DELIMITAÇÃO DE ESTADOS OU RECUO DE DIREITOS? A PRÁTICA DA EXTERNALIDADE DE FRONTEIRA COMO UMA AÇÃO QUE AMPLIA A VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO MIGRANTE

DELIMITATION OF STATES OR RETREAT OF RIGHTS? THE PRACTICE OF BORDER EXTERNALIZATION AS AN ACTION THAT INCREASES THE VULNERABILITY OF MIGRANT POPULATIONS

Amanda Nascimento Balestrini[1][0000-0002-8373-4215]

[1]University of Campinas (UNICAMP)
amandabalestrini@gmail.com

Resumo. O presente trabalho busca discutir a prática da externalização de fronteiras como uma política que transfere o controle migratório para além dos limites geográficos nacionais e que tem se tornado uma tendência em países receptores de um grande fluxo de pessoas que optam ou não por se deslocar. A análise parte da premissa de que essa estratégia não se apresenta como uma ação que por si só viole os direitos humanos, mas que, na maioria dos casos, acaba assumindo uma postura xenofóbica, podendo colocar a pessoa migrante em uma situação maior de vulnerabilidade. Para tanto, o principal método de pesquisa utilizado consistiu na análise documental, apresentando a conceitualização dessa prática e avaliando um exemplo prático a partir das ações tomadas pelos Estados Unidos durante o primeiro mandato de Donald Trump.

Palavras-chave: Externalidade de Fronteiras. Fluxos Migratórios. Violação de Direitos Humanos.

Abstract. This paper seeks to discuss the practice of border externalization as a policy that transfers migration control beyond national geographic boundaries and has become a growing trend among countries that receive large flows of people, whether voluntary or forced. The analysis is based on the premise that this strategy does not, in itself, necessarily constitute a violation of human rights; however, in most cases, it ends up assuming a xenophobic stance, potentially placing migrants in situations of increased vulnerability. To this end, the main research method employed was documentary analysis, presenting the conceptualization of this practice and examining a practical example based on the actions taken by the United States during the first term of Donald Trump.

Keywords: Border externalization; Migratory flows; Human rights violations.

1 Introdução

A compreensão do conceito de fronteira pode estar relacionada à divisão geográfica entre uma área espacial e outra a partir de uma contraposição de elementos. No entanto, essa noção, pautada na divisão de linhas desenhadas em um mapa ou delimitadas por cercas e muros pode ser ainda mais complexa, ao levar em consideração os aspectos históricos e sociais envolvidos na criação de sua ideia. Se retornarmos à origem dos Estados-nações, tem-se que essas delimitações implicam não apenas no limite territorial, mas também no controle da ordem, do poder, da segurança e da cultura de um determinado povo em um determinado local.

Mesmo que exista a percepção de que as fronteiras são sólidas e que dificilmente sofrem modificações a não ser que haja o envolvimento do uso da força, alguns elementos colocam em xeque sua consolidação e geram fluidez de seu espaço,

principalmente quando se diz respeito à fronteira política. Assim, é possível citar os efeitos econômicos e os fluxos migratórios que se intensificaram a partir do século XX com o processo de globalização.

Dentre as políticas desenvolvidas para a contenção do fluxo migratório, é possível citar a externalidade de fronteira como uma tendência em países que recebem um grande fluxo de pessoas migrantes. Sendo uma ação que contribui para a fluidez das delimitações estatais, este trabalho busca compreender a conceitualização da externalidade e como ela é colocada em prática a partir do cenário observado nos Estados Unidos durante o primeiro mandato de Donald Trump (2017-2021).

2 Compreendendo a Externalidade de Fronteira

O elemento fronteira é objeto de estudo em diferentes áreas do conhecimento, acarretando conceitualização distintas. Nas ciências políticas, as fronteiras dos Estados modernos teriam como objetivo a continuidade geopolítica de caráter interno ou externo, em que há a separação do espaço territorial, do tempo histórico, das sociedades e das culturas (Foucher, 1991). Por outro lado, com o advento dos estudos pós-modernos, a fronteira é tida como uma ideia fluída que parte de uma construção social. Há um processo dinâmico de fronteirização, em que os limites estatais estão em constante adaptação.

A partir dos fluxos migratórios intensificados pela globalização, as fronteiras se tornam voláteis e passam a englobar procedimentos sociais (Ferreira, 2019). Dentre os desafios enfrentados pelos países a partir da concepção de uma fronteira fluída, é possível citar o dilema estabelecido na criação de parâmetros que visam tanto a securitização quanto a mobilidade. Neste sentido e para evitar a circulação do migrante indesejado, as fronteiras contam com um sistema de vigilância robusto e agentes especializados capaz de monitorar, rastrear e classificar os fluxos migratórios. No entanto, a vigilância por si só não tem sido capaz de conter o deslocamento irregular de pessoas nas fronteiras, em especial nas de países mais desenvolvidos.

A externalização de fronteiras se configura como uma política alternativa cujo objetivo está pautado na contenção ou redução da entrada de pessoas migrantes nos países. Tendo em vista que as fronteiras são elásticas e moldadas de acordo com os interesses nacionais, os governos passam a expandi-las ao externalizar suas responsabilidades. Sua implementação baseia-se na transferência dos mecanismos de vigilância para fora do território doméstico, fazendo com que um agente terceiro assuma a postura de receptor migratório. Este agente pode ser um outro país, chamado de terceiro país seguro e que, na maioria das vezes, é um país em desenvolvimento. O terceiro país seguro deve, então, estar apto a garantir os direitos humanos básicos para os migrantes. No entanto, a prática se distância dessa lógica. O Estado implementador passa a exerce suas atividades de forma remota, monitorando o próprio território e delegando ações aos agentes terceirizados, sem que haja uma interferência significativa. Desse modo, sua atuação ocorre de forma arbitrária e racializada, havendo pouca preocupação com o bem-estar da população migrante (Guiraudon; Lahav, 2000).

Mesmo que a externalidade de fronteiras não implique por si só em uma violação de direitos humanos, ela contribui para a intensificação da vulnerabilidade da pessoa que opta por se deslocar e promove o entendimento da migração como uma ação criminosa. Neste sentido, uma justificativa viável para a implementação da externalidade de fronteira sem que haja constrangimento no sistema internacional diz respeito ao princípio da soberania estatal e da segurança doméstica. Cria-se, então, o que Agamben (1942) reconhece como "estado de exceção permanente". Esta forma de governabilidade apoia-se num conjunto de ações de segurança, em especial nas fronteiras do Norte Global que, por receber um fluxo maior de pessoas migrantes, ajudam a construir o medo racial do estranho que chega.

Embora existam autores que consideram a aplicação da externalidade de fronteiras apenas para os casos em que o migrante abre uma solicitação de refúgio, partimos do entendimento de que esta é uma medida que pode ser implementada para a

contenção de qualquer processo de deslocamento, independente da natureza. Uma vez que a fronteira se tornou mais elástica com a globalização, os Estados podem optar por adotá-la para fortalecer determinadas normas, promover o controle dos movimentos de travessia internacional e restringir a entrada de migrantes em território nacional.

A questão migratória se torna ainda mais hostil durante o primeiro governo de Donald Trump, cuja propaganda política foi pautada na construção de muros para dividir a fronteira entre o país e o México. Durante seu mandato, Trump tentou externalizar as fronteiras estadunidenses e criar um plano de terceiro país seguro ao colocar em prática duas políticas conhecidas como "Metering" e "Migration Protection Protocol" (MPP). A primeira buscava impedir a entrada de migrantes ao exigir que os mesmos solicitassem asilo apenas através de listas de espera ou filas informais, fazendo com que essas pessoas aguardassem sua chamada nas cidades fronteiriças mexicanas. Neste sentido, os funcionários da Alfândega de Proteção de Fronteiras dos EUA (CBP) ficaram encarregados de afastar os requerentes de asilo sem que fosse necessário processar a solicitação ou fornecer previsão de retorno. Somente em maio de 2021, cerca de 19 mil pessoas estavam cadastradas nas listas de espera e se abrigavam em locais no México que nem sempre eram seguros, enfrentando práticas de violência extrema (Erfani; Garcia, 2021).

Por sua vez, o MPP ou Remain in Mexico, se configurou como uma proposta de acordo bilateral que dava permissão ao Departamento de Segurança Interna dos EUA (DHS) para devolver os requerentes de asilo de outros países ao México, enquanto os EUA analisavam as solicitações geradas. Inicialmente, o governo mexicano se demonstrou resistente quanto a aplicação dessa política, no entanto, acabou sendo coagido a aceitar após sofrer ameaças tarifárias e enfrentar grandes processos de negociação (Erfani; Garcia, 2021).

Segundo dados do American Immigration Council (2024), estima-se que aproximadamente 70.000 pessoas foram enviadas ao território mexicano entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020, sendo que menos de 10% delas tiveram direito a contatar um advogado. Além disso, durante a vigência do MPP, o governo de Trump buscou ampliar a atuação do DHS para além do Mexico, envolvendo países como Guatemala e Honduras. Ao ameaçar o corte de 450 milhões de dólares em assistência externa para El Salvador, Honduras e Guatemala, foi firmado o Acordo de Asilo Cooperativo (ACA) com os três Estados. Dentre as atividades realizadas, cabe citar a ação de fiscalização não autorizada com a polícia fronteiriça guatemalense em janeiro de 2020, onde ambos os governos transferiram solicitantes de asilo hondurenhos em torno da fronteira Guatemala-Honduras (Erfani; Garcia, 2021). O MPP e o ACC apenas foram suspensos quando Joe Biden assumiu a presidência dos Estados Unidos em 2021.

3 Conclusão

A partir do exposto, reconhece-se a externalidade de fronteiras como uma política que, objetiva a transferência de responsabilidades sobre a população migrante a um terceiro país seguro. Este local deveria ser Estados capazes de prover proteção e garantir os direitos humanos das pessoas que chegam. No entanto, isso não ocorre na prática. Aquele que visa implementar a externalidade leva em consideração sua proximidade com o outro país ou a relação dele com os fluxos migratórios e pauta a política em seus interesses domésticos. Dessa forma, a migração é tratada como uma prática criminosa a ser combatida e o migrante é visto como um ser indesejado.

Levando em consideração a forma com que o "Metering" e o MPP foram implementados, é possível dizer que os acordos estabelecidos não apresentam caráter bilateral em seu âmago, mas sim unilateral, favorecendo apenas os interesses estadunidenses e coagindo a participação de países terceiros. Ressalta-se que Trump e sua equipe sabiam das falhas de infraestrutura e da falta de habilidade mexicana em fornecer a proteção e garantia dos direitos básicos para a população migrante, o que desqualificaria o país como local seguro. Mesmo assim, os projetos de externalidade de fronteiras foram levados adiante.

Referências

1. AGAMBEN, Giorgio. **State of Exception**. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.
2. AMERICAN IMMIGRATION COUNCIL. The "Migrant Protection Protocols": na explation of the Remain in Mexico. Washington, 2024. Disponível em: https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/migrant_protection_protocols_2024.pdf. Acesso em 31 jul. 2024.
3. ERFANI, Azadeh; GARCIA, Maria. Pushing back protection: how offshoring and externalization imperil the right to asylum. Chicago: **National Immigrant Justice Center**, 2021, cap 5. p. 44-53.
4. FERREIRA, Susana. Managing borders through Border Surveillance Systems (BSS). *In*: RODRIGUES, Tereza; INÁCIO, André (org.). **Security at a crossroad: new tools for new challenges**. Nova Iorque: Nova Science Publishers, 2019, cap. 10. p. 163-175.
5. FOUCHER, Michel. **Fronts et Frontières: un tour du monde géopolitique**. Paris: Fayard, 1991.
6. GUIRAUDON, V.; LAHAV, G. A reappraisal of the State Soverignty Debate: the case of migration control. **Comparative Political Studies**. v. 33, n.2, p. 163-195.