ibid.)), fugindo da fiscalização migratória.

Assim, o FFUE para a África tem como objetivo principal “promover a estabilidade e combater as **causas profundas** da migração irregular e das deslocamentos forçados nos países de origem e de trânsito” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1, grifo da autora), apoiando ações em 26 países de três regiões da África: o Sael e o Lago Chade (Burquina Faso, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, e Senegal), o Corno de África (Jibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Tanzânia, e Uganda) e o Norte de África (Argélia, Egito, Líbia, Marrocos, e Tunísia) (Ibid.).

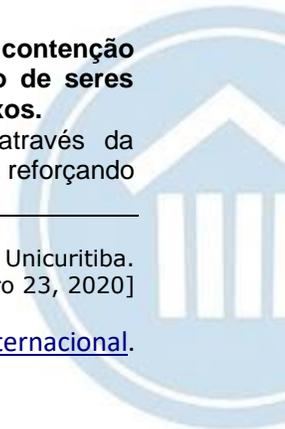
Essas causas profundas não foram definidas pelo fundo, mas há um amplo texto que define as ações externas que podem ser feitas utilizando os recursos disponibilizados “através do reforço do Estado de direito”, com determinados “tipos” de programas:

(1) Programas económicos suscetíveis de criar oportunidades de emprego, especialmente para os jovens e as mulheres, com especial incidência na formação profissional e na criação de micro e pequenas empresas. Ações específicas irão contribuir em especial para apoiar **a reintegração dos repatriados nas respetivas comunidades.**

[...]

(2) Projetos destinados a melhorar a gestão da migração, **incluindo a contenção e a prevenção da migração irregular e a luta contra o tráfico de seres humanos, a introdução clandestina de migrantes e crimes conexos.**

(3) Apoio à melhoria da governação global, designadamente através da **prevenção dos conflitos e da consolidação do Estado de direito**, reforçando





as capacidades em matéria de segurança e desenvolvimento, bem como de aplicação da lei, incluindo em matéria de gestão das fronteiras e aspetos relacionados com a migração. **Ações específicas irão contribuir igualmente para prevenir e combater a radicalização e o extremismo.** (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1 e 2, grifo da autora)

A prática discursiva desse texto vai de encontro com as generalizações definidas por Chiron (2017). Sem uma especificação das atividades, os textos sobre matéria de migração redigidos pela UE se tornam um aglomerado de medidas não pontuais e, por vezes, impossíveis de serem realizadas em sua completude. Uma prova disso é o relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o FFUE para a África publicado em 2018, que o define como “flexível, mas pouco direcionado”, pois, diante dos desafios contemporâneos das migrações, “deveria ter sido concebido de forma mais direcionada” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 5). Com o relatório do tribunal, nota-se que o FFUE para a África não cumpre o seu principal objetivo, justamente pela abrangência e pela falta de capacidade gestora, com diversos apontamentos de falta de transparência, falta de precisão dos resultados e com a possível utilização de recursos para causas de interesses maiores, sobretudo nos países provenientes do maior número de migração irregular através do Mediterrâneo, como a Líbia.

4. A FALTA DE CAPACIDADE GESTORA, A FALTA DE TRANSPARÊNCIA E A FALTA DE PRECISÃO DOS RESULTADOS DO FUNDO FIDUCIÁRIO DE EMERGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A ÁFRICA

Segundo o relatório do tribunal, o fundo “é limitativo quando se trata de direcionar as ações nas três vertentes [três regiões do continente africano] e medir o seu impacto”, de modo que “a orientação estratégica transmitida aos gestores das três vertentes não tem sido suficientemente específica e que a agregação dos recursos e capacidades dos doadores ainda não é suficientemente eficaz” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 5). Isso significa que os mais de 1,8 milhões de euros do fundo mais os recursos





de doação direta não foram distribuídos de maneira eficiente nas três regiões apresentadas anteriormente, tampouco foram suficientes para atender os objetivos propostos.

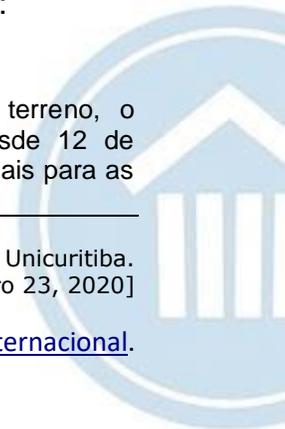
A insuficiência dos recursos, além de não conseguirem cumprir o abrangente objetivo de combater as causas profundas da migração irregular, provém da não obrigação de doação dos Estados-membros da UE. Como potências soberanas do bloco, os países têm o direito de não auxiliar na doação dos recursos diretamente, sendo que os recursos provêm de:

[...] fundos provenientes de vários instrumentos financeiros do orçamento da UE, principalmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento. A Comissão irá mobilizar um financiamento de 1,8 milhões de euros, **mas espera que os Estados Membros também participem para alcançar os objetivos definidos.** Por definição, um fundo fiduciário da UE implica a contribuição de pelo menos um Estado-Membro (ou de doadores terceiros, incluindo, por exemplo, outros países ou organizações internacionais). Vários Estados Membros manifestaram o seu interesse em participar. (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p.1, grifo da autora)

Mesmo assim, boa parte dos Estados-membros participaram do Fundo. Segundo o relatório do tribunal, mais de 439 260 629 milhões de euros tinham sido arrecadados pela doação direta dos Estados-membros e outros doadores até o dia 31 de agosto de 2018, sendo eles: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e o Grupo de Visegrado, totalizando, assim, 30 contribuições diretas (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 39, anexo I).

Contudo, a distribuição dos recursos não condiz com estratégias bem definidas, ficando claro com a análise do Documento de Orientação Estratégica do fundo:

Apesar das rápidas e constantes mudanças de realidade no terreno, o Documento de Orientação Estratégica [...] não é atualizado desde 12 de novembro de 2015, o mesmo sucedendo com os quadros operacionais para as





três vertentes do fundo, que permanecem inalterados desde a sua aprovação em 2016. **A título de exemplo, foi inicialmente definido que a vertente NdA se concentraria apenas no objetivo estratégico 3 (melhorar a gestão da migração nos países de origem, de trânsito e de destino), mas a situação na região tornou necessário incluir também projetos relacionados com outros objetivos estratégicos.** Apesar de a vertente NdA ter adaptado a sua abordagem na prática, os documentos estratégicos não foram atualizados. Esta situação também teve impacto ao nível da clareza e da coerência da comunicação de informações. (Ibid., p. 14)

Além da falta de gestão estratégica global, nota-se que em diversos momentos o fundo não conseguiu aplicar o principal objetivo de controlar os movimentos migratórios sem antes efetuar atividades com outros objetivos estratégicos, justamente pela falta de descrição do que seriam “as causas profundas da migração irregular”.

A constatação da falta de capacidade gestora vem acompanhada da falta de transparência, sobretudo dos recursos utilizados:

O Documento de Orientação Estratégica refere que as intervenções do fundo seguirão uma abordagem integrada e **baseada em provas**. Na documentação examinada, o Tribunal encontrou essencialmente descrições narrativas do contexto e de algumas necessidades correspondentes. A Comissão reconheceu que **não existe uma análise quantificada das necessidades, não havendo desde logo valores de referência para o fundo fiduciário em geral**. O Tribunal verificou ainda que **as análises de necessidades realizadas pelos parceiros responsáveis pela execução no âmbito dos projetos individuais não estavam, muitas vezes, devidamente quantificadas**. Esta situação não permite à Comissão demonstrar plenamente que foram identificadas as prioridades mais corretas e que, em última instância, as ações aprovadas foram as mais relevantes para dar resposta a essas prioridades. Tendo em conta os desafios e o orçamento em jogo (3,3 mil milhões de euros no final de 2017), **a capacidade para medir o desempenho é um aspeto importante do ponto de vista da prestação de contas**. (Ibid., p. 15, grifo da autora)

Por fim, a falta de precisão dos resultados é vista em:

O FFUE para África adotou um sistema comum de acompanhamento. **Contudo, este sistema ainda não está operacional e, até à data, as três vertentes têm utilizado sistemas diferentes de recolha de informações orçamentais, acompanhamento e avaliação**. O Tribunal verificou que, em muitos casos, os objetivos dos projetos não eram SMART e que os indicadores utilizados para medir o desempenho careciam de valores de referência. O FFUE para África contribuiu para reduzir o número de migrantes irregulares na Europa





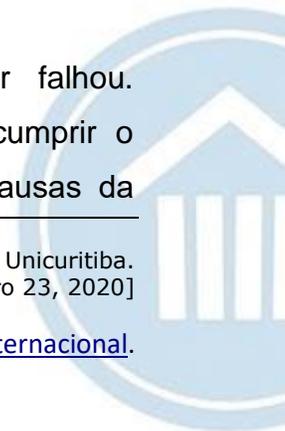
provenientes de África, mas este contributo não pode ser medido com precisão. Os projetos auditados encontravam-se numa fase inicial de execução, mas já tinham começado a produzir realizações. (Ibid. p. 36, grifo da autora)

Portanto, sem recursos suficientes e sem a definição específica dos gastos (incluindo a quantificação das necessidades e o quadro de gestão de riscos), além da falta de transparência e falta de precisão dos resultados, constata-se a falta de capacidade gestora da Comissão Europeia na aplicação do fundo. E esses elementos são diretamente ligados a abrangência do FFUE para a África que, por sua vez, não considera que “as causas profundas da migração irregular” não podem ser solucionadas com uma ação rápida, flexível e com a ajuda de *alguns* países europeus, pois são profundas justamente pela ação histórica e estrutural dos países europeus em relação aos africanos, em uma dimensão neocolonial que impede o deslocamento dos indivíduos na contemporaneidade. Entretanto, pode-se dizer que a gestão multipolar do fundo obteve resultados significativos, não tendo falhado totalmente em sua aplicação?

5. A GESTÃO MULTIPOLAR DO FFUE PARA A ÁFRICA FALHOU?

Como aponta o relatório do tribunal, o fundo obteve resultados significativos, citando quatro projetos que ajudaram diretamente milhares de migrantes em situação irregular, livres ou detidos em território estrangeiro (Ibid., p. 32). O relatório também aponta recomendações ao fundo, previstas para meados e final de 2019 (Ibid., p 55-61), as quais não se sabe se foram cumpridas até a presente redação deste artigo. As recomendações são a melhora da qualidade dos objetivos do FFUE para África, a revisão do procedimento de seleção de projetos, a adoção de medidas para acelerar a execução das ações, e a melhoria do acompanhamento do fundo.

Nesse sentido, não se pode afirmar que a gestão multipolar falhou. Primeiramente, cumpriu em parte os projetos propostos, sem, contudo, cumprir o principal objetivo, absurdamente abrangente de “combater as profundas causas da





migração irregular”. Em segundo lugar, deve-se questionar qual era o real objetivo do fundo, já que a gestão da migração irregular parece querer atender interesses específicos de segurança das fronteiras dos países do bloco. Isto é, as causas da migração irregular podem ser diretamente associadas a ação histórica e estrutural dos países europeus nos africanos, expondo as raízes do colonialismo e da gestão neoliberal causada em grande parte pela gestão multipolar do bloco no pós-Segunda Guerra Mundial.

Os diversos acordos internacionais e a falta de uma política comum de asilo e refúgio fazem parte da política europeia de barrar a mobilidade dos corpos, não apenas em 2013 (quando os fundos de ações externas foram criados), tampouco em 2015 (quando o FFUE para a África foi criado), mas sim a partir de um complexo processo histórico de exploração que forma uma fortaleza europeia (VILELA, 2019), impedindo o deslocamento de determinados indivíduos vindos da África, desde 1999, quando surgiram os primeiros acordos multipolares para controle das migrações rumo a Europa.

É possível dizer que as políticas europeias de restrição da mobilidade “irregular” são xenofóbicas e o Fundo não é nada mais do que uma reparação histórica insuficiente, pois as causas profundas da migração irregular são justamente o que incentivam em sua prática discursiva mas que não cumprem, como promover o estabelecimento de um Estado de direito que garanta os direitos básicos da população vulnerável em trânsito. E se não cumprem, mas continuam atuando, é possível dizer que propor ações diretas no continente africano poderia ser mais uma tentativa de gerir o futuro da população em África como uma medida neocolonial? Se os aspectos do neoliberalismo estão sendo cumpridos para garantir o fluxo contínuo apenas daquilo (e daqueles) que são produtivos para a Europa, como esboça Michel Foucault no controle da mobilidade (1978), a migração irregular constitui uma ameaça à Europa ou uma forma de resistência as medidas de controle dos corpos, como os fundos fiduciários da UE?⁵

⁵ Essa discussão ultrapassa os objetivos deste trabalho, mas vale nota do trabalho de Hydmann (2000), que descreve como o Estado estabelece uma segurança dos deslocamentos migratórios a fim de não impedir o fluxo do capital, como em uma geopolítica das mobilidades forçadas, onde as fronteiras são mais “porosas” no fluxo dos capitais do que das pessoas.





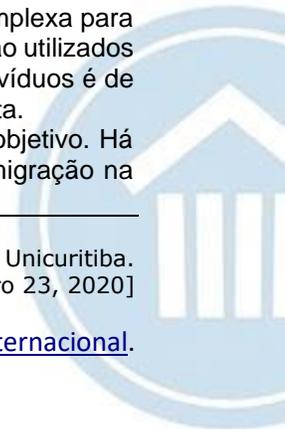
Como diz Foucault, um corpo é objeto alvo do poder porque, quando organizado e instruído, pode entender o sistema em que se encontra a ponto de provocar uma revolta sobre determinado assunto ou forma de tratamento. Portanto, as Instituições estatais que detêm o poder, como a UE, controlam os corpos, criam regras disciplinares e procedimentais, além de dispositivos de segurança para que o refugiado/migrante se torne submisso e aceite o tratamento a ela dispensado. Assim, “[...] é dócil um corpo que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado” (FOUCAULT, 1999, pág. 75). E não basta que este corpo seja dócil: ele também deve ser útil, visto que no sistema capitalista os indivíduos sempre devem ter uma utilização.⁶

Assim, qual seria a utilização do migrante para o fundo se o principal objetivo do mesmo (“combater as causas profundas da migração regular”) não foi cumprido? Devido ao caráter discursivo dos textos, incluindo a própria análise do Tribunal de Contas Europeu sobre as atividades executadas, diversas vezes citadas neste artigo, talvez a utilização seja para promover uma agenda pautada no discurso da assistência humanitária por meio da cooperação internacional com um conjunto de Estados em uma multipolaridade complexa. A criação do fundo e a doação direta dos Estados-membros, assim, não é um ato benevolente, mas sim necessário para garantir a gestão de uma agenda pautada na “assistência humanitária” que tem como objetivo real a vigilância e o controle de um tema que desafia a economia, a política e, principalmente, as fronteiras (segurança) dos Estados europeus: a migração irregular.

Controlando os corpos por meio de um fundo⁷ que não possui transparência total, nem recursos suficientes e que é composto por uma gestão falha dos dirigentes da Comissão Europeia na concepção de estratégias globais (como descreve o próprio Tribunal de Contas Europeu utilizando um discurso mais “pacífico”), a UE promove a

⁶ A análise da utilização dos corpos dos migrantes é assunto da pesquisa da autora, muito complexa para ser detalhada nesse artigo. Contudo, julga-se necessário definir brevemente como os corpos são utilizados com base na corporalidade descrita por Michel Foucault, uma vez que a utilização desses indivíduos é de interesse das pautas políticas que tendem a ser neocoloniais no caso dos fundos de ação direta.

⁷ Também é necessário esclarecer que não foi apenas o FFUE para a África que teve esse objetivo. Há diversos fundos que foram criados, extinguidos ou ainda estão em curso para a gestão da migração na África (ALVES, 2013).



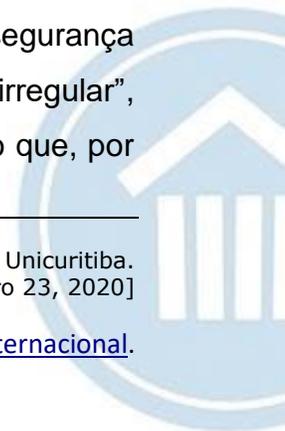


cooperação internacional dos Estados-membros mantendo a multipolaridade com princípios de seguridade das fronteiras, que, por sua vez, transparecem interesses xenófobos. E toda essa estratégia, como está sendo executada, não é falha se for levantada a hipótese de que o fundo tem como real objetivo a execução de uma agenda pautada na assistência humanitária com a ação direta para garantir a segurança das fronteiras.

Ao mesmo tempo, não se vê a mesma atuação conjunta para criar medidas comuns de asilo e refúgio, concluindo-se que a UE se une como bloco efetivo apenas para garantir a segurança de suas fronteiras, criando mecanismos de rejeição de determinados corpos. Nesse aspecto, compreender a formação de uma identidade “europeia” e a distinção do “Outro” enquanto estrangeiro é fundamental, ao passo que segundo Alves (2013) apud Patrício (2011):

[...] o processo de integração europeia desempenhou um papel importante na transformação da migração num assunto securitário, dado que com a formação do mercado interno e a conseqüente abolição das fronteiras no interior das Comunidades Europeias tornou-se necessário garantir a segurança dos cidadãos europeus. Com o estabelecimento do mercado interno, os privilégios acessíveis aos cidadãos dos Estados-Membros, especialmente os relacionados com a livre circulação de pessoas, juntamente com as restrições das regras respeitantes à imigração, **contribuíram para uma deslegitimação da imigração** [...] (PATRÍCIO, 2011, p.22)

E a população da África se deslocando para a Europa através do Mediterrâneo se tornou de especial interesse para a UE, como diz Joffé (2008) apud Ferreira (2011, p.3): “o rápido crescimento demográfico no Norte de África, o lento crescimento económico e as altas taxas de desemprego, aliados à instabilidade política dos regimes árabes, fazem do Mediterrâneo uma preocupação para a segurança da Europa”. Como o FFUE para a África tem diversos objetivos ligados a gestão da migração através do Mediterrâneo, pode-se visualizar mais uma vez que o real objetivo é garantir a segurança das fronteiras europeias e não o “combate das causas profundas da migração irregular”, pois de tão profundas não serão solucionadas com um mero Fundo Fiduciário que, por





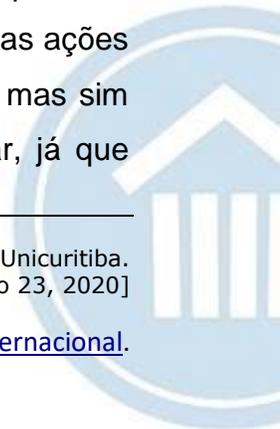
sua vez, tem um objetivo securitário descreditado a partir do discurso da assistência humanitária.

6. CONCLUSÃO

O FFUE para a África se mostra como um complexo instrumento da política multipolar da UE, mas não propõe objetivos claros, tampouco possui uma transparência da utilização dos recursos e um detalhamento compartilhado dos resultados. Mesmo assim é um exemplo das políticas multipolares de gestão migratória para controle da mobilidade irregular, propondo ações diretas que são pautadas no objetivo principal de “combate as causas profundas da migração irregular”.

Contudo, observou-se que as causas profundas não foram descritas detalhadamente no fundo, e desse modo, como alerta o Tribunal de Contas Europeu, o objetivo não foi cumprido e está longe de o ser. Além disso, as causas podem a ser ligadas a história e estrutura colonizadora dos Estados europeus em relação aos africanos, sendo possível a formação de políticas neocoloniais que pretendem implementar ações diretas no exterior coordenadas diretamente pela Comissão Europeia e Estados-membros. Assim, o combate das causas profundas da migração irregular “através do Estado de direito” demonstra um discurso focado na promoção da assistência humanitária pelas potências europeias no Sul, sobretudo na África, com princípios que se aproximam de uma política neocolonial que pretende, na realidade, controlar as fronteiras europeias ao restringir a mobilidade dos corpos.

Nesse ponto de vista, considerando o FFUE para a África pautado no discurso da assistência humanitária com o objetivo da seguridade de fronteiras, as políticas implementadas no fundo garantem uma gestão multipolar xenófoba. Portanto, as ações diretas não pretendem criar condições comuns de asilo e refúgio na Europa, mas sim criar condições comuns para impedir o estabelecimento da migração regular, já que





determinados as migrantes não são bem aceitos em território europeu. Cabe, assim, a análise constante dos fundos fiduciários europeus pelos estudantes e pesquisadores das Relações Internacionais, além das análises internas da UE como feito pelo Tribunal de Contas, para que seja exposto e debatido a problemática de uma possível gestão neocolonial que dificulta a mobilidade dos corpos por meio de uma gestão migratória multipolar que é xenófoba.

REFERÊNCIAS

ALVES, Laís Azeredo. **Novas ameaças: Fluxos migratórios como um problema de segurança estatal**. Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013. Disponível em: <https://alacip.org/cong13/356-alves-7c.pdf>.

CHIRON, Paul. **Les politiques migratoires européennes, à la frontière du droit**. IRIS : Institut de Relations Internationales et Stratégiques, jun. 2017. Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/07/Obs-huma-Chiron-Politiques-migratoires.pdf>.

FERREIRA, Susana. **Imigração**. Uma ameaça securitária para a Europa? 2011.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: o nascimento da prisão**. 20ª ed. São Paulo: Vozes, 1999.

_____. **Segurança, Território, População**. Editora Martins Fontes, 2008.

HYNDMAN, Jennifer. **Managing Displacement**. Refugees and the Politics of Humanitarianism, 2000, Minneapolis, University of Minnesota Press.

PATRICIO, Emilia Mourinho. **Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009**. 2011.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder; MÜLLER, Gustavo Gayger. **Do momento unipolar ao multiregionalismo: estratégia e fundamentos na ordem multirregional**. 8º Encontro da ABCP 01 a 04 de agosto de 2012, Gramado, RS. Disponível em:





<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/momento-unipolar-ao-multilateralismo-20-estrategias-e.pdf>.

Documentos

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**. ONU, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia em Favor de África**. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_pt.pdf.

CONJUNTURA GLOBAL. **Relatório do Conjuntura Global**, Curitiba, vol. 5, n. 1, jan./abr., 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado**. 2018. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_PT.pdf.

UNION EUROPÉENNE. **Comprendre les politiques de l'Union européenne – Comment fonctionne l'Union européenne ?** Luxembourg : Escritório de publicações da União Europeia, 2014. Disponível em: <http://www.europeocentre-valde Loire.eu/wp-content/uploads/2015/07/Guide-institutions-europeennes.pdf>.

