

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO
ESTUDOS POLÍTICOS

Um Mar de Exclusão
Biopolítica e controle da imigração na Rota Central do
Mediterrâneo (2013-2019)

Camila Vasques Mellet

M

2022



Camila Vasques Mellet

Um Mar de Exclusão
Biopolítica e controle da imigração na Rota Central do
Mediterrâneo (2013-2019)

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e
Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Luís Grosso Correia e pela Professora
Doutora Paula Cristina Pereira

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2022

Camila Vasques Mellet

Um Mar de Exclusão

Biopolítica e controle da imigração na Rota Central do Mediterrâneo (2013-2019)

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Luís Grosso Correia e pela Professora Doutora Paula Cristina Pereira

Membros do Júri

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Classificação obtida: (escreva o valor) Valores

Sumário

| | |
|---|-----|
| Declaração de honra..... | 3 |
| Agradecimentos..... | 4 |
| Resumo..... | 5 |
| Abstract | 6 |
| Índice de Figuras..... | 7 |
| Índice de Quadros | 8 |
| Índice de Gráficos..... | 9 |
| Lista de abreviaturas e siglas | 10 |
| Introdução | 13 |
| 1.Biopolítica e Racismo: o governo dos corpos..... | 20 |
| 2.O estado dos direitos..... | 39 |
| 2.1. O sistema de proteção aos refugiados e requerentes de asilo..... | 40 |
| 2.1.1. Conceito de Refugiado e qualificação | 44 |
| 2.1.2. Entrada irregular e inexistência de vias legais de entrada..... | 48 |
| 2.1.3. O Princípio non-refoulement | 50 |
| 2.1.4. Regulamento de Dublin III..... | 53 |
| 2.2. O dever de salvamento de vidas no mar..... | 54 |
| 2.2.1. O dever de fornecer e garantir operações de busca e salvamento..... | 58 |
| 2.2.2. O desembarque em local de segurança..... | 60 |
| 3.Medidas adotadas para a gestão do fluxo migratório no Mediterrâneo Central..... | 64 |
| 3.1. Operações Marítimas da União Europeia e dos Estados-Membros..... | 67 |
| 3.2. Externalização das fronteiras..... | 74 |
| 3.3. Policiamento e Criminalização do auxílio humanitário..... | 80 |
| 4.Considerações Finais | 86 |
| Fontes..... | 91 |
| Referências Bibliográficas..... | 100 |
| Anexos..... | 106 |
| Anexo 1..... | 106 |
| Apêndices | 107 |
| Apêndice 1..... | 107 |

Declaração de honra

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizada previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referenciação. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 20 de setembro de 2022

Camila Vasques Mellet

Agradecimentos

Este trabalho jamais teria sido concluído sem a minha rede de apoio: minha família, os amigos que estão geograficamente longe e os amigos que eu fiz ao longo do caminho em Portugal. Muito obrigada pelo apoio, empurrões, ombros, ouvidos e coração.

Resumo

Em 2015 o mundo leu e assistiu às notícias sobre centenas de pessoas em viagens desesperadas buscando chegar à Europa, por terra ou por mar: em longas caminhadas, dentro de camiões frigoríficos, em botes infláveis. Diversas foram as reportagens dando conta de corpos encontrados em veículos às margens de estradas ou trazidos pelas ondas à praia. 2015, contudo, apenas expôs ao mundo uma situação antiga: todos os anos, dezenas de milhares de pessoas arriscam-se em travessias perigosas e desesperadas, em busca de proteção ou simplesmente de condições de vida mais dignas. A União Europeia se coloca no cenário internacional como um “poder normativo”, uma potência mundial democrática e cosmopolita, que tem no respeito e garantia dos direitos humanos um dos seus valores fundamentais. Ainda assim, cerca de 20 mil vidas foram perdidas nas águas do Mediterrâneo entre 2014 e 2019, de acordo com estimativas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. 80% destas mortes ocorreram na rota Central, tornando-a a rota migratória com a maior taxa de mortalidade do mundo. O principal objetivo deste trabalho é problematizar o paradoxo entre a retórica humanitária e protetiva e políticas que são inerentemente excludentes, perpetuadoras de um senso de alteridade e alienabilidade que justificam o “deixar morrer” apesar da assumida responsabilidade pela salvaguarda e proteção da vida do outro, através de um estudo de caso das medidas adotadas para a “contenção do fluxo migratório” na rota Central do Mediterrâneo entre 2013 e 2019.

Palavras-chave: Biopolítica, Migração, Refugiados, Mediterrâneo Central

Abstract

In 2015, the world read and watched the news about hundreds of people on desperate journeys trying to reach Europe, by land or by sea – on long walks, inside refrigerated trucks, in inflatable boats. Several reports described bodies found in vehicles on the side of the road or washed ashore by the waves. The events in 2015, however, only exposed an old situation to the world: every year, tens of thousands of people risk dangerous and desperate crossings, in search of protection or simply looking for more dignified living conditions. The European Union places itself on the international scene as a “normative power”: a democratic and cosmopolitan global power, whose fundamental values are the respect for and guarantee of human rights. Nevertheless, around 20,000 lives were lost in Mediterranean waters between 2014 and 2019, according to estimates by the United Nations High Commissioner for Refugees. 80% of these deaths occurred on the Central route, making it the migratory path with the highest mortality rate in the world. The main objective of this work is to problematize the paradox between humanitarian and protective rhetorics and policies that are inherently excluding, perpetuating a sense of otherness and alienability that justify “letting die” despite the presumed responsibility for safeguarding and protecting the life of the other, through a case study of the measures adopted to “contain the migratory flow” on the Central Mediterranean route between 2013 and 2019.

Keywords: Biopolitics, Migration, Refugees, Central Mediterranean

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| FIGURA 1: MAPA DAS ÁREAS OPERACIONAIS DA OPERAÇÃO MARE NOSTRUM E DA OPERAÇÃO TRITON (PRIMEIRA FASE) | 69 |
|--|----|

Índice de Quadros

| | |
|---|----|
| QUADRO 1: COMPARAÇÃO ANUAL ENTRE O NÚMERO TOTAL DE PEDIDOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL, NÚMERO TOTAL DE PEDIDOS DECIDIDOS E PERCENTAGEM DE DECISÕES POSITIVAS (UNIÃO EUROPEIA, 2015-2019) | 47 |
| QUADRO 2: DETECÇÕES DE TRAVESSIAS ILEGAIS NA ROTA CENTRAL (2009-2013)..... | 64 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| GRÁFICO 1: NÚMERO DE CHEGADAS DE MIGRANTES POR MAR A ITÁLIA (2014-2019)..... | 65 |
| GRÁFICO 2: NÚMERO DE OPERAÇÕES SAR COORDENADAS PELO MRCC ROMA (2016-2019) | 73 |
| GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE REFUGIADOS E IDP NA LÍBIA (2017-2019) | 79 |

Lista de abreviaturas e siglas

| | |
|-------------------|---|
| CEAS | COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM OU SISTEMA COMUM EUROPEU PARA ASILO |
| CEDH | CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DOS HOMENS |
| CEDF | CARTA EUROPEIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS |
| EASO | EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE |
| EEAS..... | EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE OU SERVIÇO EUROPEU PARA AÇÃO EXTERNA |
| EM | ESTADO MEMBRO DA UNIÃO EUROPEIA |
| EU | EUROPEAN UNION OU UNIÃO EUROPEIA |
| EUBAM LIBYA | EU INTEGRATED BORDER MANAGEMENT ASSISTANCE MISSION IN LIBYA |
| FRA | AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA |
| FRONTEX..... | AGÊNCIA EUROPEIA PARA BORDAS E FRONTEIRAS |
| GCI | GUARDA COSTEIRA ITALIANA |
| HRW..... | HUMAN RIGHTS WATCH |
| IDP | INTERNALLY DISPLACED PEOPLE OU DESLOCADOS INTERNOS |
| IOM..... | INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATIONS |
| MRCC..... | CENTRO DE COORDENAÇÃO DE RESGATE MARÍTIMO |
| ONG | ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL |
| SAR | SEARCH AND RESCUE, OU OPERAÇÕES DE BUSCA E RESGATE NO MAR. |
| SOLAS..... | CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A SALVAGUARDA DA VIDA HUMANA NO MAR |
| TEDH | TRIBUNAL EUROPEU DE DIREITOS HUMANOS |
| UN..... | UNITED NATIONS OU ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS |
| UNCLOS | CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITO DO MAR |

UNHCR..... ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA
REFUGIADOS

*They say Europe is the place of liberty, but
when you arrive, you feel like a foreigner –
they make you feel the colour of your skin.*

'Ceasar' (Trilling, 2018, p. 107)

Introdução

Segundo a Agência das Nações Unidas para Refugiados (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2021, p. 2), no final de 2020 o mundo contava com uma população de 82,4 milhões de pessoas que foram forçadas a se deslocarem de seus locais de residência, fugindo de alguma causa de insegurança. A maior parte destas pessoas permanece no território de seus países de origem, sendo consideradas deslocados internos (IDP). Quando elas cruzam fronteiras internacionais, passam a ser consideradas refugiadas ou requerentes de asilo.

Em 2015, o mundo leu e assistiu às notícias sobre milhares de pessoas em viagens desesperadas buscando chegar à Europa, por terra ou por mar: seja em longas caminhadas ou dentro de camiões frigoríficos, seja em botes precários. Diversas foram as reportagens dando conta de corpos encontrados em veículos às margens de estradas ou trazidos pelas ondas à praia. 2015, contudo, apenas expôs ao mundo uma situação que já há anos se observava. Desde o início da década de 2010, com a Primavera Árabe, a intervenção da NATO na Líbia e a guerra na Síria, o Mediterrâneo é o cenário de um fluxo cada vez maior de travessias a partir do norte da África, em barcos e botes cada vez mais precários. Para fins de monitoramento geopolítico, convencionou-se dividir o Mar Mediterrâneo em três rotas migratórias principais: *rota Oriental*, da Turquia à Grécia; *rota Central*, do norte da África, especialmente Líbia e Tunísia, para a Itália e Malta; e a *rota Ocidental*, do noroeste da África à Espanha.

O aumento no fluxo de imigrantes na Europa passou a ser verificado a partir de 2013 e atingiu o ápice entre 2015 e 2016, quando passou a ser caracterizado como crise. Ora uma crise “migratória”, ora “dos refugiados”, ora “humanitária”. Entre 2015 e 2017, segundo dados da UNHCR (2015) mais de 3 milhões de pessoas pediram *proteção internacional*¹ à União Europeia, vindos de países arrasados por conflitos, principalmente da Síria, Afeganistão e Iraque. Em oito anos, entre 2013 e 2021, a demografia dos fluxos migratórios mudou, mas a situação permanece a mesma: por ano,

¹ Proteção Internacional é a expressão genérica utilizada no Direito da União Europeia e que abrange o estatuto de refúgio, o estatuto de proteção subsidiária e a proteção temporária.

dezenas de milhares de pessoas arriscam-se em viagens perigosas e desesperadas, em busca de proteção ou simplesmente de condições de vida mais dignas. A UNHCR estima que cerca de 20 mil vidas foram perdidas nas águas do Mediterrâneo entre 2014 e 2019. 80% destas mortes (constatadas e presumidas) ocorreram na rota Central, tornando-a a rota migratória com a maior taxa de mortalidade do mundo (UNHCR, 2015).

O presente trabalho foi pensado e estruturado a partir deste contexto. Como imigrante na Europa e tendo-me expatriado em outubro de 2015, durante o ápice da crise humanitária, ter acompanhado o desenrolar dos factos através dos meios de comunicação foi determinante para meu interesse acadêmico pelo tema e reflexões sobre condições de identidade e existência no Norte global e as contradições de um sistema que se posiciona como humanitário e cosmopolita, ao passo que permite a morte de dezenas de milhares pessoas à beira de sua porta.

Nos últimos anos, um grande número de investigadores, especialmente na área das Relações Internacionais e dos Estudos Políticos, tem-se dedicado a estudar o fenômeno da imigração, especialmente sob uma ótica construtivista, com algum enfoque nos estudos de segurança e, nomeadamente, dos processos que ensejam a securitização da imigração; e a securitização da imigração é o ponto a partir do qual analisam políticas anti-migratórias, especialmente em momentos de crise, como medidas adotadas em um regime excepcional.

Discursos políticos negativos sobre a imigração muitas vezes recorrem a diferentes expressões linguísticas e metáforas, geralmente relacionadas a desastres naturais, ou adjetivam a migração como irregular ou ilegal. A diferenciação no uso das expressões 'refugiado' ou 'imigrante' (para designar o imigrante econômico) para categorizar a legitimidade, ou não, das reivindicações de proteção internacional por parte daqueles que estão em movimento foi bastante utilizada para fundamentar políticas de exclusão e contenção do fluxo de pessoas. Igualmente, discursos relacionando imigrantes e terrorismo ganharam força, especialmente em razão da presença do Estado Islâmico na Síria, país de proveniência do maior número de pessoas durante a “crise migratória” em 2015. Crawley e Skleparis (2017) criticam a construção de categorias como um todo ante a diversidade de experiências individuais e a

complexidade dos motivos que levam pessoas a migrar; e o amplo espectro de propósitos políticos que tais categorias podem servir, argumentando que:

“Categories dominating political, policy and media debates associated with Europe’s ‘migration crisis’ are not simply inadequate tools for capturing the complex drivers of migration across the Mediterranean but also serve to perpetuate and reinforce a simplistic dichotomy which is used to distinguish, divide and discriminate between those on the move” (Crawley e Skleparis, 2017, p. 52).

Com efeito, no livro *Lights in the Distance: Exile and Refuge at the Borders of Europe*, o jornalista Daniel Trilling (2018) traça uma narrativa da crise humanitária através da história de alguns imigrantes: as suas motivações para migrar, suas jornadas e as dificuldades em conseguir refúgio na Europa. O livro retrata, acima de tudo, a complexidade e diferentes dimensões da migração e as dificuldades encontradas pelos imigrantes ao tentarem navegar a burocracia do Sistema Comum Europeu para Asilo.

O discurso enfatizando a existência de uma “crise”, seja esta adjetivada como migratória, dos refugiados ou mesmo humanitária, cria uma narrativa que possibilita a utilização de mecanismos extraordinários e emergenciais para geri-la, alguns dos quais se mostram contraditórios com toda a sistemática internacional de proteção dos Direitos Humanos. Nesse sentido:

“Discourses of crisis become a way to governmentally produce and manage (rather than deter) the crisis. “Crisis” becomes a perennial state of exception that turns into a rule and common sense and thus renders critical thinking and acting redundant, irrational, and ultimately unpatriotic” (Butler e Athanasiou, 2013, p. 149).

Por tal razão, ao longo deste trabalho, usarei as expressões “migrante” ou “imigrante”, de forma genérica e indistinta, sem conteúdo axiológico. Quando for necessário o uso da terminologia mais tecnicamente adequada, especialmente quando da análise de conceitos jurídicos, usarei a expressão mais específica para indicar ora imigrantes econômicos (e, portanto, imigrantes “voluntários”), requerentes de asilo ou proteção internacional, refugiados e deslocados internos (imigrantes “involuntários” ou

“forçados”). E, se de facto houve uma crise, preferimos qualificá-la como uma crise humanitária.

Propomos, no presente trabalho, um paradigma ligeiramente diverso. Políticas migratórias são, por definição, biopolíticas. Sua razão de ser é controlar o fluxo populacional, permitir e estimular a imigração quando e como convém ou travar a entrada daqueles que não são bem-vindos. A partir desta premissa, o presente trabalho tem como pergunta de partida: *as políticas para gestão da “crise” no Mediterrâneo, que permitiram a morte de milhares de pessoas, foram adotadas em uma situação de excepcionalidade – ou seja no contexto de um estado de exceção – ou elas existem num contexto social, económico, político e jurídico que lhes permitem e respaldam antes mesmo da situação de “crise”?*

Nossa proposta é analisar o sistema jurídico de proteção humanitária, refúgio e asilo em vigor na União Europeia e principais medidas adotadas no período entre 2013 e 2019 e suas consequências a partir de uma lente teórica construída sobre as reflexões de filósofos que, de maneira interconectada, mas cada um a sua forma, pensam sobre as dinâmicas de exclusão e alteridade nas democracias liberais a partir de uma abordagem biopolítica. O principal objetivo é problematizar o paradoxo entre a retórica humanitária e protetiva e políticas que são inerentemente excludentes, perpetuadoras de um senso de alteridade e alienabilidade que justificam o “deixar morrer”, apesar da assumida responsabilidade pela salvaguarda e proteção da vida do outro.

O método adotado é o dedutivo e a estratégia escolhida é o de estudo de caso descritivo, partindo da teoria sobre as governamentalidades e dinâmicas sociopolíticas de exclusão, e tendo em conta a dimensão biopolítica das políticas migratórias da União Europeia, especialmente do Sistema Comum de Asilo (CEAS), e tem como recorte espaço-temporal os acontecimentos na Europa entre 2013 e 2019, com especial enfoque na “rota Central do Mediterrâneo”.

As técnicas adotadas são: revisão de bibliografia mediante o estudo das reflexões de alguns filósofos sobre as temáticas da biopolítica e mecanismos de exclusão sociopolítica nas democracias liberais, assim como a produção de outros investigadores também debruçados sobre as questões políticas e éticas em torno do controle da

imigração pelo Mediterrâneo; pesquisa e análise de documentação regulatória, nomeadamente a legislação internacional pertinente aos direitos dos refugiados e imigrantes forçados e o direito internacional do mar, além de documentos oficiais das agências europeia (como, por exemplo, EASO, FRONTEX, FRA); análise de dados secundários sobre imigração, divulgados pelo EUROSTAT, Organização Internacional para Migrações, pela Agência das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR) e guarda costeira italiana; e relatos e relatórios publicados por Organizações Não-Governamentais dedicadas ao monitoramento do respeito e à salvaguarda dos direitos humanos (Amnistia Internacional, Human Rights Watch, UNHRC), bem como de organizações diretamente envolvidas nas operações de busca e resgate no Mediterrâneo. Em relação aos dados coletados, cabe uma nota: dados sobre imigração, especialmente imigração não-documentada, não são precisos e em vários casos foram consolidados pelas fontes originais com base em estimativas e relatos. Igualmente, os dados sobre as mortes e desaparecimentos no mar são estimados com base em relatos, já que não existe documentação oficial destas embarcações (como lista ou manifesto² de passageiros).

O trabalho está dividido em três partes, sendo cada parte correspondente a um capítulo. O primeiro capítulo consiste num estudo teórico sobre a normalização como forma de controle da população e de exclusão (ou rejeição) sociopolítica de uma população, no contexto de sociedades democráticas, liberais e pretensamente cosmopolitas (tal qual a União Europeia), a partir do pensamento de dois filósofos centrais, Michel Foucault e Hannah Arendt, e das reflexões construídas por quatro outros pensadores contemporâneos sobre o legado dos dois primeiros: Giorgio Agamben, Adela Cortina, Achille Mbembe e Judith Butler. O tema central que será analisado é o controle biopolítico como mecanismo de normalização e a alteridade (ou não conformação ao padrão normalizado) como fundamento para a exclusão sociopolítica.

² “Manifesto” é um documento oficial que lista a carga, tripulação e/ou passageiros de um veículo, aeronave ou embarcação.

O segundo capítulo trata da análise normativa vigente na União Europeia e seus Estados-Membros quanto aos direitos humanos, nomeadamente em relação aos temas proteção internacional de refugiados e requerentes de asilo e resgate de pessoas no mar. Tal análise tem o objetivo de estabelecer o paradigma jurídico-normativo que determina a responsabilidade assumida pelos Estados quanto à salvaguarda e proteção da vida do outro, através dos tratados e protocolos internacionais dos quais são signatários e do direito da União Europeia, e estabelecer o *state of play* jurídico no qual os eventos e políticas que serão analisados na terceira parte ocorreram. Dentre as fontes que fundamentam a análise estão as normas internacionais e europeias que determinam o direito ao refúgio e asilo e a obrigação dos estados signatários em proteger os refugiados e requerentes de asilo, como a Convenção de Genebra 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e o protocolo adicional de 1967 (Nações Unidas, 1951), o Tratado de Funcionamento da União Europeia (2012), a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (Conselho da Europa, 1950) e a Carta de Direitos Fundamentais (União Europeia, 2016a), as diretivas e regulamentos que compõem o Sistema Comum Europeu para Asilo; bem como as convenções internacionais em matéria de Direito do Mar e segurança marítima, nomeadamente as que regulamentam as operações de busca e salvamento, como a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS - International Maritime Organization, 1974), a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo (Convenção SAR - International Maritime Organization, 1979), Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo (International Maritime Organization, 1989) e a Convenção sobre o Alto Mar (Nações Unidas, 1958) e os regulamentos da União Europeia sobre vigilância de fronteiras que tratam sobre operações de salvamento em águas territoriais e em alto mar. Optamos pela análise apenas de tratados internacionais dos quais os Estados-Membros da União Europeia são signatários e do Direito da União Europeia, uma vez que buscam harmonizar, através da adoção de padrões e critérios mínimos, a legislação dos Estados signatários.

O terceiro capítulo trará a análise das principais políticas e medidas adotadas (ou não adotadas, conforme o caso) pela União Europeia e pela Itália no contexto da

rota do Mediterrâneo Central, no período entre 2013 e 2019, analisando simultaneamente o impacto destas no número de mortes verificadas no período. As principais fontes utilizadas para a análise foram dados sobre imigração, divulgados pelo EUROSTAT, Organização Internacional para Migrações, pela Agência das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR) e guarda costeira italiana, documentos oficiais das agências europeias e internacionais direta ou indiretamente envolvidas na gestão do fluxo migratório, como a European Asylum Support Office (EASO), FRONTEX e a Agência para Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA); e relatos e relatórios publicados por Organizações Não-Governamentais dedicadas ao monitoramento do respeito e à salvaguarda dos direitos humanos (Amnistia Internacional, Human Rights Watch, UNHRC), bem como de organizações diretamente envolvidas nas operações de busca e resgate no Mediterrâneo.

1. Biopolítica e Racismo: o governo dos corpos.

Nas últimas décadas, estudos sobre migrações, refúgio e deslocamentos forçados ganharam âmbito, sendo estudadas a partir de diversos enfoques dentro das ciências sociais e estudos filosóficos. Sendo um tema que engloba fluxos e controle de populações, abordagens a partir de uma perspectiva biopolítica ganharam tração na academia, especialmente com o exponencial aumento do número de chegadas em território europeu, por terra e por mar, a partir de meados de 2015. *Biopolítica* assim entendida a partir da concepção foucaultiana de “governo da vida”.

A abordagem de Michel Foucault sobre as dinâmicas de poder e controle na sociedade é extremamente relevante para uma compreensão crítica da ordem mundial no século XXI e, especialmente, dos paradoxos (ou inconsistências) das democracias liberais. Durante a década de 1970, Foucault direcionou suas aulas no *Collège de France* para a análise das relações de poder e dominação dissipadas na sociedade, responsáveis, em último grau, pela normalização dos comportamentos a partir da dominação dos corpos, e como esta serve ao poder político-econômico e ao poder soberano (assim entendido como o poder do governo estatal). Nesse sentido, aduz o autor que: “É fixando-se nessas técnicas de poder, partindo delas, e mostrando o lucro econômico ou as utilidades políticas que dela derivam, em certo contexto e por certas razões, que se pode compreender como, efetivamente, esses mecanismos acabam por fazer parte do conjunto” (Foucault, 2005, p. 39).

Foucault busca inverter a forma de analisar as relações de poder na sociedade: analisar as relações de poder e dominação não só a partir do poder soberano e como este se irradia, mas também a partir de uma “mecânica polimorfa da disciplina” (Foucault, 2005, p. 45) e como ambas, em conjunto, constituem os mecanismos gerais de poder na sociedade. Sua principal intenção, portanto, não é procurar definir o que é poder, mas tentar entender como ele funciona e se institui na sociedade.

Aliás, a própria concepção de poder para Foucault (2008b, p. 5) demonstra a sua forma de problematizar a questão: partindo de práticas concretas para então passar aos conceitos universais. Assim, afasta-se do *mainstream* do pensamento político,

contratualista, para quem poder político (do soberano) é o resultado da constituição do Estado através do contrato social, interpretando o poder como:

“um conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não o consigam – justamente o poder. (...) Os mecanismos de poder são parte intrínseca de todas essas relações [de produção, familiares, sexuais, etc.], são circularmente o efeito e causa delas, mesmo que, é claro, entre os diferentes mecanismos de poder que podemos encontrar nas relações de produção, nas relações familiares, nas relações sexuais, seja possível encontrar coordenações laterais, subordinações hierárquicas, isomorfismos, identidades ou analogias técnicas, efeitos encadeados que permitem percorrer de uma maneira ao mesmo tempo lógica, coerente e válida o conjunto dos mecanismos de poder e apreendê-los no que podem ter de específico num momento dado, durante um período dado, num campo dado” (Foucault, 2008a, pp. 4-5).

Será na década de 1970³, que Foucault desenvolverá de forma mais aprofundada sua percepção de *biopoder*⁴, como “as sociedades ocidentais modernas, a partir do século XVIII, voltaram a levar em conta o fato biológico fundamental de que o ser humano constitui uma espécie humana” (2008a, p. 3) ou, simplesmente, o poder social e político sobre a vida em si. Posteriormente (Foucault, 2008a), passa a refletir sobre o biopoder a partir da genealogia das *governamentalidades*, ou seja, “o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder [o biopoder] que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança”

³ Nomeadamente no âmbito dos seminários dos anos letivos 1975-76, 1977-78 e 1978-79 da cátedra *Histoire des Systèmes de Pensée*, no *Collège de France*, publicados sob os títulos, respectivamente: *Il Fault Defendre la Societé; Sécurité, Territoire, Population*; e *Naissance de la Biopolitique*.

⁴ No final do tomo 1 de *Histoire de la Sexualité (La volonté de savoir)*, publicada originalmente em 1976, Foucault faz suas primeiras reflexões sobre o biopoder nas sociedades modernas. Até a transcrição, edição e publicação das aulas no *Collège de France*, a partir do fim dos anos 1990, aquela era a principal, quiçá única, fonte do pensamento de Foucault sobre a biopolítica.

(Foucault, 2008a, p. 143). As governamentalidades, assim, são as técnicas e tecnologias do biopoder, operando por meio de instituições estatais ou não. Ao fim (Foucault, 2008b), discorre sobre a “arte de governar” sob o ponto de vista das sociedades liberais, analisando o liberalismo não como uma teoria ou como ideologia mas como modo de fazer, como “princípio e método de racionalização do exercício do governo” (Foucault, 2008b, p. 432) – ou seja, “estudar o liberalismo como o quadro geral da biopolítica” (Foucault, 2008b, p. 442), sendo a biopolítica “a maneira como se procurou, desde o século XVIII, racionalizar os problemas postos à prática governamental pelos fenômenos próprios de um conjunto de viventes constituídos em população” (Foucault, 2008b, p. 431).

Quanto às “tecnologias de poder”, abordagem analítica que prefere a um estudo puramente filosófico-político, Foucault (2008a) discorre como estas evoluíram ao longo dos séculos, sendo historicamente centradas no corpo dos indivíduos – dos súbditos – através do poder disciplinar, e que a partir do final do século XVIII surge uma nova tecnologia de poder centrada não no corpo, mas na vida; ou seja, tendo como principal objeto o controle da população. Foucault irá discorrer de forma mais aprofundada sobre isso em *Segurança, Território, População*, ao demonstrar como os dispositivos de segurança – principal tecnologia de governo do biopoder – racionaliza o acaso e as probabilidades como forma de lidar com uma determinada questão, diferentemente do poder disciplinar, por exemplo, cuja técnica é a de impedir que tal situação ocorra (2008a, pp. 76-78)⁵.

Foucault explica o biopoder em contraste com o poder soberano e o poder disciplinar e os analisa, didaticamente, dentro de uma cronologia. Contudo, ele também demonstra como um persiste e circula no outro. Em *Segurança, Território, População*, por exemplo, ele explica os mecanismos de segurança em contraposição às estruturas jurídico-legais (soberanas) e de disciplina, mas sempre ressaltando como a existência de

⁵ Ele usará, entre outros exemplos, o controle da epidemia de varíola. Ao passo que o poder disciplinar busca impedir a epidemia (tratar os doentes e tentar impedir o contágio através de regras de afastamento social), o biopoder vai racionalizar as probabilidades através, primeiro, da variolização e depois pela vacinação, ou seja, vai gerir a crise através de um cálculo estatístico de risco. (2008a, pp. 76-78)

uma não implica na inexistência (ou na extinção) das outras (Foucault, 2008a, p. 11). A contraposição serve, didaticamente, para ilustrar como cada tecnologia de poder responde à mesma situação e, também, para demonstrar como os dispositivos de segurança representam uma deslocação do objeto do poder do território para a população, isso é, ao passo que o problema tradicional da soberania é a segurança do território (segurança do príncipe e seu território, conforme Maquiavel), o biopoder vai tratar principalmente do governo de uma multiplicidade biológica, da “segurança da população e, por conseguinte, dos que a governam” (Foucault, 2008a, pp. 85-86).

O ponto de viragem, para Foucault, é o desenvolvimento das ciências, em especial da estatística, atrelada à inclusão de políticas econômicas liberais no século XVIII. O desenvolvimento das teorias econômicas e, nomeadamente, a incorporação de uma tecnologia liberal na razão de governo fazem com que a população deixe ser vista como um conjunto de indivíduos submetidos à vontade de um soberano, e passe a ser compreendida como um “conjunto de elementos, no interior do qual podem-se notar constantes e regularidades até nos acidentes, no interior do qual pode-se identificar o universal do desejo produzindo regularmente o benefício de todos e a propósito do qual pode-se identificar um certo número de variáveis que ele depende e que são capazes de modificá-lo” (Foucault, 2008a, p. 97).

Isso ocorre na medida em que o *homo oeconomicus* passa a habitar o espaço da soberania, mas ele é irreduzível à esfera do direito (o espaço da soberania por excelência) uma vez que, para o pensamento econômico liberal, o poder do Estado deve ser limitado, senão reduzido.

"No pensamento liberal, teoria do controle do poder e teoria da limitação das tarefas do Estado procedem no mesmo passo: pode-se até mesmo dizer que a segunda é *conditio sine qua non* da primeira, no sentido de que o controle dos abusos do poder é tanto mais fácil quanto mais restrito é o âmbito em que o Estado pode estender a própria intervenção, ou mais breve e simplesmente no sentido de que o Estado mínimo é mais controlável que o Estado máximo” (Bobbio, 2000, p. 21).

Assim, a “arte liberal de governar” (isto é, o pensamento liberal-democrático) surge como uma resposta à incompatibilidade da liberdade do mercado com a regulamentação jurídico-institucional das relações interpessoais e a sociedade civil; surge de forma de conciliar a estrutura político-jurídica do poder público com os interesses econômicos dos sujeitos econômicos (Foucault, 2008b, pp. 417-419).

Na aula proferida em 17 de março de 1976, ele reflete sobre o “direito à vida e à morte” como um dos atributos principais do poder (Foucault, 2005, pp. 285-315). Enquanto o soberano controla a população por meio da violência e da disciplina, ao “fazer morrer ou deixar viver”⁶, o biopoder é caracterizado não só pela regulação, controle e disciplina do corpo e dos aspectos da vida, mas também de uma verdadeira manipulação dos comportamentos e dos fenômenos para “fazer viver”, ou seja, a fim de fornecer a boa vida (2005, p. 294).

Na medida em que a prevalência de governamentalidades não implica na extinção das tecnologias de poder da soberania (e, portanto, disciplinares, a partir do direito penal). Um poder que visa “fazer viver” também pode “deixar morrer”. Isso é possível, ele argumenta, através de cesuras no *continuum* biológico da espécie humana, a partir do racismo, que possibilita estabelecer uma relação positiva entre a morte de uns e o bem-estar e sobrevivência de outros, mesmo na ausência de um contexto bélico (Foucault, 2005, pp. 304-305). O “racismo”, assim, permite a discriminação em relação a certos segmentos da população que estariam ou não sujeitos ao bem-estar, saúde e segurança, ou seja, como a construção social com profundas implicações políticas e sociais e que é a base para formas de discriminação e desigualdade. É importante notar que Foucault, ao falar em racismo, não está a falar exclusivamente do “racismo étnico”, próprio do Darwinismo Social e das teorias evolucionistas do século XIX mas, sim, do que ele chama de “racismo biológico”, ou seja, a rejeição (política e social) de tudo aquilo que é diferente, não conforme, não normalizado. É o que ele chama de “extrapolação

⁶ O direito à vida e à morte como um dos atributos principais da soberania em sua forma mais primordial, isso é, na capacidade do soberano em punir (inclusive com pena de morte) quem lhe desobedece e de fazer com que os sujeitos travem guerras (e morram) em nome e defesa dos interesses do soberano.

biológica do inimigo político” (Foucault, 2005, p. 308). A norma – ou a normalização – é, assim:

“o elemento que vai circular entre o disciplinar e o regulamentador, que vai se aplicar, da mesma forma, ao corpo e à população, que permite a um só tempo controlar a ordem disciplinar do corpo e os acontecimentos aleatórios de uma multiplicidade biológica, esse elemento que circula entre um e outro é a ‘norma’. A norma é o que pode tanto se aplicar a um corpo que se quer disciplinar quanto a uma população que se quer regulamentar” (Foucault, 2005, p. 302).

Foucault anota duas diferentes dinâmicas de “normalização”: numa, a do poder disciplinar (que ele chama de “normação”), é a norma (lei ou regulamento) que estabelece o que é normal e o que não é; na outra, a do biopoder, o parâmetro do que é normal ou não será obtido a partir da análise da população – de um cálculo-médio dos comportamentos – para depois serem institucionalizados.

“Nas disciplinas, partia-se de uma norma e era em relação ao adestramento efetuado pela norma que era possível depois distinguir o normal do anormal. Aqui, ao contrário, vamos ter uma identificação do normal e do anormal, vamos ter uma identificação das diferentes curvas de normalidade, e a operação de normalização vai consistir em fazer essas diferentes distribuições de normalidade funcionarem umas em relação às outras e [em] fazer de sorte que as mais desfavoráveis sejam trazidas às que são mais favoráveis” (Foucault, 2008a: 82-83).

A filósofa – ou teórica da política, como ela preferia – alemã Hannah Arendt, na década de 1950, já tratava da incorporação da vida como um dado biológico (*sheer life*) na política. Apesar de nunca utilizar as expressões “biopoder” ou “biopolítica”, suas obras sobre a condição humana (1998 [1958]) e sobre a origem dos totalitarismos (2017 [1951]) são, essencialmente, biopolíticas na concepção aqui utilizada e servem, em complemento à visão trazida por Foucault, como base para diversas reflexões sobre as diferentes dinâmicas de poder e exclusão nas sociedades contemporâneas, especialmente quanto às contradições da teoria democrática, sua (des)conexão com a teoria liberal e a relação entre colonialismo, imperialismo e racismo.

Para Arendt, a condição humana é definida em termos da *vita activa*: o labor, ou seja, aquilo que fazemos para garantir a nossa subsistência (vida); trabalho, aquilo que criamos, as transformações que fazemos na natureza e que persistem para além da existência daquele que as criou (mundanidade); e a ação, que é a atividade entre homens e, por isso, pressupõe pluralidade. Conquanto labor e trabalho existem no espaço privado, a ação só é possível no espaço público e, conseqüentemente, a pluralidade é a *conditio per quam* da política (1998, p. 7).

Partindo de uma análise da história do pensamento político-filosófico, Arendt (1998, pp. 30-31) anota que quando a burguesia emerge como classe economicamente dominante, porém politicamente subordinada, há uma viragem no modelo governativo que, resgatando os textos gregos⁷, usam a propriedade privada como fundamento para a liberdade e a liberdade como o fundamento para a igualdade política. Na criação teórica do Estado moderno – surgido a partir dos princípios iluministas de liberdade e igualdade e das revoluções do século XVIII, nomeadamente a Revolução Francesa e a Revolução Industrial – a propriedade (âmbito privado) é o fundamento para a liberdade dos cidadãos em relação ao domínio absoluto do Estado, e a igualdade natural entre os homens é o fundamento para a emancipação política da classe burguesa.

Contudo, as promessas de universalidade do Iluminismo – e de igualdade política das revoluções burguesas e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – contrastam fortemente com a expropriação, isso é, a “privação de certos grupos de um lugar no mundo e sua exposição nua às exigências da vida” (Arendt, 1998, pp. 254-255). A construção do Estado – especificamente do Estado liberal, que é a base da organização política das sociedades contemporâneas ocidentais – em torno de uma concepção de “bem comum” não consegue acomodar a diversidade de grupos que

⁷ Para os gregos, havia a separação completa entre as esferas pública e privada. No espaço privado, representado pela família e, materialmente, pela propriedade, a organização se dava de forma hierárquica, sob o comando do chefe da casa. A estrutura doméstica (e, portanto, privada) era o ambiente em que as atividades essenciais à sobrevivência e subsistência eram realizadas (Arendt, 1998, p. 32). No espaço público, o lugar da organização administrativa - da *polis* - havia a igualdade entre os cidadãos. Contudo, o conceito de cidadania era extremamente restrito àqueles que eram livres. Na medida em que mulheres, escravos e estrangeiros, em geral, estavam adstritos à esfera doméstica, eles não eram livres e, portanto, não tinham lugar no espaço público.

concorrem pelo espaço político, econômico e social dentro de um determinado território.

Tal qual Foucault, Arendt explica o fenômeno através do surgimento da sociedade (*social realm*). Sociedade para ela, é o espaço “curiosamente híbrido”, “nem público e nem privado em termos estritos”, onde interesses privados ganham relevância pública, que surge de forma mais ou menos concomitante com a modernidade (1998, p. 35). Por um lado, o âmbito político perde espaço e, por outro, estruturas e processos econômicos são emancipados do âmbito doméstico para o público, e o governo passa a ser estruturado à luz da gestão doméstica. Ou, como ela coloca, as linhas entre o público e o privado apagam-se, e o Estado passa a ser a “gigantic, nation-wide administration of housekeeping” (1998, p. 28).

Sendo a sociedade o âmbito no qual a estrutura familiar – privada – é alargada para a escala da nação, Arendt argumenta que a igualdade entre os cidadãos não é uma igualdade entre pares (uma vez que a pluralidade é a condição da política), mas, sim, tal qual a igualdade dos membros da família em relação ao chefe da casa. Ou seja, ela é o resultado ficcional da organização social. E, sendo assim, a sociedade exclui a possibilidade de ação, na mesma medida em que a ação é inexistente na organização hierárquica da “família”⁸ (Arendt, 1998, p. 40). Lembremos que, nos primórdios do Estado Constitucional – e até há muito pouco tempo⁹ – a possibilidade de participação política ativa, manifestada pelo direito ao voto, era limitada a um pequeno número de “iguais” não obstante os princípios da igualdade e da liberdade tão propagados pela retórica do pensamento liberal-democrático. Esse pequeno grupo de “iguais” é a elite político-econômica que detém a possibilidade de ação política (ou o “poder” na sua acepção mais tradicional). Portanto, a sociedade moderna exclui a possibilidade de ação

⁸ Família, aqui, em seu modelo estrutural patriarcal, tradicionalmente propagado como o modelo normal (correto) de família em que o pai (ou o patriarca) é o chefe da casa e está hierarquicamente acima dos demais membros da família.

⁹ O Sufrágio Universal começou a ser paulatinamente implementado pelos países a partir do início do Século XX. E, até os dias de hoje, o direito ao voto por si só nem sempre garante a efetivação, na prática, dos direitos garantidos em lei, especialmente para alguns grupos marginalizados.

para a grande maioria da população – e, conseqüentemente, a pluralidade política – e os membros da sociedade devem aderir a padrões e comportamentos “normalizados”.

“It is decisive that society, on all its levels, excludes the possibility of action, which formerly was excluded from the household. Instead, society expects from each of its members a certain kind of behavior, imposing innumerable and various rules” (Arendt, 1998, p. 40).

O âmbito social, desta forma, existe sob o princípio da discriminação, que é a base da livre associação e formação de grupos, na medida em que nos unimos às pessoas que nos parecem semelhantes. Dessa forma, na modernidade, a proteção da família é substituída pela proteção do grupo, pela solidariedade social. “Igualdade”, portanto, é definida por um conjunto de características comuns à e padrões de comportamento impostos pela elite político-econômica. Arendt afirma que, quanto mais a igualdade se transforma num facto social em si mesmo, sem qualquer parâmetro em que possa ser mensurada ou explicada, mais chances há de ser confundida com uma qualidade inata de todos os indivíduos, em que ser igual a todos os outros é ser “normal” e qualquer desvio implica em anomalia. “This perversion of equality from a political into a social concept is all the more dangerous when a society leaves but little space for special groups and individuals, for then their differences become all the more conspicuous” (Arendt, 2017, p. 69). Em termos foucaultianos, é a normalização a partir de uma dinâmica biopolítica de poder.

A normalização de comportamentos sociais na contemporaneidade implica, portanto, que pessoas são livres para ser o que elas são, desde que “o que elas são”, seja compatível com um determinado padrão aceite. “The ‘alien’ is a frightening symbol of the fact of a difference as such, as indicates those realms in which man cannot change and cannot act and in which, therefore, he has a distinct tendency to destroy” (Arendt, 2017, p. 395). Ou seja, apesar dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação contidos na maioria dos ordenamentos jurídicos contemporâneos de base liberal (senão todos), sua previsão normativa não é suficiente para sanear determinadas estruturas e instituições existentes na sociedade que, na prática, impedem o pleno gozo da suposta igualdade – do aparecimento – no espaço público por determinadas pessoas.

O espaço de aparecimento, “where I appear to others as others appear to me, where men exist not merely like other living or inanimate things, but to make their appearance explicitly” (Arendt, 1998, p. 198-199), é o “pedaço” do espaço público em que a política se realiza.

Segundo Benhabib (2003, p. 75), Arendt identificou a dialética central do Iluminismo e da modernidade como o conflito entre os princípios universalistas dos “Direitos do Homem e do Cidadão”, e anseios de alteridade, diferença e identidades particulares que também acompanhavam a modernidade. Com a expansão social, nomeadamente nas sociedades massificadas, a progressiva emancipação de diversos grupos para participação política expõe, como fratura exposta, as diferenças identitárias e consequentes desigualdades sociais. “The more equal conditions are, the less explanation there is for the differences that actually exist between people; and thus all the more unequal do individuals and groups become” (Arendt, 2017, p. 69).

Esse paradoxo apontado por Arendt – de que quanto mais iguais são as condições (políticas), mais aparentes são as diferenças (a alteridade) – se explica pelo preconceito. Ao longo dos séculos, os comportamentos sociais normalizados definidos pela elite político-econômica, propagaram o preconceito de que determinados grupos – por não fazerem parte da tal elite sociopolítica – não têm lugar no espaço de aparecimento, e nenhuma lei ou princípio, nem mesmo a emancipação política de alguns destes grupos, foi capaz de mudar, até hoje, essa concepção. “It is because equality demands that I recognize each and every individual as my equal, that the conflict between different groups, which for reasons of their own are reluctant to grant each other this basic quality, take on such terribly cruel forms” (Arendt, 2017, p. 70).

E a dispersão de preconceitos é, precisamente, um dos objetivos da política para Arendt. “O verdadeiro preconceito”, Arendt explica, “pode ser reconhecido porque nele se oculta um juízo já formado, o qual originalmente tinha uma legítima causa empírica que lhe era apropriada e que só se tornou preconceito porque foi arrastado através dos tempos, de modo cego e sem ser revisto” (2018¹⁰). “A eficiência e a

¹⁰ Trata-se de uma fonte em documento digital (ePub), na qual a numeração das páginas varia de acordo com o tamanho da fonte escolhido para leitura.

periculosidade dos preconceitos reside no fato de neles sempre se ocultar um pedaço do passado” (2018¹¹).

Nos últimos anos, o filósofo italiano Giorgio Agamben emergiu como grande expoente nos estudos críticos sobre migração e fronteiras, não só no campo da filosofia política como especificamente dentre os estudiosos das Relações Internacionais. Em *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*, reinterpretando Foucault, o italiano argumenta que o poder soberano simultaneamente constitui e é constituído pela vida biológica, de modo que a produção de um corpo biopolítico é a atividade original do poder soberano (1998, p. 06); o poder soberano é em si biopolítico.

Agamben constrói seu argumento sobre a definição de soberania dada pelo alemão Carl Schmitt: o soberano é aquele que decide quanto à exceção (apud Agamben, 1998, p. 15). Assim, todo o sistema jurídico-político é definido pela exceção, ou seja, pelo que lhe é excepcional, o que Agamben chama de paradoxo da soberania. E a principal característica da exceção, para Agamben, é o fato dela não se subtrair à regra e, sim, existir na suspensão da regra; é uma condição de ser incluída pela sua exclusão. “The sovereign exception (as zone of indistinction between nature and right) is the presupposition of the juridical reference in the form of its suspension” (Agamben, 1998, p. 21). Agamben se mostra interessado no que ele chama de zona de indiferenciação entre a norma e a exceção, criada quando a exceção ao normal funcionamento da lei se transforma em regra; quando o estado de exceção se materializa e vira permanente.

Na medida em que toda a estrutura jurídico-política dos direitos fundamentais/individuais são baseados na cidadania - e a cidadania é estruturada com base na premissa de pertencimento a uma nação, da nacionalidade -, aqueles que não pertencem são colocados à margem do sistema de proteção dos direitos humanos; em outras palavras, eles podem ter os seus “direitos fundamentais inalienáveis” muito facilmente alienados e existem, portanto, na chamada zona de indiferenciação entre a norma e a exceção. Assim, uma vez excluídos da proteção da lei, pode-se dizer que há um retorno a um “estado de natureza” hobbesiano, a um estado de vida nua (zoē); a

¹¹ Trata-se de uma fonte em documento digital (ePub), na qual a numeração das páginas varia de acordo com o tamanho da fonte escolhido para leitura.

vida biológica entra no domínio do poder soberano. “The paradox involved in the loss of human rights is that such loss coincides with the instant when a person becomes a human being in general [...] and different in general, representing nothing but his own absolutely unique individuality which, deprived of expression within and action upon a common world, loses all significance” (Arendt, 2017, p. 395). Assim, Agamben procura relacionar o pensamento de Michel Foucault e de Hannah Arendt a partir da figura do *homo sacer*, ou seja, do dogma da inviolabilidade da vida.

Todavia, toda a argumentação de Agamben gira em torno de exemplos contemporâneos e extremos, que representam o ápice não da biopolítica, mas sim da tanatopolítica: os campos de concentração nazi, a subjugação dos corpos dos encarcerados, os campos de refugiados. De forma que sua argumentação é centrada em exemplos nos quais o despimento da proteção da lei e mesmo a subjugação da vida humana são realizados mediante a exclusão da cidadania como elemento de proteção. Por outro lado, ambos Foucault e Arendt oferecem-nos uma leitura mais subtil, a partir das nuances nas dinâmicas sociais das democracias liberais em que, apesar da inviolabilidade da vida humana, deixar que alguns morram pode ser politicamente justificável se a contrapartida for a manutenção da “boa vida” (seja da elite socio-económico política; seja ‘da maioria’, como no caso das democracias liberais contemporâneas). Agamben fala mais em termos de ação (matar, “vida que pode ser morta”, etc), enquanto Foucault utiliza expressões que denotam omissão, ainda que premeditada (“deixar morrer”) o que nos parece mais coerente com o contexto de democracias liberais, não-autoritárias. Ademais, Agamben coloca o Nazismo alemão como “o primeiro Estado radicalmente biopolítico, o momento de intersecção entre a medicina e a política (1998, p. 143), o que é uma inverdade: políticas higienistas (e mesmo eugenistas) existem e são implementadas como políticas públicas desde muito antes do Estado nazi, como bem explica Foucault (2008a, pp. 76-78).

Para além disso, Agamben passa ao largo de questões como o funcionamento das dinâmicas de poder, da normalização na sociedade e do racismo em sua análise, uma vez que para ele o racismo “functions as a general clause (analogous to 'state of danger' or to 'good morals') that does not refer to any situation of external fact but

instead realizes an immediate coincidence of fact and law” (1998, p. 172). Ao reduzir o racismo como um conceito aberto estabelecido pela ordem jurídico-institucional, o autor ignora completamente as (micro)estruturas de poder e discriminação (não só racial ou étnica, mas também de gênero, económica etc.) disseminadas na sociedade e que possibilitam - ou no mínimo alimentam - a exclusão de direitos e a subjugação do indivíduo à “vida nua”. Ao generalizar o *homo sacer*, afirmando que somos todos virtualmente *homini sacer* (1998, p. 115), Agamben não leva em conta as dimensões sociais e económicas contidas no poder do soberano e, assim, a existência de estruturas de poder e privilégio entre os diferentes grupos e identidades em uma sociedade. Se é bem verdade que todos, indistintamente, estamos submetidos em maior ou menor grau às tecnologias biopolíticas de governo, é que certo a identidade (de gênero, étnica, social, etc.) é um fator que não podemos deixar de considerar ao pensarmos nas dinâmicas de poder na sociedade.

A principal contribuição de Agamben é a construção do estado de exceção como paradigma de governo nas sociedades contemporâneas, particularmente após o 11 de setembro, a partir da imagética do “campo” (de concentração, de prisioneiros de guerra, de refugiados, etc.) como o espaço *in which the normal order is de facto suspended and in which whether or not atrocities are committed depends not on law but on the civility and ethical sense of the police who temporarily act as sovereign* (1998, p. 174). Em *State of Exception* (2005), Agamben analisa não só a construção histórico-jurídica do instituto constitucional (declaração constitucional de suspensão da lei para salvaguarda da própria ordem constitucional, com fundamento na segurança e na ordem pública), mas como a suspensão de facto da lei a partir da securitização, ou seja, o processo pelo qual um ator busca construir através de atos de fala, um outro ator ou situação que normalmente não se enquadra na pauta de segurança como ameaça, e tal construção é aceita pela sociedade (Buzan et al., 1998, p. 25).

É justamente a igualdade radical, ou melhor, a presunção errônea de que todos estamos igualmente submetidos às tecnologias de poder ante a igualdade perante a lei, que cria as condições para a exclusão daquele que é diferente ou não normalizado, como já refletia Arendt. Através da análise jurídica do chamado “discurso de ódio” (hate

speech) no contexto do direito à liberdade de expressão (e seus potenciais limites), a filósofa espanhola Adela Cortina sustenta que as elites conseguem que seja considerado delito o discurso que lhe é contrário, o que não ocorre com os grupos que carecem de “força social”, que podem ser atacados sob a salvaguarda da liberdade de expressão (Cortina, 2017, p. 48). À semelhança do que Arendt nos diz, é a dominação social por parte da elite que permite o não reconhecimento de pessoas pertencentes a outros grupos como iguais e, portanto, normaliza a exclusão. Cortina, contudo, explica o fenómeno a partir da neurociência e da neuroética, argumentando que o cérebro humano é geneticamente condicionado à xenofobia (2017, pp. 72-76).

A autora, assim, introduz o conceito de *aporofobia*, neologismo criado a partir da junção das palavras gregas “áporos” (pobre) e “fobia”, ou seja, “la aversión o rechazo al pobre, porque parece que la pobreza es desagradable, que el pobre plantea problemas y de algún modo contamina. Pero no sólo la pobreza económica, sino la de quien se encuentra desvalido y sin apoyos en una mala situación, la de quien es objeto de críticas, amenazas, desaires o burlas porque carece de poder.” (2017, p. 55)

Contudo, ao colocar a aporofobia como a raiz, ou no mínimo o elemento que permeia diversos outros tipos de fobias sociais (2017, pp. 22 e 59), com especial destaque à xenofobia, a autora ignora o elemento de racismo (ou preconceito) que – este sim – é o elemento primordial de exclusão e alienação do outro. Mesmo os imigrantes económicos “pobre” são bem-vindos, quando conveniente, em determinados contextos económicos, especialmente como mão-de-obra barata para realizar os serviços que a população local não pode ou não quer fazer. A própria história do espaço Schengen e da União Europeia é marcada por jogos políticos consecutivos de abertura à e securitização da migração económica, conforme politicamente conveniente. (Huysmans, 2006, pp. 63-69).

Com efeito, ao englobar pobres e refugiados numa categoria genérica de “destituídos” ou “pior situados” e, portanto, sujeitos à aporofobia, Cortina ignora a importância que a cor da pele ou a origem do indivíduo tem na sua percepção como “pobre”, e cai na falácia eurocentrica de assumir *a priori* que tudo aquilo que não é do

norte global¹² e caucasiano é “pobre”, quando, na verdade, a cor da pele é o primeiro elemento de normalização nas sociedades contemporâneas, visível a olho nu. E isso se demonstra com a diferença de tratamento verificada entre, por um lado, os refugiados provenientes do norte da África e Médio Oriente e a ampla narrativa de que seriam eles, em verdade, imigrantes económicos e como tal não fazem jus à proteção (muito embora sejam provenientes de países que ao longo de sua história foram dominados económica e/ou militarmente por países do norte global) e, por outro lado, os refugiados de nacionalidade ucraniana, recebidos de braços abertos por toda a Europa. Mais ainda, quando se tem em conta os entraves colocados à saída do território ucraniano a pessoas com outras tonalidades de pele que não branca, no começo da invasão russa, no final de fevereiro de 2022, como amplamente noticiado pelos média (Henriques, 2022).

O racismo, em contrapartida, é o foco da abordagem descolonial trazida pelo camaronês Achille Mbembe que, seguindo Foucault, parte da premissa de que “a expressão máxima de soberania reside em larga medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode e quem não pode viver” (2017, p. 107). Contudo, o camaronês chama de *necropolítica* a vertente da biopolítica que subjuga a vida ao poder da morte, ou seja, que dita quem se pode matar ou deixar morrer. Nas sociedades democráticas, Mbembe explica, o monopólio do uso da violência pelo Estado e a interiorização de constrangimentos pelo indivíduo teriam levado à pacificação dos espaços sociais e à substituição da violência dos corpos pela violência das formas, “segundo a narrativa oficial” (2017, p. 32). Contudo, “a brutalidade das democracias nunca foi senão abafada” (*idem*, p. 33), sendo a paz civil no Ocidente depende da violência em outras partes do mundo e da “institucionalização de um regime de desigualdade à escala planetária” com a colonização (*ibidem*, p. 38).

A colonização e a escravatura, para Mbembe, foram dos primeiros exemplos de experiência biopolítica. A sociedade mercantil europeia foi construída a partir da visão de superioridade europeia em relação ao resto do mundo, e a colonização (sustentada pela escravização africana e o genocídio das populações nativas das Américas) a

¹² Norte global aqui entendido em seu sentido político e económico, em oposição ao sul e leste global. *Vide*: Muller, 2020.

expressão necropolítica deste pensamento eurocêntrico e, principalmente, branco. Através do exemplo da democracia de escravos norte americana, Mbembe demonstra que o sistema de *plantation* implantado em larga escala nas colônias do além-mar, suportado pela mão-de-obra dos negros escravizados, é uma expressão necropolítica. “Democracia, plantação e império colonial fazem objetivamente parte de uma mesma matriz histórica. Este facto originário e estruturante é central a qualquer compreensão histórica da violência da ordem mundial contemporânea.” (Mbembe, 2017, p. 43) Para ele, a guerra colonial é marcada pelo desejo de extermínio e é, por definição, *fora de lei*, isto é, fora da jurisdição do Estado que faz a guerra e longe dos olhos da população e, assim, foram campos privilegiados de experimentação, onde “a violência do estado de exceção está condenada a operar a serviço da ‘civilização’.” (*idem*, p. 127) E, assim como Arendt (2017, pp. 206-210), Mbembe conclui que a conquista colonial e imperialista revela o potencial de violência das sociedades ocidentais e que a violência da Segunda Guerra Mundial é a utilização da violência antes reservada ao ultramar em solo europeu. “Dariam lugar a um emergente pensamento da força e da técnica, que, levado às últimas consequências, abriu caminho aos campos de concentração e às ideologias genocidas modernas” (Mbembe, 2017, p. 45).

Sobre a sociedade contemporânea, Mbembe fala que o *nanorracismo*, o “racismo tornado cultura e respiração, na sua banalidade e na sua capacidade de se infiltrar nos poros e nas veias da sociedade” (*idem*, p. 97), praticado sem consciência e normalizado, é o complemento necessário aos dispositivos jurídico-burocráticos que institucionalizam a exclusão, na medida em que representam as políticas de inimizade. Políticas estas que retroalimentam a luta contra o terror, o medo do Outro, a eliminação do percebido como inimigo e a sua desumanização.

Para Judith Butler, a normalização biopolítica ou, como ela prefere chamar, a “noção normativa do (corpo) humano” (2004) determina as noções culturalmente viáveis do humano e, conseqüentemente, quais corpos que devem ser protegidos contra a violência “injustificada” e, principalmente, quais vidas são passíveis de luto.

A pretensão de universalidade dos direitos humanos instituídos no âmbito das Nações Unidas está fundada na noção de uma dignidade inata da vida humana, que deve

ser protegida e salvaguardada. Contudo, a realização desses direitos depende sempre dos mecanismos regulatórios nacionais e estes têm como pressuposto a ideia de cidadania, de pertencimento a uma nacionalidade. Ou seja, elas têm como pressuposto uma suposta condição de igualdade que, como Arendt anota, é ficcional e resultado da associação em grupo: “We are not born equal; we become equal as members of a group on the strength of our decision to guarantee ourselves mutually equal rights” (Arendt, 2017, p. 394). O reconhecimento, assim, é o pressuposto para a humanização do Outro. Para Butler (2004, p. 57), é crucial nos perguntarmos sob quais condições algumas vidas deixam de se tornar elegíveis aos direitos humanos básicos e alegadamente universais.

Em *Bodies that Matter*¹³ (2011 [1993]), Butler reflete sobre a materialidade dos corpos em termos dos processos que levam à “corporificação” social, ou seja, a partir de uma normatividade estabelece quais corpos são importantes. Mas, justamente, a noção normativa do humano permite a despossessão de determinados corpos, que são relegados ao exterior constitutivo da esfera pública. Ela propõe a noção de *matter* como:

“a process of materialization that stabilizes over time to produce the effect of boundary, fixity, and surface we call matter. That matter is always materialized has, I think, to be thought in relation to the productive and, indeed, materializing effects of regulatory power in the Foucaultian sense” (2011, xviii).

É pela corporificação social, é através deste poder normativo que reconhecemos ou compreendemos o outro como um igual, reconhecemos no outro a nossa própria vulnerabilidade e a precariedade da vida, e a necessidade de autopreservação. Ou, o contrário: reconhecemos no outro aquilo que **não** somos e, assim, não reconhecemos a humanidade do outro. E, assim, apreendemos (ou não) o corpo como uma vida.

A partir de um diálogo com as governamentalidades de Foucault e com a figura do rosto de Levinas¹⁴, Butler (2011, 2004) reflete sobre como as diferentes tecnologias

¹³ *Matter*, no inglês, leva a uma dupla interpretação: como matéria, substância corpórea; ou do verbo *to matter*, significando “ter importância”.

¹⁴ O filósofo francês Emmanuel Levinas utiliza o “rosto” do outro como metáfora para a concepção de uma ética fundamentada na precariedade da vida e, principalmente, o reconhecimento da precariedade da vida do outro (*apud* Butler, 2004: xvii)

biopolíticas constroem a normalização dos corpos, a segregação entre os corpos que são importantes e os que não são. Estas tecnologias de poder podem ser estatais ou não e raramente agem de forma isolada: declarações de especialistas e figuras públicas, a forma como os meios de comunicação abordam determinadas populações, a forma de interpretar e aplicar a lei ou, mesmo, a própria lei. “Normative schemes are interrupted by one another, they emerge and fade depending on broader operations of power, and very often come up against spectral versions of what it is they claim to know: thus, there are ‘subjects’ who are not quite recognizable as subjects, and there are ‘lives’ that are not quite – or, indeed, are never-recognized as lives” (Butler, 2009, p. 4).

O corpo é exposto a forças políticas e socialmente articuladas, assim como a reivindicações de sociabilidade que tornam possível a persistência e o florescimento do corpo; a capacidade epistemológica de apreender a vida é parcialmente dependente desta vida ser produzida de acordo com normas que de fato a qualificam como vida (Butler, 2009, p. 3). E é essa desumanização do outro, ou melhor, a “desrealização do outro” que autoriza – ou mesmo legitima – a violência contra estes corpos. “If violence is done against those who are unreal, then, from the perspective of violence, it fails to injure or negate those lives since those lives are already negated” (Butler, 2004, p.33). Violência, aqui, entendida em um sentido mais amplo. Não só o ferir ou matar, mas também as condições de iniquidade que permitem o deixar morrer.

Se uma pessoa (ou, com efeito, um grupo, ou um povo) é considerada perigosa, ou simplesmente subversiva, e nenhum ato perigoso precisa ser comprovado para que isso seja estabelecido como verdadeiro, ela é despossuída do espaço público, retirada da jurisdição da lei e privada das proteções legais às quais os sujeitos sob lei interna e internacional têm direito; estão subjugados à “vida nua”. Existem na excepcionalidade dos direitos, mas não por uma subjugação puramente jurídico-política, como Agamben postula, mas por toda uma estrutura social, lasterada no preconceito, que a perpetua a possibilidade de exclusão. Despossuídos de humanidade, estes “humanos que não são humanos” (Butler, 2004, p. 77) não são passíveis de luto: suas mortes não importam. São apenas números no cálculo político que determina quem vai receber ou não a proteção governamental.

É a partir deste enfoque teórico, sob a noção biopolítica de exclusão, dos corpos matáveis, das vidas que não são passíveis de ser enlutadas, e como elas estão contidas no cálculo político das medidas adotadas para conter a imigração, no contexto da chamada “crise dos refugiados”, que vamos analisar as políticas de asilo e refúgio da União Europeia e Estados-Membros e, mais especificamente, das políticas adotadas para a gestão da população migrante no contexto da rota central do Mediterrâneo, no período compreendido entre 2013 e 2019.

2. O estado dos direitos

A história da humanidade é uma história de migrações e diversos são os motivos que levam uma população a mover-se de um local para outro. Catástrofes naturais, guerras, perseguição política, tráfico humano ou simplesmente a busca por melhores condições de vida. E embora emigrar seja um direito reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o outro lado da moeda – imigrar – não é.

A migração moderna é marcada por uma forte regulamentação e controle. As políticas migratórias são por definição demonstrações do poder biopolítico atrelado à soberania de um Estado, na medida em que tem por objetivo central controlar o fluxo de pessoas por um determinado território, limitando quem pode por ali transitar, visitar temporariamente ou estabelecer residência. O arcabouço jurídico-político que compõe a política migratória de um Estado é amplo e existe na intersecção entre as políticas econômicas e de segurança de um determinado território. Na era do tecnocapitalismo, são medidas que vão desde o simples controle documental nas fronteiras, passam pelos critérios e processos para concessão de vistos de trânsito, estadias de curta duração (para fins de turismo, por exemplo) ou para residência temporária ou permanente, passam pelo controle biométrico, pelo incentivo ao retorno de emigrados, e vão até à forma como o Estado lida com um súbito fluxo imigratório para o seu território.

Há, contudo, uma componente humanitária atrelada à regulamentação da migração, em especial a imigração forçada: prover asilo e realizar operações de busca e resgate são deveres nascidos da nossa humanidade e baseados no reconhecimento de que temos obrigações com o outro enquanto humanos; como parte da responsabilidade coletiva pela salvaguarda e preservação da vida do outro.

Este capítulo tem como objeto a análise do arcabouço jurídico da União Europeia e dos seus Estados-Membros referente ao sistema internacional de proteção aos refugiados e requerentes de proteção internacional e do salvamento de pessoas no mar. A análise aqui contida tem como objetivo estabelecer o paradigma jurídico normativo que determina a responsabilidade pela salvaguarda e proteção da vida do outro a qual a União Europeia (e, por consequência, os Estados-membros) se submete. Esta compreensão é essencial para a análise das políticas e medidas adotadas pela União

Europeia e pelos Estados-Membros em matéria de imigração e asilo, nomeadamente no contexto da chamada “crise” migratória pelo Mediterrâneo. A análise das principais políticas e medidas adotadas no período entre 2013 e 2019 no contexto da rota do Mediterrâneo Central será o objeto do próximo capítulo.

2.1. O sistema de proteção aos refugiados e requerentes de asilo

O movimento de pessoas entre territórios existe necessariamente no contexto do exercício da soberania de cada Estado sobre suas fronteiras. Historicamente, a construção de nações foi o principal motor do deslocamento de pessoas entre as novas fronteiras e a manutenção destas fronteiras é, ainda hoje, a condição de existência dos fluxos de refugiados.

O atual sistema internacional de proteção aos refugiados, tal como todo o sistema internacional dos direitos humanos, tem íntima ligação com os conflitos mundiais do século XX e da necessidade de proteção dos indivíduos. Surge, especialmente, diante da necessidade de uma solução em conjunto pelos Estados envolvidos nos fluxos migratórios causados pelos conflitos do século XX, em especial na Europa, de forma a evitar novas tensões, e da convicção de que os requerentes de refúgio e asilo devem receber determinada proteção que lhes assegure mínimos direitos e liberdades fundamentais. Foi um sistema originalmente criado para ser uma solução temporária a uma situação específica e num contexto geográfico específico: criada por Europeus, para a proteção de Europeus¹⁵ e como demonstração política da “superioridade moral” e solidariedade do Ocidente. O “refugiado-tipo” imaginado pela Convenção era europeu, branco e dissidente político.

Após a II Guerra Mundial, a questão dos refugiados e deslocados tornou-se extremamente politizada no contexto da emergente bipolaridade do sistema internacional. Apenas em 1950 o Alto Comissariado para Refugiados foi criado no

¹⁵ O texto original da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados limitava o conceito de refugiado “em razão dos factos acontecidos na Europa anteriores a 1 de janeiro de 1951” (Nações Unidas, 1951).

âmbito das Nações Unidas, com um mandato geral e universal, mas com caráter temporário. O Alto Comissariado foi criado em substituição à primeira agência, a Organização Internacional para Refugiados, que atuou através de esquemas de realocação por acordos específicos entre países (Goodwin-Gill, 2014, p. 37).

A noção de proteção legal está no cerne de todo o regime internacional concernente aos refugiados e requerentes de asilo. Como um fim em si mesmo, *proteção* determina a utilização de todas as ferramentas jurídicas (inclusive tratados internacionais e leis domésticas) que determinem ou prescrevam obrigações assumidas pelos Estados e que tenham como finalidade garantir que nenhum refugiado em busca de proteção seja penalizado, expulso ou retornado; que todos os refugiados gozem dos direitos que lhes são garantidos por sua condição, e que os direitos humanos de todos os indivíduos sejam garantidos (Goodwin-Gill, 2014, p. 36). Sendo assim, o tratamento dado a refugiados e requerentes de asilo é governado não só pela Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Nações Unidas, 1951), como também por todo o arcabouço internacional de proteção aos direitos humanos, nomeadamente os tratados internacionais celebrados no âmbito das Nações Unidas, e também pelo direito interno dos Estados. Esta proteção vai além da assistência material assegurada, como alojamento, comida, assistência médica, educação para menores, entre outras. Trata-se de uma proteção ampla contra o risco de insegurança humana.

O principal documento que reconhece a proteção legal àqueles que não podem ou não querem gozar da proteção do seu país de nacionalidade ou residência é ainda a Convenção de Genebra 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Nações Unidas, 1951), adotada em 28 de julho de 1951, em sua redação atualmente considerada, ou seja, levando em conta as alterações trazidas pelo Protocolo de 1967 (Nações Unidas, 1967).

A convenção de 1951 não criou o direito ao asilo, mas o direito de requisitar tal proteção; igualmente, não cria aos Estados o dever de reconhecer o estatuto de quem pede proteção, apenas exige que os Estados signatários garantam não retornar tais indivíduos a uma situação em que a sua vida ou liberdade possam ser ameaçadas (Hansen, 2014, p. 257). E como Arendt já explicitava, esta é a maior lacuna (ou ineficácia)

do sistema internacional de Direitos Humanos ditos como universais: sua concretização depende da vontade dos Estados em realizá-los.

Os 27 Estados-Membros da União Europeia são signatários tanto da Convenção de 1951 quanto do Protocolo de 1967, incorporando-os nos seus direitos internos¹⁶ e, para além disso, ambos, Convenção e Protocolo, são expressamente referidos no n.º 1 do artigo 78º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (2012):

“1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, e o Protocolo, de 31 de janeiro de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, e com os outros tratados pertinentes”.

Tsourdi (2021, p. 356) argumenta que o objetivo do artigo 78º do Tratado de Funcionamento da União Europeia é não só a criação um “sistema comum”, ou seja, a harmonização normativa em matéria de proteção internacional, mas também cria uma obrigação legal de institucionalizar uma maior cooperação entre os Estados-Membros. O corpo normativo harmonizado da União Europeia em matéria de asilo – o Sistema Comum Europeu para Asilo, ou CEAS¹⁷ – é parte da estrutura supranacional da União e é composto por 4 principais diretivas do Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia: Diretiva 2001/55/CE (2001), relativa a normas mínimas em matéria de Proteção Temporária; Diretiva 2011/95/EU (2011), relativa à qualificação de nacionais de países terceiros ou apátridas à proteção internacional; Diretiva 2013/32/EU (2013a), que estabelece os procedimentos comuns para concessão e retirada do Estatuto de proteção internacional; e a Diretiva 2013/33/EU (2013b), que estabelece as condições

¹⁶ O Protocolo de 1967 altera o texto da Convenção para excluir da definição de refugiado referências geográficas ou temporais. Para simplificação, neste trabalho, sempre que houver referência à Convenção de 1951, deve-se subentender que se está a falar da redação tal qual a trazida pelo Protocolo de 1967.

¹⁷ Desde 2016 há diversas tentativas de reformulação do CEAS na Comissão Europeia e no Parlamento Europeu. Em setembro de 2020, a Comissão propôs o Novo Pacto para Migração e Asilo, contendo um plano de reformulação do Sistema Comum para imigração e proteção internacional.

de acolhimento. Tais diretivas são complementadas pelo Regulamento EU n. 604, de 26 de junho de 2013, mais conhecido como Regulamento Dublin III (União Europeia, 2013c), que determina a responsabilidade da análise do pedido de asilo. Tais instrumentos impõem deveres específicos aos Estados-Membros, no sentido de estabelecer sistemas nacionais de asilo (Tsourdi, 2021, p. 356), que atendam aos padrões e requisitos mínimos constantes nas normas do sistema comum.

O Código de Fronteiras de Schengen (União Europeia, 2016b), em seu artigo 4º, menciona expressamente não apenas a legislação da União Europeia, mas também todo o Direito Internacional respeitante aos refugiados e requerentes de asilo:

“Artigo 4 – Direitos Fundamentais.

Os Estados-Membros aplicam o presente regulamento agindo no estrito cumprimento do direito aplicável da União, designadamente a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir designada por «Carta»), do direito internacional aplicável, designadamente a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951 (a seguir designada por «Convenção de Genebra»), das obrigações em matéria de acesso à proteção internacional, em particular o princípio de não repulsão, e dos direitos fundamentais. Em conformidade com os princípios gerais do direito da União, as decisões ao abrigo do presente regulamento devem ser tomadas caso a caso”.

Em vários aspetos, o CEAS reflete e até mesmo desenvolve os tratados internacionais em matéria de refúgio e asilo, em certa medida modernizando um sistema que já não responde às dinâmicas de refúgio e migração do século XXI, nomeadamente através da criação do regime de proteção subsidiária. Contudo, o CEAS apenas estabelece padrões e critérios mínimos que devem ser respeitados pelos Estados-Membros. Na prática, políticas duras de concessão de vistos, policiamento de fronteiras, inexistência de rotas seguras para entrada, diferentes requisitos para o reconhecimento do estatuto e diferentes condições de recepção, em conjunto com o sistema de alocação de responsabilidade pelos pedidos de proteção internacional mostram-se entraves ao acesso à proteção oferecida pela União Europeia e seus Estados-Membros.

2.1.1. Conceito de Refugiado e qualificação

A Convenção de 1951 (Nações Unidas, 1951) estabelece como refugiado quem está fora do seu país de origem (nacionalidade ou residência habitual), que não pode ou não quer valer-se da proteção conferida por este país em razão do temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. A condição de refugiado implica estar fora do seu país de origem, ou seja, o atravessar de fronteiras internacionais e, assim, implica também a condição de alteridade em relação aos direitos e proteções implícitos à cidadania.

De forma similar, o direito da União Europeia define refugiado no artigo 2º, alínea d, da Diretiva 2011/95/EU (União Europeia, 2011) como “o nacional de um país terceiro que, receando com razão ser perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país, ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões que as acima mencionadas, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar” e que a quem não se apliquem os motivos de exclusão da proteção, consoante o artigo 12º da mesma (*idem*, 2011).

A base do reconhecimento do estatuto está no risco suficientemente grave de perseguição e de violação dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos através das convenções de direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. O Direito da União Europeia qualifica as formas que o ato de perseguição pode assumir nas alíneas do artigo 9º, n.º 2, da Diretiva 2011/95/EU (*idem*, 2011), a saber: atos de violência física ou mental, incluindo atos de violência sexual; medidas legais, administrativas, policiais e/ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória; ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias; recusas de acesso a recurso judicial que se traduzam em sanções desproporcionadas ou discriminatórias; ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o cumprimento de tal conscrição implique a prática de crimes ou atos abrangidos pelo âmbito dos motivos de exclusão previstos no artigo 12.º, n.º 2 da

mesma norma; e atos cometidos especificamente em razão do gênero ou contra crianças. É de notar que o Direito da União Europeia inclui circunstância de gênero e orientação sexual como possíveis motivos da perseguição, o que é uma inovação em relação à Convenção de 1951.

Para além do estatuto de refugiado, o direito da União Europeia estabelece a possibilidade de reconhecimento do estatuto de proteção subsidiária¹⁸ ao nacional de países terceiros ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, “mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave”, como se lê no artigo 2º, alínea f, da Diretiva 2011/95/EU (União Europeia, 2011) e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país, e também que não tenha cometido crimes graves, crimes contra a paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, ou que não represente um perigo para a comunidade ou segurança do Estado Membro, disposição que se verifica no artigo 17 da mesma Diretiva (*idem*, 2011). As ofensas graves que caracterizam um potencial risco ao requerente da proteção estão arroladas no artigo 15 da mesma Diretiva (*idem*, 2011), a saber: a pena de morte ou a execução; a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno. Tal proteção é uma inovação do direito da União Europeia em relação ao sistema de proteção internacional oriundo das Nações Unidas, ampliando as hipóteses de proteção constantes no direito internacional para incluir a proteção a imigrantes nacionais de países devastados por conflitos e violência generalizada.

Uma outra forma através da qual o direito da União Europeia procurou ampliar a proteção contida nos instrumentos internacionais foi através da criação da “proteção temporária”, prevista especialmente no artigo 1º da Diretiva 2001/55/CE (União

¹⁸ O estatuto de refugiado e o estatuto de proteção subsidiária são conjuntamente referidos, no âmbito do direito da União Europeia, como “Proteção Internacional”, terminologia que passaremos a adotar quando nos referirmos indistintamente a ambos os estatutos.

Europeia, 2001). A diretiva tem como objetivo “estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento”. A diretiva garante direitos mínimos, estabelece arranjos para acesso ao processo de pedido de asilo e incorpora provisões sobre solidariedade e equilíbrio de esforços entre Estados-Membros. Embora tenha sido desenhada justamente para situações de alto afluxo de pessoas buscando proteção internacional, tal qual o verificado especialmente a partir de finais de 2014, o regulamento jamais foi invocado no contexto da "crise" migratória pelo Mediterrâneo¹⁹. Segundo Tsourdi (2021, p. 358):

“there are various reasons for the Directive’s non-implementation, including the procedure for the institution of a temporary protection scheme; the indeterminacy of the concept of ‘mass influx’; and the political fear that its instatement would create a so-called pull factor, ‘inviting’ to the EU refugees and displaced persons qualifying for its protection.”

Apesar de todo o arcabouço protetivo criado pela União Europeia e das normas que visam à harmonização da proteção substancialmente considerada e dos procedimentos para realizá-la, a realidade quanto à efetivação de tal proteção é ainda incipiente e problemática, especialmente quanto ao reconhecimento, concretamente, do estatuto de beneficiário de proteção internacional nos diversos países da União.

Dos quase 5 milhões de pedidos de proteção internacional recebidos pelos 28 países da União Europeia²⁰ entre 2015 e 2019, apenas cerca de 39% (EUROSTAT, 2008c) tiveram decisão final favorável à concessão de alguma das proteções previstas, seja refúgio ou proteção internacional.

¹⁹ O mecanismo de proteção temporária foi acionado pela primeira vez em fevereiro de 2022, no rescaldo da invasão da Rússia à Ucrânia, que resultou num fluxo de mais de 2 milhões de pessoas para países vizinhos em menos de 15 dias, especialmente para a Polónia (União Europeia, 2022).

²⁰ Dados anteriores à saída do Reino Unido da União Europeia.

Quadro 1: Comparação anual entre o número total de pedidos de proteção internacional, número total de pedidos decididos e percentagem de decisões positivas (União Europeia, 2015-2019)

| | Total - pedidos de proteção | Total - Pedidos decididos | Decisões positivas | % Decisões positivas |
|--------------|-----------------------------|---------------------------|--------------------|----------------------|
| 2015 | 1 322 850 | 596 655 | 307 605 | 23% |
| 2016 | 1 260 920 | 1 106 405 | 672 890 | 53% |
| 2017 | 712 250 | 961 625 | 437 555 | 61% |
| 2018 | 664 410 | 581 905 | 217 430 | 33% |
| 2019 | 744 810 | 569 355 | 221 020 | 30% |
| Total | 4 705 240 | 3 815 945 | 1 856 500 | 39% |

Fonte dos dados: EUROSTAT (2008c)

Para além de uma taxa global de concessão da proteção tão baixa, o sucesso do pedido depende em grande escala do país que o analisa e da nacionalidade do requerente. Cada Estado-Membro tem autonomia para estabelecer seus próprios critérios internos para análise e concessão de vistos, autorizações de residência e estatuto de proteção internacional, respeitadas as condições e procedimentos mínimos estabelecidos no CEAS e no Código de Fronteiras de Schengen. Isto faz com que indivíduos em circunstâncias individuais muito semelhantes possam ter decisões diametralmente opostas para os seus respetivos pedidos de proteção internacional, a depender dos Estados-Membros envolvidos no processamento e análise.

Segundo a European Asylum Support Office, a taxa de reconhecimento do estatuto de proteção internacional nos diversos Estados-Membros da União Europeia, ou seja, a percentagem de procedimentos decididos favoravelmente ao requerente variou, em 2019, entre 10% e 88% de todos os procedimentos decididos por cada país. (EASO, 2020, p. 72) Isto demonstra que, apesar dos esforços de harmonização das práticas dentro da União Europeia, a realidade e as políticas adotadas por cada país fazem com que a possibilidade de obtenção da proteção seja verdadeiramente um jogo de sorte. E uma vez que a justiça do sistema tem como pressuposto a existência de taxas de reconhecimento harmonizadas e condições materiais equiparáveis, o CEAS acaba por alimentar lacunas na sua implementação e incentivar o incumprimento do sistema de proteção internacional.

Um aspecto relevante de se notar é que o acervo da União Europeia em matéria de asilo só é aplicável a partir do momento em que uma pessoa tenha chegado à fronteira, incluindo águas territoriais e zonas de trânsito, de acordo com o artigo 3º (1), da Diretiva 2013/32/EU (União Europeia, 2013a), sobre os procedimentos de asilo, e tenha, ali, manifestado o pedido do estatuto de proteção internacional. Isso tem uma implicação prática extremamente relevante, pois possibilita – ou, até mesmo, incentiva – a adoção de medidas de *push back* pelos Estados-Membros nas fronteiras externas, a fim de impedir que estas pessoas efetivamente entrem no espaço europeu e, assim, possam realizar o pedido de proteção internacional.

2.1.2. Entrada irregular e inexistência de vias legais de entrada.

Além da proteção contra a devolução a uma situação de insegurança no país de origem, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (Nações Unidas, 1951) também determina a liberdade de penalização em razão da entrada irregular no país onde é pedido o refúgio:

“Artigo 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias”.

Na maioria das vezes, as condições de insegurança que levam uma pessoa a fugir de seu país de nacionalidade ou residência implicam o atravessar de fronteiras internacionais sem documentação de viagem válida. Não parece estranho que alguém que está a fugir de insegurança no seu próprio país de nacionalidade ou residência tenha de o fazer sem documentação e sem acesso aos mecanismos consulares ordinários, ou seja, “ilegalmente”, sem vistos ou autorizações prévias de entrada, nos casos em que aplicável.

As pessoas que procuram refúgio na União Europeia pelas rotas do Mediterrâneo são em sua absoluta maioria nacionais de países que necessitam de visto prévio para entrar no espaço Schengen, ainda que apenas para trânsito. Na maior parte das vezes, estas pessoas não possuem meios de requerer um visto antecipadamente (inclusive pelo fechamento de embaixadas e repartições consulares em países com conflitos em curso) ou por não preencherem os requisitos para concessão de visto (o que, observe-se, é uma arbitrariedade de quem analisa o pedido). Com efeito, em 2013 não foram emitidos vistos de visita ao espaço Schengen a nacionais sírios; em 2010, foram emitidos cerca de 30.000 vistos (FRA, 2015, p. 2). Como coloca Trilling, “unless you’re a political VIP – say, a senior North Korean official who wants to defect – it’s almost impossible to claim asylum at an overseas embassy” (2018, p. 8).

E mesmo que preencham todos os requisitos, a concessão de autorização de entrada e permanência num país é um ato discricionário, ou seja, o pedido de visto pode ser simplesmente negado mesmo que o requerente preencha todos os requisitos legais para obtê-lo. Neste contexto, é muito mais comum que estas pessoas entrem irregularmente no território da União Europeia para então requererem a proteção internacional. É importante destacar que o Direito da União Europeia não prevê formas de facilitar a chegada dos requerentes de proteção internacional ao seu território (FRA, 2014, p. 36), como apoio a programas de admissão por motivo humanitário ou a programas de *community-based private sponsorship*, isto é, o CEAS não comporta vias legais prévias de acesso ao território da União Europeia por parte de refugiados e requerentes de asilo, o que significa que, à partida, eles sempre serão considerados “imigrantes ilegais” quando da chegada ao território da EU.

Uma vez no território (assim também consideradas as águas territoriais, zona de fronteira e zonas de trânsito em aeroportos), o indivíduo deverá ter o direito de realizar o pedido de proteção internacional, mas ainda assim, para fins estatístico, esta chegada é considerada imigração ilegal. O pedido de proteção internacional pode demorar até seis meses para ser analisado em primeira instância, de acordo com o artigo 31º, n.º 3, da Diretiva 2013/32/EU (União Europeia, 2013a) Na prática, o processo poderá demorar muito mais tempo para ser analisado, nomeadamente quando o sistema burocrático estiver sufocado por uma quantidade de pedidos muito maior do que tem condições materiais de analisar em tempo hábil. Entretanto estas pessoas deverão ficar detidas até que a sua entrada seja autorizada, consoante artigo 8º, n.º 2, da Diretiva 2013/33/EU (União Europeia, 2013b).

Esta caracterização apriorística de ilegalidade é um elemento de normação que por si só já determina a exclusão de determinados indivíduos da proteção abstratamente oferecida pela União Europeia e Estados-Membros.

2.1.3. O Princípio non-refoulement

O principal dever imposto aos Estados signatários da Convenção (Nações Unidas, 1951) está no artigo 33º, o *non-refoulement*, ou seja, a proibição de repulsão do requerente de proteção para um território onde sua vida ou liberdade seja ameaçada em razão de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertence ou opiniões políticas. A proibição é a verdadeira pedra angular de todo o sistema internacional de asilo e refúgio, na medida em que impede que o requerente seja remetido de volta ao território onde sua vida e segurança estão ameaçadas. Para além do artigo 33º da Convenção de 1951, o dever de não repulsão também está presente na Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Nações Unidas, 1984), da qual todos os países membros da União Europeia são também signatários.

No âmbito do Direito da União Europeia, tal princípio é replicado no art. 19º (2) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016a): “Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a

pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”. E, também, no artigo 21º (1) da Diretiva 2011/95/EU: “Os Estados-Membros devem respeitar o princípio da não repulsão, de acordo com as suas obrigações internacionais.” (União Europeia, 2011). O respeito ao princípio do *non-refoulement*, é igualmente ressaltado no artigo 3º do Código de Fronteiras de Schengen (União Europeia, 2016b).

Embora não haja uma previsão expressa ao “direito de asilo” na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e protocolos adicionais (Conselho da Europa, 1950), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (ECHR)²¹ a tem interpretado a fim de garantir a proteção aos migrantes forçados, verdadeiramente reforçando e ampliando a Convenção de 1951 na Europa, especialmente em relação à interpretação dada pelo ECHR ao artigo 3º da CEDH²² para incluir um componente de *non-refoulement* (Tsourdi, 2021, p. 362). O Artigo n. 4º, do Protocolo n. 4 da Convenção (Conselho da Europa, 1963), por sua vez, estabelece a proibição de “expulsão coletiva”, entendida como qualquer medida que obrigue um grupo de estrangeiros a sair do país, salvo se a medida for tomada com base no exame objetivo e razoável dos casos particulares de cada indivíduo do grupo (ECHR, 2021).

A CEDH é aplicável a qualquer indivíduo, cidadão ou não, que esteja sob a jurisdição de um dos seus signatários, inclusive em alto mar, como afirmado por diversos julgados do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, sendo o caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy (2016)* o mais citado, no qual fora reconhecido como “expulsão coletiva” o ato das autoridades italianas de, após resgatar em alto mar de um grupo de cerca de 200 pessoas, remetê-los diretamente à Líbia sem dar-lhes qualquer oportunidade de pedir asilo ou proteção internacional à Itália (ECHR, 2021, pp. 5-7).

O princípio, contudo, comporta exceções, nomeadamente quando o indivíduo é considerado um “perigo para a segurança do Estado Membro” ou tenha sido condenado por crime grave, como estabelece o artigo 21, n. 2, da Diretiva EU

²¹ Todos os Estados-Membros da União são também signatários da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e, assim, submetidos à jurisdição do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, embora este não seja um órgão da União Europeia.

²² Que proíbe tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

2011/95/EU (União Europeia, 2011). Embora, na prática, seja extremamente difícil aplicar o *refoulement* diretamente e pouquíssimos Estados-Membros de facto o façam (European Commission, 2019, p. 166), existem diversas outras circunstâncias análogas aos *refoulement* que são amplamente aplicadas pelos Estados-Membros, como a expulsão ou deportação de indivíduos que foram “ilegalizados” após terem o pedido de estatuto de proteção internacional rejeitado ou mesmo em razão da revogação do estatuto previamente concedido.

Além disso, as rotas dos imigrantes em busca de segurança e condições dignas de existência por vezes implicam o cruzar de vários países. Caso nalgum destes países o indivíduo tiver sido reconhecido como refugiado ou possa de outro modo gozar de proteção suficiente, o Estado-Membro poderá inadmitir o pedido de proteção internacional com base no conceito de primeiro país de asilo (artigo 35º, Diretiva 2013/32/EU. União Europeia, 2013a), e desde que este país seja considerado pelo Estado-Membro um terceiro país seguro, hipótese que autoriza a devolução (por meio de expulsão) a este país. A diretiva estabelece critérios segundo os quais um país pode ou não ser considerado terceiro país seguro (artigo 39º, Diretiva 2013/32/EU - União Europeia, 2013a), visando a impedir o chamado *refoulement* indireto, ou seja, hipótese em que o país para onde o indivíduo foi retornado não é, diretamente, ator que ofereça risco de perseguição ao indivíduo, mas também não oferece garantias que o tal indivíduo não será enviado a um país onde haja o real risco de perseguição.

Contudo, a decisão em considerar um país terceiro seguro ou não poderá ser problemática em determinadas circunstâncias. Um exemplo que foi amplamente divulgado nos média foi o acordo firmado entre a União Europeia e a Turquia, em março de 2016, no contexto da rota migratória oriental, segundo o qual todos os imigrantes considerados irregulares (seja por não terem realizado o pedido de proteção internacional ou por terem tido o pedido inadmitido) que chegassem à Grécia a partir de 20 de março de 2016 deveriam ser devolvidos à Turquia. A posição de considerar a Turquia como país terceiro seguro foi extremamente criticada (Arribas, 2016) ante as denúncias de violação de direitos humanos feitas contra o presidente Recep Tayyip Erdogan e em razão da reserva territorial feita pela Turquia ao texto da Convenção de

Genebra de 1951²³. Com efeito, um dos critérios estabelecidos no artigo 39º, n. 2, Diretiva 2013/32/EU (União Europeia, 2013a) para o reconhecimento de um país terceiro como seguro é, justamente, ter ratificado a Convenção de Genebra de 1951, no artigo 39, n.2, alínea a: “sem qualquer limitação geográfica e respeitar as suas disposições” (Nações Unidas, 1951).

2.1.4. Regulamento de Dublin III.

Um aspecto simultaneamente inovador e controvertido do CEAS é a estipulação de responsabilidade, dentre os Estados-Membros, pela recepção e análise dos pedidos de proteção internacional, introduzido pelo Regulamento (EU) n.º 604/2013, também conhecido como Regulamento de Dublin III (União Europeia, 2013c).

O artigo 3º, n.º 1, do Regulamento de Dublin III exige que os Estados-Membros da União Europeia analisem todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas e que pedidos de um mesmo indivíduo sejam analisados por um único Estado-Membro. Os critérios de determinação do Estado-Membro responsável são complexos e levam em consideração questões familiares e de capacidade civil do requerente (para a proteção de menores), posse recente de um visto ou autorização de residência num país da União, se o requerente entrou na União de forma irregular ou regular, etc.

Contudo, de uma forma geral, a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional é do país no qual o requerente primeiro entrou (irregularmente) na União Europeia, o que por si só já denota um desproporcional peso sobre os países que fazem as fronteiras externas do bloco, já que a maioria das entradas clandestinas são por terra ou mar. A responsabilidade do Estado Membro engloba não apenas o processamento e análise do pedido de proteção internacional, mas também o provimento das garantias assistenciais mínimas asseguradas aos requerentes de

²³ Ao assinar a Convenção de 1951 e seu respetivo protocolo, em 1967, a Turquia adotou uma posição de restrição territorial quanto ao estatuto de refugiado. Assim, a Turquia considera que as provisões da Convenção de 1951 são aplicáveis “only to persons who have become refugees as a result of events occurring in Europe” (United Nations High Commissioner for Refugee, 1951).

proteção internacional, nos termos da Diretiva 2013/33/EU (União Europeia, 2013b), e medidas de apoio financeiro por parte da União Europeia são escassas (Tsourdi 2021, p. 359). E mesmo após o reconhecimento do estatuto de proteção internacional, o beneficiário não goza de livre circulação pela União Europeia, tendo obrigatoriamente de residir no Estado Membro que concedeu o Estatuto (de forma análoga aos portadores de vistos de residência temporária concedido no âmbito do Espaço Schengen).

Também não existem meios ordinários de redistribuição dos requerentes, de forma a dividir esta população de forma proporcional entre os Estados-Membros da União. O volume de chegadas à Europa entre 2015 e 2016 expôs as deficiências do sistema e a inexistência de equilíbrio e solidariedade na gestão do CEAS. Medidas paliativas e emergenciais para a realocação de requerentes de proteção internacional foram tomadas, como a adoção em 2015 de esquemas emergenciais ao abrigo do artigo 78(3) do TFUE (União Europeia, 2012), segundo o qual um total de 160.000 pessoas seriam remanejadas da Itália e da Grécia para outros Estados-Membros, no período de 2 anos. Contudo, apenas pessoas de alguns e determinados países de origem (com taxa média de reconhecimento acima dos 75%) poderiam valer-se do esquema de realocação e, ao fim de dois anos, apenas cerca de 27% das 160.000 pessoas projetadas no acordo foram, de facto, realocadas para outros Estados-Membros (Šabić S., 2020).

2.2. O dever de salvamento de vidas no mar.

A obrigação de resgatar pessoas naufragadas ou em estado de perigo é um dos princípios de direito internacional do mar e de direito humanitário mais bem estabelecidos e tão antigo quanto a própria navegação. Devido à sua prática desde a Antiguidade, o dever de prestar assistência é geralmente reconhecido como um princípio do direito consuetudinário, que foi sistematicamente codificado no corpo jurídico internacional contemporâneo sobre o Direito do Mar, que começou a ser criado no início do século XX.

Como dever positivo e positivado, o salvamento está abrangido por todo o Direito Internacional do Mar. No cerne do ordenamento vigente está a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS - Nações Unidas, 1982), ratificada pela União Europeia em 1998, que prevê os princípios gerais ordenadores do direito internacional do mar, funciona como uma espécie de “quase-constituição” e reflete, como já dito, o direito consuetudinário internacional sobre navegação (Barnes, 2010, p. 106). Para além da UNCLOS, a segurança marítima é regida e regulamentada por diversos outros diplomas internacionais, como a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS - International Maritime Organization, 1974), a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo (Convenção SAR - International Maritime Organization, 1979), Convenção Internacional sobre Salvamento Marítimo (International Maritime Organization, 1989) e a Convenção sobre o Alto Mar (Nações Unidas, 1958), além de documentos técnicos discutidos e aprovados no âmbito da Organização Internacional do Mar. Todos eles com o objetivo de evitar a perda de vidas, seja pela prevenção, seja pela resposta pronta e efetiva a um pedido de socorro. Tais normas formam um conjunto – um corpo normativo – que deve ser interpretado como um todo uniforme e coeso. Além disso, por fazerem parte da codificação internacional, também devem ser interpretados e analisados à luz de outros tratados e convenções de direito internacional em matérias que lhe são complementares como, por exemplo, os Direitos Humanos internacionalmente estabelecidos e o Direito Humanitário Internacional.

Especificamente quanto ao dever de salvamento de pessoas no mar, este está codificado no Art.º 98º da UNCLOS (Nações Unidas, 1982):

“1 - Todo Estado deverá exigir do capitão de um navio que arvore a sua bandeira, desde que o possa fazer sem acarretar perigo grave para o navio, para a tripulação ou para os passageiros, que:

a) Preste assistência a qualquer pessoa encontrada no mar em perigo de desaparecer;

b) Se dirija, tão depressa quanto possível, em socorro de pessoas em perigo, desde que esteja informado de que necessitam de assistência e sempre que tenha possibilidade razoável de fazê-lo;

c) Preste, em caso de abalroamento, assistência ao outro navio, à sua tripulação e aos passageiros e, quando possível, comunique ao outro navio o nome do seu próprio navio, o porto de registo e o porto mais próximo em que fará escala.

2 - Todo o Estado costeiro deve promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea e, quando as circunstâncias o exigirem, cooperar com esse fim com os Estados vizinhos por meio de ajustes regionais de cooperação mútua.”

Entretanto, para entendermos o arcabouço sistemático sobre o dever de salvamento de pessoas no mar, devemos primeiro analisar a Convenção SAR, que o regulamenta em pormenores. Ao regulamentar a alínea 2, do artigo 98º, da UNCLOS (Nações Unidas, 1982), ela estabelece que cada Estado costeiro é responsável por delimitar a sua zona de busca e salvamento (zona SAR), ou seja, uma área de dimensões definidas, associada a um centro de coordenação de salvamento, dentro da qual são prestados os serviços de busca e salvamento (item 1.1.4, da Convenção). Tais serviços englobam o desempenho das funções de monitoramento do perigo, comunicação, coordenação e busca e salvamento, inclusive o fornecimento de assessoria médica, assistência médica inicial, ou evacuação médica, através da utilização de recursos públicos e privados, inclusive aeronaves, navios e outras embarcações e instalações que estejam cooperando (item 1.1.3). Isso significa que o Estado responsável por determinada zona fica também responsável por estabelecer um serviço de busca e salvamento e por coordenar o resgate e desembarque de naufragados, seja realizando o salvamento através das suas próprias unidades, seja coordenando o resgate com embarcações privadas que estejam mais próximas ao local do incidente, uma vez que a obrigação de salvamento em tempo de paz é igualmente imposta a embarcações militares, outras embarcações do Estado e embarcações privadas. (Nações Unidas, 1982)

A mesma Convenção ressalta que a zona SAR não tem relação com as fronteiras dos Estados e não traz qualquer prejuízo às delimitações fronteiriças (item 2.1.7. Nações Unidas, 1982). Caso o país responsável pela zona SAR não tenha possibilidade ou capacidade em proceder com a operação, o Centro de Coordenação de Resgate Marítimo (MRCC) que primeiro receber o chamado de socorro assume a responsabilidade por coordenar o resgate e desembarque (item 3.1.9. Nações Unidas, 1982). Tal regra é especificada pela Resolução 167 (78)/2003 (parágrafo 6.5) do Comitê de Segurança Marítima (MSC) e reafirmada no Manual Internacional de Busca e Resgate Aeronáutico e Marítimo de 2013 (capítulo 3.6.1), segundo os quais o primeiro MRCC que recebe informações sobre um chamado de socorro fora de sua própria zona de SAR é responsável por coordenar as operações de resgate até que as autoridades responsáveis pela zona de SAR do local do incidente possam assumir a missão (Trevisanut, 2010, p. 529). Verifica-se, assim, a existência da responsabilidade subsidiária entre os Estados costeiros: a responsabilidade primeira é do Estado responsável pela zona SAR; mas na impossibilidade ou incapacidade deste, a responsabilidade passa para o Estado cujo MRCC recebeu o pedido de socorro ou informação sobre náufragos resgatados.

Apesar dos regulamentos que tentam, da melhor forma possível, regulamentar as ações dos MRCC para que as operações de salvamento aconteçam da forma mais eficaz e diligente, divergências entre Estados podem acarretar complicações nas operações. Com efeito, a ausência de cooperação entre Malta e Itália em relação à coordenação de operações de busca e salvamento no Mediterrâneo é muito anterior ao substancial aumento do fluxo migratório na região verificado a partir de 2014. Em abril de 2009, o navio mercante turco *Pinar* resgatou 153 pessoas na costa da ilha italiana de Lampedusa, mas na zona SAR de Malta. As autoridades italianas recusaram autorização para que o navio entrasse em águas territoriais italianas, sob a alegação de que a responsabilidade pela recepção das pessoas resgatadas era maltesa; Malta, em resposta, negou a atracagem do navio em seus portos. No cerne da disputa está a discrepância entre a zona SAR adotada por Malta, sua dimensão territorial e, consequentemente, sua efetiva capacidade em receber adequadamente o volume de pessoas resgatadas (Trevisanut, 2010, pp. 523-524).

Percebe-se que as maiores problemáticas que se verificam em toda a sistemática e regulamentação das operações SAR, especialmente na situação do Mediterrâneo em casos de pessoas à deriva ou em situação de perigo no mar, residem em (1) quem deve prover a busca e salvamento e que tipo de embarcação deve proceder, prioritariamente, com o resgate e transporte dos naufragados e (2) no desembarque dos resgatados em um “local de segurança”.

2.2.1. O dever de fornecer e garantir operações de busca e salvamento.

A primeira questão está relacionada com a inexistência de restrições. Sendo o salvamento de vidas sempre uma atividade que implica em urgência e prontidão na resposta, a lógica dita que a embarcação – seja pública ou privada, militar ou civil – que estiver mais próxima do local e que possa realizar o salvamento, com eficiência e sem maiores riscos para a própria tripulação e passageiros, o faça. Sendo assim, qualquer embarcação que aviste naufragos no mar ou que seja apontada pelo MRCC para proceder com o resgate fica obrigada a fazê-lo²⁴; e na ausência de uma embarcação próxima que possa prover o resgate, o Estado costeiro deve realizá-lo através da sua própria guarda costeira ou frota militar.

Em 2013, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu, através do Regulamento n.º 1052/2013, de 22 de outubro de 2013 (União Europeia, 2013d), criaram o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), que faz parte do modelo europeu de gestão integrada das fronteiras externas e da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, e tem como objetivo reforçar o intercâmbio de informações e a cooperação operacional entre as autoridades nacionais dos Estados-Membros, e também com a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia.

²⁴ Algumas exceções são admitidas, como: (i) a impossibilidade do resgate ou se este for desarrazoado, ambos os casos relacionados com a segurança da embarcação resgatante, uma vez que não se pode admitir que alguém seja obrigado a colocar-se em risco para salvar outrem; (ii) ou com a desnecessidade quando, por exemplo, outra embarcação pode alcançar o local do incidente com mais rapidez e/ou possa realizar o resgate com mais eficiência (Papanicolopulu, 2016, p. 497).

Entretanto, a Declaração do Conselho contida nos anexos ao Regulamento ressalta a obrigação dos Estados-Membros em relação às operações de busca e salvamento:

“Declaração do Conselho

O EUROSUR contribuirá para melhorar a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes. O Conselho recorda que as operações de busca e salvamento no mar são competência dos Estados-Membros, que a exercem no quadro das convenções internacionais.” (União Europeia, 2013d)

Também no âmbito da gestão integrada das fronteiras externas, o Regulamento n.º 656/2014 (União Europeia, 2014), que em certa medida internaliza para o Direito da União Europeia o principal conteúdo da Convenção SAR, estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional, coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, ressaltando que a obrigação de socorrer pessoas em perigo é dos Estados-Membros. Já nas considerações preambulares o regulamento deixa clara tal posição:

“(15) A obrigação de socorrer pessoas em perigo deverá ser cumprida pelos Estados-Membros em conformidade com as disposições aplicáveis dos instrumentos internacionais que regem as situações de busca e salvamento, bem como com as disposições relativas à proteção dos direitos fundamentais. O presente regulamento não deverá afetar as responsabilidades das autoridades de busca e salvamento, nomeadamente de assegurarem que a coordenação e a cooperação são realizadas de modo a que as pessoas socorridas possam ser conduzidas para um local seguro”. (União Europeia, 2014)

Ratificando o posicionamento da União Europeia no sentido de que o dever de salvamento recai exclusivamente sobre os Estados-Membros, o art.º 9º dispõe que:

“1. Os Estados-Membros devem observar a sua obrigação de prestar assistência a qualquer navio ou pessoa em perigo no mar e, durante uma operação no mar, devem assegurar que as suas unidades participantes cumpram essa obrigação,

em conformidade com o direito internacional e na observância dos direitos fundamentais. Devem fazê-lo independentemente da nacionalidade ou do estatuto da pessoa a socorrer ou das circunstâncias em que seja encontrada”. (União Europeia, 2014)

Embora nenhum dos dispositivos faça menção expressa de que tais responsabilidades recaem exclusivamente sobre os Estados costeiros diretamente afetados pelo fluxo migratório, a sistemática internacional de salvamento no mar indica-nos que, de facto, a responsabilidade por efetivamente prover missões de busca e salvamento recai prioritariamente sobre estes. Mais ainda, sendo o maior fluxo migratório observado pelas rotas do Mediterrâneo, o custo dos serviços para operacionalizar a coordenação, busca e salvamento recai prioritariamente sobre os países do sul da Europa, nomeadamente Itália e Grécia, que há não muito tempo viam-se sufocados por crises económicas.

2.2.2. O desembarque em local de segurança.

A segunda questão mostra-se problemática ante o possível conflito entre a soberania de um Estado sobre suas fronteiras e o princípio de *non-refoulement*, sacramentado no direito humanitário internacional, nomeadamente na Convenção de 1951 das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, e também no Direito da União Europeia, como já apontamos. Durante a revisão geral pela Organização Marítima Internacional (IMO) do sistema SAR, realizada nos anos 90, o Comitê de Segurança Marítima (MSC) enfrentou a questão do desembarque das pessoas resgatadas, tendo em conta as provisões do Estatuto dos Refugiados. O MSC adotou, então, duas Resoluções que emendaram as Convenções SOLAS e SAR, com o objetivo de garantir assistência às pessoas resgatadas sem distinção quanto ao seu estatuto, nacionalidade ou lugar e circunstâncias nos quais elas foram encontradas, e garantir o seu desembarque num “local seguro”, tal como minimizar o encargo para a embarcação que realiza o resgate, especialmente quando são embarcações privadas (Trevisanut, 2010). A Resolução MSC n. 167(78) estabelece que:

“6.12 A place of safety (as referred to in the Annex to the 1979 SAR Convention, paragraph 1.3.2) is a location where rescue operations are considered to terminate. It is also a place where the survivors’ safety of life is no longer threatened and where their basic human needs (such as food, shelter and medical needs) can be met. Further, it is a place from which transportation arrangements can be made for the survivors’ next or final destination”. (International Maritime Organization, 2004)

De acordo com alterações trazidas pelas Resoluções, o Estado em cuja zona SAR a operação ocorreu tem o dever de assegurar um local seguro para o desembarque das pessoas resgatadas, sendo tal considerado como o local em que a operação de resgate é considerada finalizada. Diversos fatores entram em questão quando da definição do local de desembarque, como por exemplo, o porto mais próximo do local do socorro, o próximo porto de destino no navio que realizou o resgate e o destino pretendido pelos resgatados.

O próprio Regulamento n.º 656/2014/EU (União Europeia, 2014), no artigo 2, n. 12, define, igualmente, o “local seguro” como (destaque nosso):

“O lugar onde se considera que termina uma operação de salvamento e onde a segurança ou a vida dos sobreviventes não se encontram ameaçadas, as suas necessidades básicas podem ser supridas e podem ser tomadas disposições com vista ao transporte dos sobreviventes para o seu próximo destino ou para o destino final, **tendo em conta a proteção dos seus direitos fundamentais e respeitando o princípio da não repulsão**”.

Especificamente quanto ao local de desembarque, duas são as hipóteses trazidas no Regulamento 656/2014/EU (União Europeia, 2014): em caso de intercepção no mar territorial ou zona contígua, o desembarque deverá ser no Estado Membro costeiro (Artigo 10 (a)); em caso de intercepção em alto mar, o desembarque deverá ser no país terceiro de onde se presume que a embarcação terá partido (Artigo 10 (b)). Em qualquer caso, os direitos fundamentais dos resgatados devem ser respeitados, inclusive e principalmente o direito de não serem retornados a local onde há sérios

riscos de perseguição ou tratamento desumano. A não repulsão deverá ser respeitada em qualquer hipótese.

Isto, contudo, não implica nenhuma obrigação do Estado que coordenou a ação de salvamento em autorizar a atracagem do navio resgatador em um de seus portos – já que decisões sobre políticas migratórias são parte da expressão da soberania de um Estado – mas ele deverá chegar a um acordo com um Estado vizinho para a recepção com segurança das pessoas resgatadas. Nesse contexto, embora o Estado responsável por coordenar a operação SAR não seja necessariamente obrigado a autorizar a atracagem da embarcação com os resgatados em seus portos – e, assim sendo, a decisão italiana de fechar os portos a embarcações privadas com migrantes resgatados do mar não é considerada propriamente ilegal – o Estado tem, contudo, o dever de assegurar um “porto seguro” onde refugiados e requerentes de asilo possam desembarcar o mais rapidamente possível e sem risco de retorno a um local de insegurança.

Na hipótese de um impasse, em que seja não seja possível assegurar rapidamente um local de segurança alternativo e há a recusa do Estado que foi responsável por coordenar a missão em receber a embarcação, qual seria o destino das pessoas resgatadas? Não existe na legislação internacional sobre Direito do Mar, nem nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos, nem tampouco na legislação da União Europeia dispositivo que obrigue qualquer Estado a receber refugiados e requerentes de asilo (Cusumano e Gombeer, 2018). Tal lacuna é proposital e fundamentada na soberania dos Estados sobre o controle de suas fronteiras (mesmo no âmbito de sistemas jurídico-políticos como União Europeia e Espaço Schengen) e quem em seu território pode entrar ou permanecer.

Para além disto, a Resolução 656/2014/EU (União Europeia, 2014), ao dispor que em caso de intercepção em alto mar o desembarque deverá ser no país terceiro de onde se presume que a embarcação terá partido, incentiva (e mesmo legítima) políticas como a suspensão de operações de salvamento realizadas pelas autoridades costeiras e a criminalização das organizações de ajuda humanitária que realizam tais operações de salvamento em alto mar, consoante estudaremos no próximo capítulo. Há de observar-se ainda que a norma em questão foi publicada em maio de 2014, ou seja, no contexto

de medidas para a contenção do fluxo migratório pelo Mediterrâneo, quando o número de travessias pela rota central estava a aumentar substancialmente.

Como já anotamos, o ordenamento jurídico – seja no seu âmbito interno ou internacional – deve ser analisado e interpretado como um todo coeso e coerente, inclusive em seus princípios e teleologia. Se o fundamento do dever de salvamento de pessoas no mar é a preservação da vida, entregar – ou devolver – os resgatados a um local onde a sua vida e segurança possam ser ameaçados é transformar em inócua (quicá, inútil) a própria operação de busca e salvamento. O dever de salvamento, é imperioso ressaltar, aplica-se a qualquer pessoa em perigo no mar, independente da sua nacionalidade, estatuto legal ou circunstâncias da atividade em que estivesse envolvida quando do naufrágio (Convenção SAR, Cap. 2.1.10. International Maritime Organization, 1979).

A questão do porto de desembarque na crise humanitária às margens da Europa ganhou dimensão politicamente problemática em razão do Regulamento de Dublin III, uma vez que este, como já vimos, determina por regra geral que a responsabilidade por receber e processar os pedidos de asilo é do Estado-Membro no qual o requerente está. Sendo assim, com o grande fluxo de pessoas a chegar à Europa por terra e por mar, os Estados fronteiriços do sul – os mesmos que têm que suportar o custo de manter serviços de busca e salvamento – acabam também por, necessariamente, ter que suportar o maior peso financeiro, logístico e humanitário quanto ao processamento dos pedidos de asilo e abrigo daquelas pessoas. Tal encargo decorrente do CEAS, adicionado à obrigação de coordenar e prover operações de busca e salvamento, como já anotado acima, e mais a ausência de *burden sharing* entre os Estados-Membros ou mesmo de mecanismos da União que realmente amenizem tais encargos, potencializa disputas e põe em xeque a solidariedade europeia. Mais que isso, percebe-se que o sistema jurídico de "proteção internacional" da União Europeia, na prática, é concebido para possibilitar políticas internas dos Estados-Membros que excluem determinadas populações do acesso à proteção internacional oferecida sob a manto de garantia dos Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos. É uma proteção que, como veremos, só existe no papel.

3. Medidas adotadas para a gestão do fluxo migratório no Mediterrâneo Central

Embora o ápice do fluxo migratório para a Europa tenha sido em 2015, em 2016 a rota central do Mediterrâneo passou a ser o principal palco da narrativa de uma “crise migratória” nas fronteiras europeias, especialmente após o já citado acordo EU-Turquia, quando o fluxo pela rota Oriental – rota na qual verificou-se o pico no fluxo migratório em 2015 – foi efetivamente contido. A partir de então, a rota Central passou a ser designada como o principal ponto de pressão nas fronteiras externas da União Europeia.

Mas, questionamo-nos se, de facto, houve um aumento súbito no número de travessias pela rota central no período entre 2015 e 2016, ou já era uma situação conhecida e, quiçá, previsível. Ou seja, se as circunstâncias podem ser caracterizadas como uma crise.

O Mediterrâneo Central já havia sido palco de um súbito aumento no número de travessias em 2011, no rescaldo da chamada *Primavera Árabe* em países como a Líbia e Tunísia, e voltou a reduzir em 2012. Em 2013, o número de intercepções voltou a subir, chegando a mais de 40 mil tentativas de travessias, fazendo com que a rota central representasse 38% do total de travessias detectadas no Mar Mediterrâneo em 2013. (FRONTEX, 2014b, p.30-32).

Quadro 2: Detecções de travessias ilegais na Rota Central (2009-2013)

Detections of illegal border-crossing in 2009–2013 reported by route and top three nationalities at the external borders

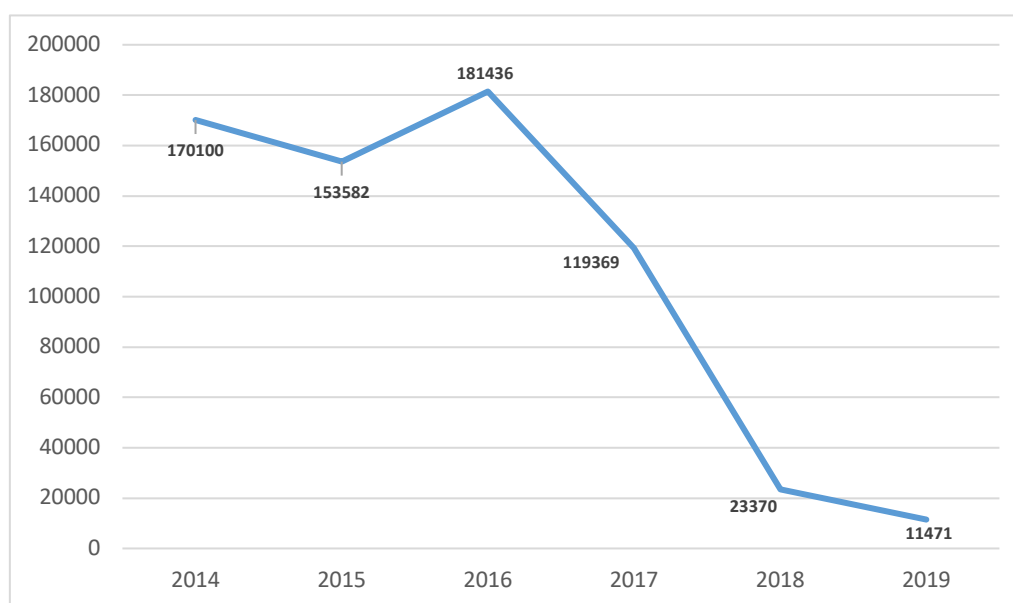
| Routes | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Share of total | % change on prev. year |
|--|--------|-------|--------|--------|--------|----------------|------------------------|
| Central Mediterranean route (Italy and Malta) ¹ | 10 236 | 1 662 | 59 002 | 10 379 | 40 304 | 38 | 288 |
| Eritrea | 1 084 | 55 | 641 | 1 889 | 9 926 | 25 | 425 |
| Syria | 18 | 0 | 92 | 109 | 9 591 | 24 | 8 699 |
| Somalia | 3 143 | 82 | 1 400 | 3 394 | 4 497 | 11 | 32 |

Fonte: Frontex, 2014b, p. 31

Em 2014, tal como em 2011 e 2013, a rota pelo Mediterrâneo Central “foi o principal ponto de travessias ilegais para a EU, representando 60% de todas as detecções

em 2014” (FRONTEX, 2015b, p. 18). Entre 2014 e 2016, o número de travessias pela rota do Mediterrâneo Central esteve mais ou menos consistente entre 150.000 e 180.000 pessoas; a partir do segundo semestre de 2017 o número de desembarques na Itália caiu vertiginosamente, sendo o resultado, como veremos, das medidas adotadas a partir do começo de 2017.

Gráfico 1: Número de chegadas de migrantes por mar a Itália (2014-2019)



Fonte: UNHCR, Operational Data Portal

A narrativa dominante na rota do Mediterrâneo Central sempre foi a de que seriam migrantes econômicos disfarçados e, portanto, ilegais (Sigona, 2018, p. 457), narrativa esta que surgiu como quadro dominante a partir dos anos 1990 (Scheel & Squire, 2014, pp. 194-195).

Com efeito, os documentos elaborados pelas agências de fronteira, nomeadamente a FRONTEX, já tratavam em 2013 e 2014 os dados das travessias como interceptações ou detecções de travessias ilegais, ainda que imediatamente após o desembarque estas pessoas realizassem o pedido de proteção internacional. Ademais, como já anotamos, o Direito da União Europeia trata a chegada de qualquer pessoa “sem papéis” como imigração ilegal, ainda que o pedido de proteção internacional seja feito imediatamente após a chegada. Isto respalda e reforça a narrativa de que esta é

uma "imigração ilegal", para fins económicos e, como já ressaltamos, a construção de "categorias" de imigrantes – refugiado, migrante económico, imigrante legal, imigrante ilegal – serve para aprofundar narrativas de alteridade, justificando a exclusão daqueles que, por sua origem, religião ou tonalidade de pele, não são bem-vindos. Em conjunto com o enaltecimento do aumento do fluxo após 2015, especialmente pela rota Oriental, a narrativa é central para a progressivamente endurecida resposta às travessias provenientes da Líbia e no maior controle das organizações atuando nas operações de busca e salvamento.

O uso de narrativa política relacionando migração e segurança, a partir da "ilegalidade" dos imigrantes, ajuda a legitimar a tomada de medidas para impedir este fluxo populacional, algumas destas fortemente questionadas e consideradas ilegais diante do quadro normativo da União Europeia e do direito internacional. Sigona (2017, p. 457) argumenta que "[h]ow we describe and categorize those who cross the Mediterranean on unseaworthy boats has enormous implications on the kind of legal and moral obligations receiving states and societies feel towards them". Ele cita a construção discursiva dominante – e pouco contestada – de que os migrantes provenientes da Líbia que fazem a travessia de barco pela rota central do Mediterrâneo são, na verdade, migrantes económicos (e, portanto, "ilegais"), justificando a tomada de medidas mais severas contra estes barcos e o controle mais restrito sobre as Organizações Não-Governamentais que realizam operações de busca e resgate.

O principal objetivo deste capítulo é analisar concretamente os mecanismos adotados pela União Europeia e pela Itália entre 2013 e 2019 para controlar o fluxo populacional pela rota Central do Mediterrâneo. Como já vimos, o sistema jurídico de Proteção Internacional da União Europeia, em verdade, cria um arcabouço que permite - e mesmo legitima - a tomada de medidas e políticas de rejeição e exclusão de populações indesejadas, ainda que sob o auspício da proteção humanitária e preservação de vidas.

3.1. Operações Marítimas da União Europeia e dos Estados-Membros.

Como já anotamos, os Estados têm a obrigação de realizar operações de busca e salvamento de náufragos, através de suas guardas costeiras. No caso do Mediterrâneo, temos rotas migratórias que já eram conhecidas e monitoradas pelos Estados costeiros há anos.

Em outubro de 2013, dois naufrágios (um próximo à costa da ilha de Lampedusa e um no mar territorial de Malta) resultaram na morte de mais de 500 pessoas, chocando a comunidade internacional (Panebianco, 2016, p. 11; Trilling, 2018, p. 87). Em resposta, o governo italiano lançou em 13 de outubro daquele ano a operação *Mare Nostrum*, sem qualquer apoio financeiro da União Europeia ou de outros Estados-Membros e cobrindo uma área operacional de cerca de 70.000 km² a partir do Estreito da Sicília, cobrindo, portanto, todo o mar territorial da Itália e uma parte das águas internacionais. A operação tinha o propósito duplo de salvaguardar vidas através de operações de resgates e, simultaneamente, combater o crime organizado de tráfico e contrabando de pessoas e contava com o uso de recursos da marinha, força aérea e guarda costeira italianas, dentre outros recursos logísticos e humanos do governo italiano. Mais que isso, a operação contava com uma verdadeira força-tarefa que envolvia a cooperação entre os recursos do governo italiano e a sociedade civil.

Além da falta de apoio financeiro, a operação foi alvo de diversas críticas, tanto internamente, pelos partidos de oposição em razão do peso financeiro da operação para o Estado Italiano, quanto por outros Estados-Membros. Um dos principais argumentos era o de que as operações SAR incentivam a travessia pelo Mediterrâneo e a atividade de contrabando ou tráfico de pessoas, agindo assim como um *pull factor*. Segundo Panebianco (2016, p. 15):

“[Mare Nostrum Operation] soon became politically and economically unsustainable. Alongside domestic and EU criticism, it was unsustainable for Italy: € 9 million a month was a great burden for Italy. In 2014 the new Italian government led by Matteo Renzi since February – and the Italian Interior Minister in particular – called for the EU to take over the Italian mission.”

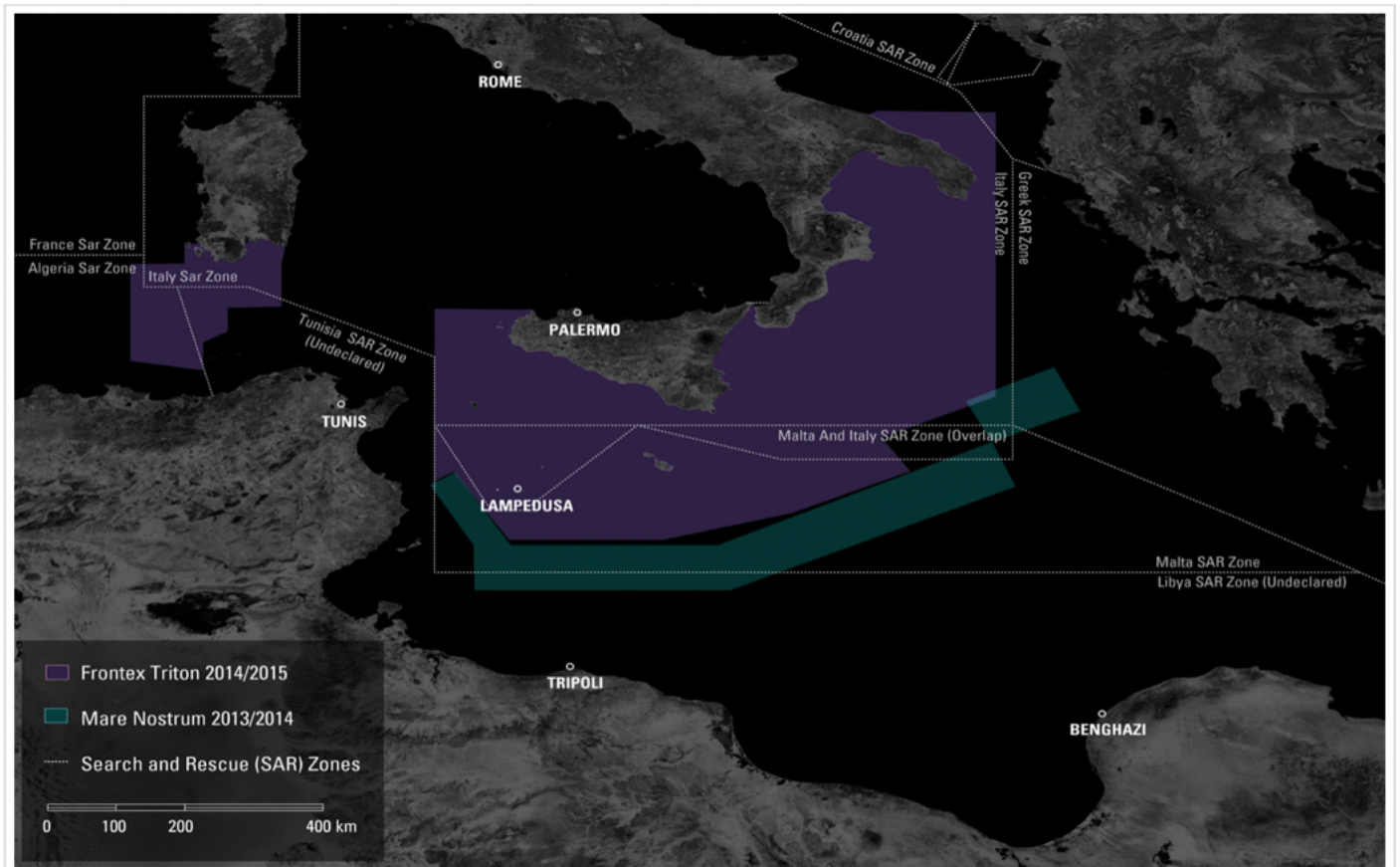
A Operação Mare Nostrum foi a única operação lançada (seja por um Estado Membro ou dentre as operações conjuntas civis e militares) com o mandato dedicado a realizar operações de busca e resgate. Desde a sua suspensão, no final de outubro de 2014, nenhum Estado europeu – costeiro ou não – lançou operações SAR dedicadas e proativas para o salvamento de pessoas em situação de perigo nas águas territoriais europeias (Cutitta, 2018; Cusumano e Pattison, 2018; Panebianco, 2016).

Segundo conclui um relatório elaborado pela Forensic Oceanography (2016) “the gap in SAR capabilities left by the termination of the Italian Navy’s Mare Nostrum operation (MN) and its (non-)replacement by the more limited Frontex-led Triton operation shifted the burden of extremely dangerous search and rescue operations onto large merchant ships, which are ill-fitted to conduct them.”

Em novembro de 2014 uma operação conjunta capitaneada pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira foi lançada, a *Operação Triton* (substituída em fevereiro de 2018 pela operação *Themis*), para dar apoio à guarda-costeira italiana. Apesar de ter sido presumida como a “substituição” da Operação Mare Nostrum, em razão da forte retórica da Comissão Europeia no sentido de “agir contra a tragédia no mar”, o propósito principal da operação Triton não era a realização de busca e resgate e, sim, “to control irregular migration flows towards the territory of the European Union and to tackle cross border crime” (FRONTEX, 2014a, p. 10).

Operacionalmente, contou em sua primeira fase com um acervo de recursos e orçamento mensal de cerca de um terço do que havia sido mobilizado pelo governo italiano para a operação *Mare Nostrum* e, igualmente, cobrindo uma área operacional menor (Panebianco, 2016, p. 16; Cusumano, 2019, p. 9). Inclusive, segundo a proposta operacional da FRONTEX (2014a) em agosto de 2014 para a hipótese de a operação *Mare Nostrum* ser suspensa, a área a ser patrulhada pela Operação *Triton* sequer coincide com o perímetro que era patrulhado pela operação italiana e estava limitada às águas sob jurisdição da Itália e Malta. O documento também deixa expresso que o objetivo da missão é o patrulhamento do mar territorial e que a provisão de SAR é obrigação e responsabilidade do país de acolhimento, no caso, a Itália (FRONTEX, 2014a).

Figura 1: Mapa das áreas operacionais da Operação Mare Nostrum e da Operação Triton (primeira fase)



Fonte: Forensic Oceanography (2016) | Crédito: Forensic Oceanography (2016)

Com a redução do número de operações de salvamento realizadas por agências governamentais (seja pela guarda-costeira italiana ou pela operação Triton) resultou num maior número de naufrágios e operações de salvamento que passaram a ser primordialmente realizadas por navios mercantes, muitas vezes sem capacidade para fazê-lo com segurança (Cusumano, 2019, p.9; Forensic Oceanography, 2016). Em abril de 2015, ante a responsabilização da FRONTEX pelo aumento do número de mortes, o orçamento mensal da operação Triton foi triplicado e a sua área operacional ampliada

(Cusumano, 2019, p. 9). Igualmente em resposta aos naufrágios de abril de 2015²⁵, em junho daquele ano a ação militar EUNAVFOR Med foi lançada pelo Serviço Europeu para Ação Externa (EEAS) em complementação à operação Triton, com a missão de evitar travessias através de ações de fiscalização e apreensão de embarcações para “prevenir mortes no mar” (Cusumano, 2019, p.12). Alguns meses depois, a operação foi renomeada *Sophia* “to honour the lives of the people we are saving, the lives of people we want to protect, and to pass the message to the world that fighting the smugglers and the criminal networks is a way of protecting human life” (European Union Naval Force, 2016)²⁶.

Segundo anotam Cusumano e Gombeer (2018, p. 5), os planos operacionais das missões *Triton* e EUNAVFOR-Med “*Sophia*” determinavam expressamente que imigrantes resgatados do mar pelas embarcações operando tais missões deveriam ser desembarcados na Itália. Diante da insistência de autoridades italianas, o plano operacional para a operação *Themis* – que em 2018 substituiu a operação *Triton* – contém disposição determinando que os resgatados sejam desembarcados no porto da União Europeia mais próximo. Tais dispositivos, contudo, são aplicáveis unicamente às embarcações sob operação da FRONTEX e estão relacionadas à inequívoca e incontestável jurisdição dos EM da União Europeia – e, nomeadamente, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – sobre as pessoas resgatadas.

A partir de 2016, foram adicionados ao mandato da operação o treinamento da guarda costeira e marinha da Líbia e contribuir com a implementação do embargo das Nações Unidas no alto mar e costa da Líbia de armas (European Union Naval Force, 2016), o que reforça o caráter de monitoramento e segurança da operação. A partir de agosto de 2018 a operação *Sophia* parou de realizar SAR e em março de 2019 o uso de ativos navais foi definitivamente suspenso, sendo mantido apenas o uso de ativos

²⁵ O primeiro, em 12 de abril, no qual um barco superlotado virou e afundou quando uma grande embarcação comercial se aproximou e o segundo em 18 de abril, de maneira similar. Estima-se que cerca de 800 pessoas tenham perdido a vida no naufrágio do dia 18 de abril. (Forensic Oceanography, 2016; Miglierini, 2016; Trilling, 2018, p. 101)

²⁶ *Sophia* foi o nome dado a uma bebê de origem Somali que nasceu na fragata alemã Schleswig-Holstein em 24 de agosto de 2015, após sua mãe ter sido resgatada com mais 453 pessoas.

aéreos (drones) para o monitoramento e obtenção de dados/inteligência (Lenzu, 2019). Em maio de 2020, a operação foi terminada e sucedida pela missão EUNAVFOR IRINI.

Como se vê, as operações conjuntas civis (coordenadas pela FRONTEX/JHA) e militares (EEAS Serviço Europeu para Ação Externa) lançadas desde 2014 tem mandatos específicos que priorizam o patrulhamento e segurança das fronteiras “contra organizações criminosas”, sendo a realização de missões de salvamento um elemento secundário do mandato e exclusivamente em apoio à guarda costeira e ao MRCC italianos. Contudo, ambas as operações Triton e Sophia enfatizam nas suas comunicações externas oficiais a realização de operações SAR e o aspecto humanitário de “evitar mortes no mar” como parte do mandato. Inclusive, o renomear da operação EUNAVFOR Med com um nome de uma bebé nascida na embarcação após o resgate da sua mãe faz parte da narrativa que as agências de segurança da União Europeia usaram em suas comunicações externas para dar ênfase a um suposto carácter humanitário destas operações. Contudo, na prática, a prioridade sempre foi o controle de fronteiras e combate ao tráfico e contrabando de pessoas (anti-smuggling), sendo o aspecto “humanitário” relacionado mais com impedir travessias do que, de facto, realizar salvamentos. Cusumano (2019), neste sentido, demonstra a “hipocrisia organizada” no descasamento entre a retórica utilizada pelas agências da União Europeia, ao enaltecer a realização de SAR como um dos elementos destas operações, e o real peso que estas operações têm no número total de resgates realizados na rota central.

Estas missões podem realizar o resgate de pessoas naufragadas ou em situação de vulnerabilidade no mar – e de facto o fazem – mas apenas de forma a prover suporte às operações coordenadas pelo MRCC italiano quando dos pedidos de socorro. E ainda assim, fontes relatam a recusa das embarcações das operações Triton/Themis em sair da sua zona operacional para atender a chamados de resgates coordenados pelas autoridades italianas e maltesas (Cusumano, 2019, p. 11). Igualmente, as embarcações militares participantes da EUNAVFOR Med até meados de 2019 não aparecem nos radares da guarda-costeira por razões de segurança operacional militar (Cuttitta, 2018, p. 642) e, portanto, com menor frequência participavam das operações SAR. Entre 2016

e 2018 a operação realizou em média 11% de todos os resgates coordenados pelo MRCC Italiano (Anexo 1).

A partir da análise dos dados divulgados pela Guarda Costeira italiana sobre as operações SAR coordenadas pelo MRCC Roma verificamos que entre abril de 2016 e setembro de 2017 a quantidade de pessoas resgatadas por embarcações privadas (assim consideradas os navios operados por organizações não-governamentais dedicadas à realização de SAR e navios mercantes privados) representa cerca de 43% do total das operações SAR coordenadas pelo MRCC de Roma. A quantidade de pessoas resgatadas por ativos das operações conjuntas Triton e Themis e da EUNAVFOR Med, ao todo, representam cerca de 20% dos resgates (Anexo 1).

De facto, a premissa operacional destas missões é a de que realizar busca e resgate não faz parte do mandato da União Europeia (e, sim, é uma obrigação exclusiva dos Estados costeiros, como já anotamos) e de que salvar vidas não deve ser uma prioridade posto que as operações SAR facilitam o trabalho dos contrabandistas e, portanto, atuam como *pull factor*, ou seja, um fator de incentivo à imigração irregular. As análises de risco divulgadas anualmente pela FRONTEX consistentemente correlatam a realização de operações de busca e resgate, especialmente nas águas internacionais e mar da Líbia, como um fator de incentivo a “imigração ilegal”.

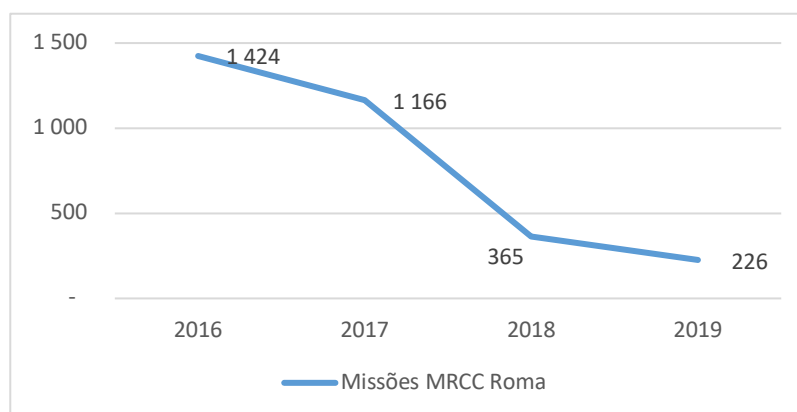
“An increased use of rubber boats has also been reported, mostly by sub-Saharanans. Compared to fishing boats, rubber boats put migrants’ lives at a greater risk, but offer the cheapest sailing option. On the other hand, when fishing boats or larger boats are used, they tend to be overcrowded, which also increases the risk of them capsizing. To prevent this, search and rescue operations are undertaken ever closer to the Libyan coast. However, the awareness of these measures among facilitators and migrants decreases their overall perception of risk taken when embarking on what remains a perilous journey” (Frontex, 2014b).

O vácuo causado pela retirada de ativos nacionais dedicados à busca e resgate no verão de 2014 foi preenchido por navios mercantes de grande porte, que na maior

parte das vezes não são exatamente adequados para este tipo de operação, e posteriormente pela ação da sociedade civil que, como já vimos, chegou a representar cerca de metade de todos os salvamentos coordenados pelo MRCC italiano em entre 2016 e 2017 (Anexo 1).

A partir de junho de 2018, a Guarda Costeira italiana parou completamente de realizar resgates na costa da Líbia (UNHCR, 2019) e a operação Sophia realizou a sua última operação SAR em julho daquele ano. Tal drástica redução no número de resgates realizados por autoridades europeias e italianas não é resultado da diminuição de travessias, e sim, consequência da delimitação de uma zona SAR sob responsabilidade da Líbia e dos investimentos da União Europeia para criação de uma Guarda Costeira e MRCC sob autoridade do governo líbio. Paralelamente à redução de operações de salvamento pelas embarcações públicas, as autoridades italianas também fecharam os portos às embarcações privadas arvorando bandeiras de outros países e embarcações operadas por Organizações Não-Governamentais (UNHCR, 2019; Cusumano e Pattison, 2018; Cusumano e Gombeer, 2018), fazendo com que os navios mercantes não mais realizassem resgates (os quais estão obrigados a realizar de acordo com a lei internacional), por temerem represálias do governo italiano, e que as ONG encerrassem suas operações no Mediterrâneo. Em 2018 e 2019 ao todo, foram realizadas 591 operações SAR coordenadas pela MRCC Roma, quase a metade do número de operações realizadas apenas em 2017: 1.166.

Gráfico 2: Número de Operações SAR coordenadas pelo MRCC Roma (2016-2019)



Fonte dos dados: Guarda Costeira Italiana, 2016

Tal medida objetivava forçar outros Estados-Membros a dividirem a carga de responsabilidade pelas operações de salvamento com os Estados costeiros (nomeadamente Itália, Malta e Grécia) e, principalmente, forçá-los a autorizar o desembarque dos imigrantes em seus portos e, assim, repartir a carga de responsabilidade de acordo com o CEAS, mas só serviu para tornar a rota ainda mais letal e gerar tensões diplomáticas com Malta, Espanha e França (Cusumano e Gombeer, 2018).

A ausência de operações dedicadas à busca e resgate e o fechamento dos portos ao desembarque de resgatados por embarcações da sociedade civil demonstram a escolha de uma política de “deixar morrer” como forma de dissuasão da migração.

3.2. Externalização das fronteiras

Um aspecto importante das políticas (anti)migratórias adotadas pela União Europeia e/ou pelos Estados-Membros é a externalização das fronteiras, ou seja, a implementação de medidas que visam o controle migratório antes mesmo que o migrante chegue ao território ou à zona de fronteira. Tais medidas perpassam desde a obrigação de companhias aéreas de verificar a existência de documentação do viajante antes do embarque até a interceptação de barcos em alto-mar. Uma outra forma de externalização das fronteiras é mediante a realização de acordos com países vizinhos para reter ou conter o fluxo de pessoas em troca de apoio financeiro. Um exemplo foi o Joint Valletta Action Plan, celebrado entre a União Europeia e países africanos em novembro de 2015, com o principal objetivo de prover apoio financeiro para a gestão da migração. (European Commission, 2015)²⁷.

²⁷ Outro exemplo de acordo bilateral com o principal objetivo de “terceirizar” para os países vizinhos o controle do fluxo migratório para a União Europeia foi já mencionado acordo de 2016 para devolução à Turquia de pessoas consideradas irregulares que chegassem à Grécia, no âmbito da rota Oriental.

A cooperação entre Itália e Líbia para contenção do fluxo migratório já existia antes de 2015, quando o fluxo migratório pelo Mediterrâneo passou a ser maciçamente reportado pelos meios de comunicação. Com efeito, o já citado julgamento *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (2012), documenta justamente o caso de um grupo que teve a embarcação interceptada pela Guarda Costeira italiana na zona SAR de Malta e sumariamente retornado à Líbia, onde foram desembarcados, sem que lhes tivesse sido conferida a possibilidade de pedir estatuto de proteção internacional à Itália.

Em 2013, a EEAS lançou a *EU Integrated Border Management Assistance Mission in Libya* (EUBAM Libya), com o objetivo de apoiar as autoridades daquele país na melhoria da segurança de suas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas a curto prazo e de desenvolver uma estratégia mais ampla de gestão integrada de fronteiras a longo prazo (European Union Border Assistance Mission in Libya [EUBAM], 2020). Ainda em 2016, como já anotamos, o mandato da operação EUNAVFOR Med *Sophia* foi alterado para incluir o apoio e treinamento da então recém-criada Guarda Costeira da Líbia.

Em fevereiro de 2017 Itália e Líbia firmaram um Memorando de Entendimentos (MoU) (EUBAM, 2020) para cooperação em matéria de segurança e instituições militares e para combater imigração ilegal. Pelo MoU, a Itália se comprometeu a prover apoio financeiro (com auxílio de fundos da União Europeia, consoante o artigo 4º) para programas de desenvolvimento e capacitação técnica e tecnológica para combater a imigração ilegal. O principal objetivo do acordo era capacitar a Líbia para que esta conseguisse conter o fluxo migratório e, assim, impedir a travessia para a Europa. Secundariamente, com a invocação de uma zona SAR pela Líbia e capacitação de sua Guarda Costeira com o apoio financeiro da EU, a Itália poderia passar a remeter os pedidos de socorro e chamados de resgate realizados por ONG e embarcações privadas ao MRCC da Líbia, para que os resgatados fossem direcionados para lá.

Como já anotamos, verifica-se a partir do segundo semestre de 2017 uma redução drástica do número de operações coordenadas pelo MRCC Roma (Anexo 1). Diversos relatos de ONGs atuando na costa da Líbia dão conta da recusa do MRCC em atender chamados de socorro localizados naquela região e em autorizar o desembarque

em portos italianos (Human Rigths Watch, 2017). O Código de Conduta imposto pelo governo italiano às ONGs realizando missões de resgate no mar, como veremos mais adiante, proíbe a realização de resgates no mar territorial da Líbia. Estas medidas foram eficazes para diminuir o número de chegadas aos portos europeus, através de uma combinação de *push back* (ou seja, travar o fluxo e empurrar os imigrantes de volta a Líbia) e *pull back* (através da capacitação financeira e operacional para que a Líbia impeça a saída dos imigrantes).

Em 2018, o Conselho Europeu deliberou em apoio às políticas da Itália de fechamento de fronteiras e proibição de desembarque de navios de resgate, orientando os operadores das embarcações para que reportem à Guarda Costeira da Líbia. A EU já mobilizou cerca de 57 milhões de euros para apoiar as autoridades de gestão das fronteiras da Líbia, as atividades de busca e salvamento (SAR) no mar e em terra, e policiamento, incluindo “a reabilitação de instalações como o centro de coordenação de salvamento marítimo (MRCC), o centro de coordenação nacional, embarcações SAR, atividades de manutenção, veículos, equipamentos de comunicação e kits de higiene” (European Union External Action Service, 2021).

No final de junho de 2018 a Líbia assumiu a responsabilidade por uma zona SAR, onde a sua Guarda Costeira assume a responsabilidade primária por realizar Operações SAR. Contudo, relatórios das organizações internacionais de Direitos Humanos e investigadores apontam que a recém montada Guarda Costeira da Líbia não teria capacidade técnica e material suficiente para proceder de maneira eficaz com as operações de busca e salvamento na sua costa (UNHCR, 2018, p.15). Não foi possível obter dados oficiais quanto ao número de pessoas interceptadas ou resgatadas pela Guarda Costeira da Líbia. Dados de desembarques na Líbia, obtidos a partir da base de dados da Agência das Nações Unidas para Refugiados, informam que em 2017 e 2018 houve um número constante de pessoas desembarcadas em portos líbios pela sua Guarda Costeira: cerca de 15.300 pessoas a cada ano. Em 2019, o número diminuiu para 9.035 pessoas, sendo que o número de deslocados internos duplicou no mesmo período (UNHCR. Activities at Disembarkation).

Para além das vulnerabilidades e inseguranças aos quais a população da Líbia é submetida em razão da fragmentação político-institucional do país e do conflito espoletado após a queda do governo de Muammar al-Gaddafi, a Líbia não é signatária da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e não possui legislação que assegure e regule o direito ao asilo. Ademais, a lei local criminaliza todos os tipos de entrada, permanência ou saída do país sem documentação apropriada e sem fazer qualquer ressalva em relação a refugiados, requerentes de asilo e vítimas de tráfico internacional de pessoas (UNHCR, 2018, p.10), além de manter os imigrantes interceptados em campos de detenção sem mínimas condições sanitárias e máximas condições de abuso e violência por parte das autoridades líbias.

“In July 2018, Human Rights Watch researchers visited four detention centers in Tripoli, Misrata, and Zuwara where they documented inhumane conditions that included severe overcrowding, unsanitary conditions, poor quality food and water that has led to malnutrition, lack of adequate healthcare, and disturbing accounts of violence by guards, including beatings, whippings, and use of electric shocks. (...) The cruel, inhuman and degrading treatment in Libyan detention centers described in this report violate international law. Libyan authorities are accountable for these abuses and the lack of accountability for perpetrators. EU institutions are aware of the mistreatment and inhumane detention conditions in Libya for those intercepted” (HRW, 2019).

A própria UNHCR (2018, pp. 20-22) posicionou-se no sentido de não considerar a Líbia como local seguro, pedindo que os Estados suspendessem ações de expulsão e retorno de cidadãos líbios que tiveram pedido de asilo rejeitado. No mesmo documento, também deixa clara sua posição em não considerar a Líbia como local seguro para desembarque de imigrantes resgatados no mar, independente da nacionalidade das pessoas.

“In light of the volatile security situation in general and the particular protection risks for third-country nationals (including detention in substandard conditions, and reports of serious abuses against asylum-seekers, refugees and migrants), UNHCR does not consider that Libya meets the criteria for being designated as a

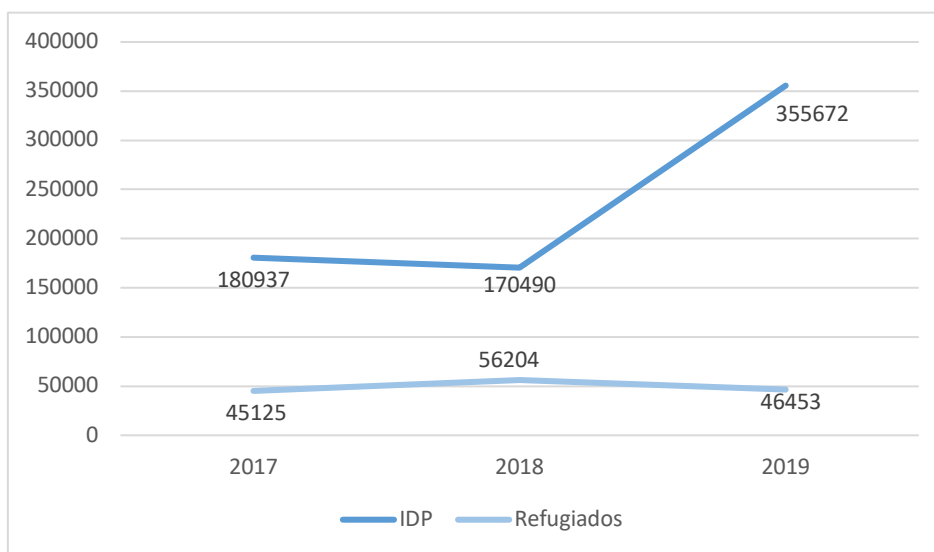
place of safety for the purpose of disembarkation following rescue at sea” (*idem*, p. 22).

Também há diversos relatos de violação dos direitos humanos por parte da Guarda Costeira da Líbia quando da realização de intercepções e resgates no mar, como deliberadamente afundar botes inclusive mediante uso de armas de fogo e conluio com redes criminosas de tráfico humano (*idem*, p. 14; Squires, 2021). Igualmente, em novembro de 2019, o Comissariado para Direitos Humanos do Conselho da Europa apresentou uma intervenção no caso *S.S. and others v. Italy* (no. 21660/18), tramitando no TEDH , anota diversos relatos de violações aos direitos humanos, inclusive contra refugiados e requerentes de asilo cometidas pela Líbia, e ressalta que os Estados-Membros conhecem, ou deveriam conhecer, a situação humanitária naquele país.(ECHR, 2019) Destaca, ainda, que a Líbia não pode ser reconhecida como um local seguro para desembarque e que a capacitação da Guarda Costeira da Líbia e criação de um MRCC Trípoli mediante suporte operacional e financeiro da Itália e da União Europeia, fez aumentar os casos de devolução de imigrantes à Líbia. (*idem*, 2019)

Em razão disto, as ONGs, como forma de chamar a atenção para o facto de os Estados europeus não proverem operações de salvamento suficientes, e em recusa a retornar os imigrantes a uma situação de insegurança, implicando assim em *refoulement*, ainda que indireto, e, portanto, em ofensa ao Estatuto dos Refugiados e ao Direito da União Europeia, começaram a suspender as operações SAR, contribuindo para a letalidade da rota.

A combinação de medidas push back e pull back parece ter surtido o efeito desejado. Embora o número de refugiados e requerentes de asilo tenha-se mantido mais ou menos constante entre 2017 e 2019 (2017: 45.125; 2018: 56.204; 2019: 46.453), o número de deslocados internos (IDP) na Líbia saltou de 180.937 em 2017 para 355.672 em 2019 (UNHCR. Operational Data Portal - Libya).

Gráfico 3: Evolução do número de refugiados e IDP na Líbia (2017-2019)



Fonte dos dados: UNHCR

Paralelamente, o número de pessoas de nacionalidade líbia desembarcadas na Itália caiu de 12.977 em 2018, para 4.122 em 2019 (UNHCR, 2020b). Vê-se, assim, mais uma vez, a tendência da União Europeia em “empurrar” as soluções para os países vizinhos, para que eles retenham o fluxo de pessoas, tal como ocorreu no acordo com a Turquia em 2016, o que segue o *modus operandi* dos países do Norte diante de emergências humanitárias: enviar dinheiro e clamar pelo respeito aos direitos humanos. No caso em análise, percebe-se que a União Europeia e a Itália usaram a própria estrutura normativa internacional que regulamenta os salvamentos no mar e a proteção de refugiados para conter a população em movimento e impedir que tenham acesso aos direitos e garantias basilares das democracias liberais, deturpando completamente a teleologia do sistema de proteção. Isto é: usam a aplicação da lei como tecnologia de governo para excluir.

Ao investir na criação da Guarda Costeira da Líbia, a União Europeia e a Itália não têm como objetivo fortalecer o sistema que garante que vidas não sejam perdidas no mar. Procuram, é certo, impedir a entrada desta população indesejada em seu território para, assim, evitar que seus próprios mecanismos de proteção e garantia dos direitos humanos possam ser invocados pelos imigrantes. São vidas que não importam,

descartáveis, e evidenciam o caráter verdadeiramente necropolítico das medidas adotadas para gestão da imigração pela rota Central do Mediterrâneo.

3.3. Policiamento e Criminalização do auxílio humanitário

Medidas como policiamento, intimidação e estabelecimento de sanções administrativas ou processos criminais contra cidadãos, migrantes e voluntários ou funcionários de ONGs e atores do setor privado que ajudaram migrantes e requerentes de asilo por motivos humanitários são um aspecto importante da política da EU e, mais especificamente, da Itália, para a contenção da imigração. “Preventative policing and practices based on suspicion and intimidation, coupled with administrative sanctions, sit alongside criminal investigations and prosecutions as part of a raft of deterrence measures which have served to dissuade humanitarian actors from conducting lifesaving work” (Allsopp e outros, 2021, p. 67-68). Entre 2018 e 2020, as ONGs que atuaram na busca e resgate de pessoas naufragadas ou à deriva no Mediterrâneo e mar Egeu foram alvo de 50 sanções administrativas e/ou investigações criminais conduzidas por autoridades de diversos países da União Europeia, principalmente da Itália (FRA, 2020, 2021).

A partir de 2014, com a extinção da operação *Mare Nostrum* e o vácuo deixado pela ausência de operações dedicadas de busca e resgate feitas por ativos estatais, diversas organizações da sociedade civil passaram a tentar preencher esse vazio, realizando operações SAR. A primeira Organização Não-Governamental a atuar no resgate de imigrantes no Mediterrâneo foi a Migrant Offshore Aid Station (MOAS), em setembro de 2014. Desde então 13 outras ONGs²⁸ estiveram ativas na rota central do Mediterrâneo (Cusumano e Villa, 2021, p. 25). Ainda que prezando por sua neutralidade e independência, até 2017 as ONGs atuavam em cooperação com o MRCC italiano. “In fact, the SAR operations conducted by NGOs between 2014 and 2017 were all

²⁸ A saber: Médecins Sans Frontieres, Sea-Watch, Sea-Eye, Lifeboat Project, ProActiva, SOS Méditerranée, Jugend Rettet, Boat Refugee Foundation, Save the Children, Mission Lifeline, Mediterranean Saving Humans e Salvamento Marítimo Humanitário (Cusumano e Villa, 2021, pp. 25-26).

coordinated and for the most part initiated by the Italian MRCC, which gathered distress calls and urged ships in the vicinity to conduct rescue operations in accordance with the international law of the sea” (*idem*, p.27).

A partir de 2016 parece ter havido uma viragem na narrativa dos resgates no mar. Em 2014 e 2015 as ONG eram percebidas como aliados e, verdadeiramente, os primeiros socorristas no Mediterrâneo; em setembro de 2016, o Comitê Econômico e Social Europeu concedeu o seu *Civil Society Prize* a organizações com projetos dedicados à recepção e integração de imigrantes na EU, dentre as quais a *SOS Méditerranée*, uma das organizações mais ativas em resgates no Mediterrâneo, especialmente na rota central (EESC, 2016).

Mas em 2016 também teve início uma série de medidas administrativas e criminais objetivando impedir que estes navios operassem, sob o argumento de que as operações SAR ensejariam num fator de estímulo à imigração ilegal, tal qual ocorrera com a operação *Mare Nostrum*. Começou-se a construir uma narrativa de que estas organizações eram um fator de aumento da mortalidade no mar, já que a possibilidade de resgate incentivaria travessias cada vez mais precárias ou, pior, que agiriam em apoio, ainda que não intencional, às redes de tráfico e contrabando de pessoas. Relatórios confidenciais elaborados pela FRONTEX e no âmbito da Operação EUNAVFOR Med Sophia que foram vazados, e declarações proferidas por Fabrice Leggeri, diretor da FRONTEX, criaram uma nuvem de desconfiança sobre as ONGs entre o final de 2016 e o começo de 2017, na medida em que indiretamente as acusavam de atuar auxiliando a imigração ilegal e as redes de contrabandistas (Cusumano e Villa, 2021, p. 29).

No início de 2017, a análise de risco anualmente publicada pela FRONTEX (FRONTEX, 2017b), ao analisar os dados dos resgates realizados em 2016, nomeadamente o substancial aumento de resgates realizados por ONGs observado a partir do segundo semestre, fez uma correlação entre a atuação destas organizações e o suposto auxílio “ainda que involuntário” a atuação de grupos criminosos e traficantes de pessoas.

Em abril de 2017, o procurador italiano Carmelo Zuccaro afirmou possuir provas de que as ONGs atuando no salvamento no Mediterrâneo agiam em conluio com

organizações criminosas da Líbia (BBC, 2017). Notícias neste sentido reverberaram nos meios de comunicação social, aumentando a sensação de desconfiança em relação às ONGs e servindo ao discurso do partido de oposição, que apelidou as missões SAR como “taxis do mar” (Cusumano e Vila, 2021, p.29).

Poucos meses após o acordo com a Líbia e respondendo aos pedidos da comissão de defesa do Senado Italiano, o governo estabeleceu em agosto de 2017 um Código de Conduta para resgates no mar (2017) no qual as ONGs deveriam comprometer-se a não realizar resgates na costa da Líbia, não intervir nas interceptações feitas pela Guarda Costeira da Líbia, sempre manter o sistema de geolocalização ativo, autorizar o monitoramento de suas atividades por agentes policiais italianos embarcados, entre outros compromissos que afetam ou mesmo dificultam a forma com a qual os resgates ocorriam, com o objetivo de reduzir o número de resgates realizados pelas ONGs. Por exemplo: o Código de Conduta proíbe as embarcações realizando SAR de enviar sinais luminosos a barcos ou botes com imigrantes ou entrar em contato telefônico com tripulantes destes barcos e botes, contudo os pedidos de socorro costumam ser feitos por telefone. Também proíbe que resgatados sejam transferidos para outras embarcações maiores e obrigar que sejam imediatamente levados ao porto pela embarcação que realizou o resgate; conquanto uma das formas mais eficientes de proceder com tais missões (principalmente quando falamos em SAR proativo) é a de ter de um barco menor e, conseqüentemente, mais rápido a fazer o monitoramento das águas e realizar o resgate imediato, enquanto as embarcações maiores e com mais estrutura, porém mais lentas, servem de suporte, recebendo as pessoas resgatadas por várias outras missões e levando-as aos portos (Cusumano e Pattison, 2018, p. 70).

As organizações que não assinassem o acordo seriam impedidas de realizar o desembarque dos resgatados em portos italianos. O Código de Conduta foi extremamente criticado por ferir a neutralidade, imparcialidade e independência das organizações humanitárias, mas ainda assim diversas ONGs assinaram o termo para que pudessem continuar a realizar os resgates no Mar. Diversas outras não assinaram o documento, dentre as quais *Jugend Rettet*, cujo navio *Iuventa* está represado na Sicília

desde agosto de 2017 (FRA, 2020). A mesma organização já vinha sendo alvo de investigações desde o final de 2016, quando seguranças privados de uma outra embarcação alegaram ter visto, durante uma operação de resgate, um bote conduzido por “dois homens de pele escura” sair do navio *Luventa*, que eles presumiram ser contrabandistas líbios (D. Trilling, 2020).

Em junho de 2018, imediatamente após tomar posse, o então Ministro da Administração Interna e líder do partido populista de extrema-direita *Lega Nord*, Matteo Salvini, determinou o embargo ao desembarque em portos italianos, usando da prerrogativa de determinação do “local seguro” para atrasar ou mesmo impedir desembarque de imigrantes resgatados por embarcações privadas. Entre junho de 2018 e agosto de 2019, como anotam Cusumano e Villa (2021, p. 30) o tempo médio de espera por autorização de atracagem e desembarque passou a ser de nove dias. Em dois casos extremamente noticiados nos meios de comunicação em meados de 2019, o impasse chegou a 20 dias de espera no mar. Segundo um relatório da Agência para Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA, 2021), em 2018 e 2019 registou-se um total de 44 casos de embarcações que tiveram que passar mais de um dia no mar, à espera da indicação de um local seguro para desembarque.

Salvini começou também uma série de ameaças de criminalizar a ação das Organizações Não-Governamentais que atuam intensivamente na busca e salvamento de imigrantes à deriva ou em situação de risco no Mediterrâneo, sempre ante a alegação de que elas agiriam em conjunto com grupos criminosos e em violação do direito internacional, através de diversas diretivas publicadas no início de 2019 (Cusumano e Vila, 2021, p.30). Em junho de 2019, o governo italiano efetivamente adotou medida de penalização, através do Decreto 53, de 14 de junho de 2019, convertido na Lei 77, de 8 de agosto de 2019, ainda vigente, no qual o poder policial foi ampliado e a atividade de resgatar imigrantes no mar e transportá-las para os portos italianos criminalizada. Permite também a apreensão e represamento de navios, ampliando o poder de investigação, inclusive com o uso de policiais disfarçados, persecução penal e multa para o capitão da embarcação, além de coima por indivíduo resgatado (DW, 2019).

Além das medidas com o objetivo de restringir (ou mesmo impedir) a realização de resgates, diversas organizações foram também alvo de investigações e processos judiciais. As principais acusações consistem em auxílio a imigração ilegal, um crime segundo a lei italiana, e outras como agressão a navios de guerra e despejo ilegal de resíduos perigosos e infectados (Cusumano e Vila, 2021, p.32).

Entre 2017 e 2019, foram iniciadas 16 investigações criminais pelas autoridades judiciais italianas contra as ONGs atuando em resgates no Mediterrâneo, e o número de casos aumentou ano após ano, como se vê no Quadro 2; em Malta, foram dois casos, ambos em 2017 (Cusumano e Villa, 2021; FRA, 2020). Cusumano e Villa (2021, p. 32) destacam que até fevereiro de 2020 quase todos os casos haviam sido arquivados.

As consequências humanitárias pelo fechamento dos portos a embarcações privadas transportando imigrantes resgatados do mar são imensas e podem ser mensuradas pelo número de vidas perdidas para as águas do Mediterrâneo. Em 2018, o número de travessias completas foi menor do que o registrado em 2014, o que para o discurso da União Europeia ensejaria uma retomada à situação de normalidade. Contudo, os dados de 2018 divulgados pela Agência das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR, 2018) demonstram que a proporção de pessoas que morreram no Mediterrâneo em relação às que conseguiram completar a travessia em segurança subiu de 1 em cada 269 (0,37%) em 2015, no ápice do fluxo, para 1 em cada 51 (1,9%) em 2018. Uma das razões apontadas pelo UNHCR (2018) é a diminuição das missões de busca e resgate na costa da Líbia, que eram realizadas quase que exclusivamente por Organizações Não-Governamentais. “These statistics can be read in two ways, as evidence of a successful deterrence strategy on the one hand, and as a policy of abandonment on the other” (Allsopp e outros, 2021, p. 67).

A redução drástica da participação de Organizações Não-Governamentais nas operações de busca e resgate é, como vimos, decorrente da retaliação e acusações, na sequência do relatório da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX, 2017) de que as tais operações facilitariam a atuação de grupos criminosos e traficantes de pessoas e também a consequência das medidas adotadas pela Itália, com o respaldo do Conselho Europeu, para impedir que estas organizações realizem

resgates nas águas europeias e desembarque imigrantes em seus portos Ou seja, mesmo após a suposta normalização do fluxo, medidas que visam à segurança das fronteiras têm sido priorizadas em detrimento da salvaguarda e proteção da vida humana e do auxílio humanitário.

4. Considerações Finais

As normas e políticas que regulamentam a migração são inerentemente biopolíticas. Elas existem, por definição, para contolar os movimentos populacionais em um determinado território, estabelecendo que pode entrar, permanecer e, por vezes, sair. Mesmo em comunidades ditas “cosmopolitas” e “multiculturais” há uma tendência à absorção da alteridade, tornando-a invisível e silenciosa, ante a imposição de deveres de “adaptação” e “integração”.

É inquestionável que episódios de racismo e xenofobia são verificados diariamente nos postos de controle de fronteiras em todo o mundo e o exercício do poder soberano sobre o território, realizado a partir da burocratização da porosidade das fronteiras, controle documental, exigência de vistos prévios ainda que apenas para trânsito (ou seja, em que o viajante sequer tem autorização para sair do aeroporto, exigido nomeadamente para cidadãos de países da África, Médio Oriente e sudeste da Ásia). E mesmo que o viajante tenha toda a documentação exigida, deixar entrar é um ato discricionário do agente de fronteira. “The injustices of empire and colonialism are perpetuated now as countries of the Global North attempt to close their borders to poor immigrants from the South” (Fine, 2016, p. 131).

Imigração, em especial a imigração forçada, existe no contexto da proteção com base na cidadania e no aspecto da soberania que dá aos Estados o direito de delimitar quem faz parte do corpo minimamente coeso que tem o direito de permanecer em seu território e quem é o alienígena, o elemento que não pertence. Cada Estado tem a obrigação de proteger os seus, mas quando o Estado se torna o elemento de insegurança, a sociedade internacional tem o dever de proteger aqueles que imigraram para fugir da situação de insegurança.

Mas tal poder, como todos os poderes inerentes à soberania, não é absoluto. É limitado e deve ser exercido de acordo e dentro dos limites estabelecidos pela lei e sem nunca perder de vista a *raison d'être* da lei. A União Europeia se coloca no cenário internacional como um “poder normativo”, ou seja, uma potência mundial democrática e cosmopolita que exporta seus valores através do exemplo. Contudo, a chamada “crise migratória” ou “crise dos refugiados” expôs as fraturas entre o discurso e a prática da

União Europeia, tanto na sua solidariedade e coesão interna, quanto no seu potencial cosmopolita. “By prioritizing constructions of ‘security’, ‘societal cohesion’ and ‘burden sharing’ over humanitarian obligations, most European states are therefore arguably failing to live up to their own demanding cosmopolitan commitments” (Newman, 2018, p. 60).

Refugiado-tipo foi originalmente concebido pela Convenção de 1951 é um homem, branco, fugindo do fascismo ou comunismo como dissidente político. Com a ampliação do conceito de refugiado, após a retirada das limitação geográfico-temporais contidas na convenção de 1951, o que possibilitou uma reimaginação do “refugiado-tipo” como pessoas pobres e despojadas, vindas do Sul global e a caracterização *a priori* desta migração como motivada por razões exclusivamente económicas. “(...) asylum seekers from the global South were also constructed as different with regard to their motivations for movement, precisely because they were imagined as deprived. They were suspected of not fleeing prosecution, but making an informed beneficial migrations choice” (Scheel & Squire, 2014, pp. 194).

A proteção dos direitos humanos é um dos principais valores democráticos que permeia todos os tratados constitutivos da União Europeia e existe tanto no plano nacional como no plano supranacional; tanto no plano interno, quanto no internacional. Ou seja, os Estados, enquanto entidades políticas autônomas e soberanas, são sujeitos às obrigações assumidas em suas próprias constituições e pelos tratados e convenções internacionais que assinam em relação à proteção dos Direitos Humanos, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas e do Conselho da Europa; enquanto Estados-Membros da União Europeia, são obrigados pelos tratados constitutivos desta, em especial o Tratado de Funcionamento e a Carta de Direitos Fundamentais, ambos com dispositivos que garantem direitos aos imigrantes e refugiados. Como instituição supranacional, a União Europeia é comprometida com a preservação e promoção dos Direitos Humanos dentro e fora de suas fronteiras.

Como vimos, a noção de uma obrigação dos Estados em proteger migrantes é a pedra angular que fundamenta todo o sistema internacional de proteção a refugiados e requisitantes de asilo, mais ainda do que um direito ao refúgio. E embora o artigo 18

da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia efetivamente preveja um “direito ao asilo”, persiste a lacuna existente entre retórica e ação política no âmbito dos direitos humanos, especialmente quanto ao gozo de tais direitos por não-cidadãos, o que fica evidente quando analisamos os mecanismos nacionais (ou comunitários, no caso da EU) de efetivação e reconhecimento integral da proteção internacional e a aplicabilidade da proteção prevista nomeadamente nos artigos 31 e 33 da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, quais sejam, o reconhecimento da “ilegalidade” como uma característica essencial da imigração forçada e que em razão disto não deve ser penalizada, e a proibição de retornar o indivíduo a uma situação de insegurança.

Na mesma medida em que expande a proteção internacional a imigrantes forçados através do estatuto de proteção subsidiária, o Direito da União Europeia deixa de criar os mecanismos que efetivariam e concretizariam esta proteção, como é o caso do mecanismo de proteção temporária, que só foi acionado pela primeira vez no rescaldo da invasão da Rússia à Ucrânia. Pelo contrário, a caracterização *prima facie* da imigração como ilegal, especialmente no caso das rotas pelo Mediterrâneo, em todos os documentos oficiais emitidos pelas autoridades responsáveis pela implementação das políticas de fronteira cumulado com a ausência de mecanismos comunitários (e, também, na maior parte dos Estados-Membros) para a entrada legal. No mesmo sentido, a securitização e criminalização da ajuda humanitária, em especial das organizações atuando no resgate marítimo, sob o argumento de que estas operações potencialmente aumentam o número de mortes no mar ao facilitarem a ação de redes criminosas é uma espécie de oxímoro, quando é a inexistência de meios de passagem seguros e legais que cria as condições para a atividade do crime organizado de tráfico humano. “Access to Europe and thereby to protection in Europe has become a matter of financial investment – through the payment of ‘fees’ to smugglers and document forgers – and of risking one’s life in a perilous journey” (Banks, 2014, p. 692).

Mais que isso, quando falamos em medidas de controle extraterritorial de fronteiras, especialmente no alto mar, um espaço de exceção por excelência, os direitos humanos nem sempre são respeitados. As medidas implementadas pela União Europeia e pelos Estados-Membros no rescaldo da chamada “crise migratória” de 2015/2016, são

uma clara demonstração do cálculo político segundo o qual deixar morrer – ou, no mínimo, deixar retornar à insegurança – é a melhor solução para o conter o fluxo migratório indesejado. “Border closures in the face of mass refugee influx are a visible demonstration of a state’s refusal to accept the obligations of refugee protection as established under the existing refugee protection framework” (Long *apud* Hansen, 2014, p. 258). Ao estabelecer regras que determinam o retorno de pessoas resgatadas em alto-mar ao porto de origem (regra esta criada em 2014, no contexto de medidas para a gestão do fluxo migratório pelo Mediterrâneo); ao mimimizar as operações marítimas, estabelecendo-lhes mandatos com prioridade para a segurança territorial em detrimento da segurança humana; e ao financiar a criação da guarda-costeira da Líbia, para verdadeiramente “lavar as mãos” quanto às operações de resgate no Mediterrâneo para além de suas águas territoriais, a União Europeia criou todas condições jurídico-políticas que permitiram à Itália perseguir as organizações internacionais e agentes privados realizando salvamentos, sob o argumento de que estariam cometendo o crime de facilitação à imigração ilegal.

Individualmente e por meio de seu impacto cumulativo, essas medidas acarretaram a drástica redução da participação de Organizações Não-Governamentais nas operações de busca e resgate e na inibição dos navios mercantes em procederem com o salvamento de náufragos, o que, segundo os analistas, teve como resultado direto o aumento do número de mortes no mar em relação ao número de travessias completadas (UNHCR, 2019). Não há uma situação de crise, ou excepcionalidade, ou um “estado de exceção” no sentido posto por Agamben, ou seja, a suspensão da lei ou da estrutura constitucional em resposta a uma crise, quando todo o sistema político, económico e social é construído sobre um paradigma de exclusão e de não reconhecimento de determinados corpos como parte do corpo político. É um sistema que, sob o manto retórico da proteção humana, é verdadeiramente desenhado para, quando conveniente, ora proteger, ora excluir e impedir o acesso à proteção, deixando morrer.

A maior parte dos refugiados permanecem no Sul e Leste globais. Em 2015, não houve um aumento súbito do número de refugiados no mundo. Os mais de 1 milhão de

peças que chegaram à Europa naquele ano representam apenas uma minúscula fração da população total de refugiados e deslocados internos do mundo: 63.5 milhões em 2015 (UNHCR, 2016). A diferença, em 2015, foi que pela primeira vez houve um grande fluxo de pessoas em direção ao Norte global. A resposta de sempre dos países do norte global em face a crises humanitárias – enviar dinheiro através das agências humanitárias das Nações Unidas – não se mostrou suficiente quando a crise chegou às suas portas.

A resposta da União Europeia e dos Estados-Membros ao fluxo de ucranianos, em decorrência da invasão russa, reforça ainda mais nossas conclusões de que o sistema adotado pela União Europeia e Estados-Membros para a gestão do fluxo migratório e, mais especificamente, as políticas adotadas para gestão do fluxo migratório pelo Mediterrâneo Central, têm um caráter verdadeiramente necropolítico: excluir aqueles que se podem deixar morrer.

Fontes

Bases de dados

Guarda Costeira Italiana (2016). Attività SAR Immigrazione - Andamento mensile dell'attività SAR Immigrazione nel Mediterraneo Centrale [database]. Recuperado em: 25 de agosto de 2021, de: <https://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Pages/Ricerca.aspx>.

EUROSTAT (2008a). Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded) [database]. Recuperado em 11 de agosto de 2021, de: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/a7745720-4fca-47c6-acfd-e09c304195df?lang=en>.

_____ (2008b). Final decisions in appeal or review on applications by citizenship, age and sex - annual data (rounded) [database]. Recuperado em 11 de agosto de 2021, de: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/99cd02fd-1259-4567-9cf9-4ec2f3d29acb?lang=en>

_____ (2008c). Final positive decisions in appeal or review on applications by citizenship, age and sex - annual data (rounded). [database]. Recuperado em 11 de agosto de 2021, de: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/71cff46e-8b92-42ba-acd7-a971cbb9a533?lang=en>

United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR] (2009). Activities at disembarkation – Libya [database]. Recuperado em 30 de agosto de 2021, de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMWFiMTk3NDMtNDE0NS00NzlwLWFiMGtODg0OWJiYjU0MDhjljwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9>

_____ (2013). Europe: Dead and Missing at sea [database]. Operational Data Portal . Recuperado em 25 de agosto de 2021, de: <http://data2.unhcr.org/en/dataviz/95?sv=0&geo=0>.

_____ (2018). Libya [database]. Operational Data Portal. Recuperado em 01 de setembro de 2021, de: <https://data2.unhcr.org/en/country/lby>

_____ (2015). Mediterranean Situation [database]. Operational Data Portal. Recuperado em 01 de setembro de 2021, em: <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Legislação (Tratados e Convenções Internacionais, Leis, Resoluções e Diretivas)

Conselho da Europa (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. ETS n. 005. Roma, 04/11/1950. Recuperado em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=005>

Conselho da Europa (1963). Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto. ETS n. 046. Estrasburgo, 16/09/1963. Recuperado em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=046>

Governo Italiano (2017). Code of conduct for NGO's involved in migrants rescue operations at sea. Tradução não oficial: Human Rights at Sea. Recuperado em: <https://www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2017/07/2017070516-EU-Code-of-Conduct.pdf>

_____ (2019) Decreto-lei n. 53, de 14 de junho de 2019. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.138 del 14-06-2019. Recuperado em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg>

_____ (2019) Lei n. 77, de 8 de agosto de 2019. Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.186 del 09-08-2019. Recuperado em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/08/09/19G00089/sg>

International Maritime Organization (1974). International Convention for the safety of life at sea. Recuperado de: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201184/volume-1184-I-18961-English.pdf>

_____ (1979). International Convention on maritime search and rescue. Recuperado de: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800d43b3>

_____ (1989). International Convention on Salvage. Recuperado em: <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002800a58b3&clang=en>.

_____ (2004). Resolution MSC. 167(78) Guidelines on the treatment of persons rescued at sea, 2004. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/432acb464.html>

Nações Unidas (1951). Convention Related to the Status of Refugees. Recuperado de: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1954/04/19540422%2000-23%20AM/Ch_V_2p.pdf. Versão em Português recuperada de: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

_____ (1958). International Convention on the High Seas. Recuperado de: https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxi-2&chapter=21

_____ (1967). Protocol Related to the Status of Refugees. Recuperado de: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1967/10/19671004%2007-06%20AM/Ch_V_5p.pdf

_____ (1982). United Nations Convention on the Law of Sea. Recuperado de: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=en. Versão em Português recuperada de: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar60B-1997.pdf>

_____ (1984). United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Recuperado de: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1987/06/19870626%2002-38%20AM/Ch_IV_9p.pdf Versão em português recuperada de: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_contra_tortura_e_outras_penas_ou_tratamentos_crueis.pdf

União Europeia (2001). Diretiva 2001/55/CE do Conselho da União Europeia. OJ L 212, 7.8.2001, p. 12–23. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

_____ (2011). Diretiva 2011/95/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011. OJ L 337, 20.12.2011, p. 9–26. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>

_____ (2012). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390. Recuperado de: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj

_____ (2013a). Diretiva 2013/32/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 60–95. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>

_____ (2013b). Diretiva 2013/33/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/33/oj>

_____ (2013c). REGULAMENTO (UE) N.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/2013-06-29>

_____ (2013d). REGULAMENTO (UE) N.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013. OJ L 295, 6.11.2013, p. 11–26. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1052/oj>

_____ (2014). REGULAMENTO (UE) N.º 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014. OJ L 189, 27.6.2014, p. 93–107. Recuperado de: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/656/oj>

_____ (2016a). Carta de Direitos Fundamentais (2016/C 202/02). OJ C 202, 7.6.2016, p. 389–405. Recuperado de: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj

_____ (2016b). Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32016R0399>.

_____ (2022). Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.o da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. OJ L 71, 4.3.2022, p. 1–6. Recuperado de: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj

Relatórios e documentos

EU Border Assistance Mission in Libya [EUBAM] (2020, 30 de novembro). EUBAM Libya: European Union Border Assistance Mission in Libya - Civilian Mission. EUBAM. Recuperado em: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/89602/eubam-libya-european-union-border-assistance-mission-libya-civilian-mission_en

European Asylum Support Office [EASO]. (2020) Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. Recuperado de: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf>

European Commission (2015) Joint Valetta Action Plan (JVAP). Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/joint-valletta-action-plan-jvap_en

European Commission (2019). Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU). Recuperado de: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>

European Court of Human Rights [ECHR] (2016). CASE OF HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY (Application no. 27765/09). Recuperado de: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>

_____ [ECHR] (2019). Case SS. ET AUTRES c. Italie (App. n. 21660/18). Recuperado de: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-194748>

_____ [ECHR] (2021) Guide on Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_4_ENG.pdf

European External Service Action (2021, 02 de março). EU – Libya Relations. Europe Union. Recuperado em : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19163/eu-libya-relations_en.

European Union Naval Force ([ECHR] (2016). Mediterranean Operation Sophia. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_eunavfor_med_en_0.pdf

Fundamental Rights Agency [FRA] (2014). Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração. Recuperado de: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_POR.pdf

_____ (2015). Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox. Recuperado de: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf

_____ (2020). NGO Ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them (update 18 December 2020). Recuperado de: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/december-2020-update-ngo-ships-involved-search-and-rescue-mediterranean-and-legal#TabPubOverview0>

_____ (2021). Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights (June 2021 Update). Recuperado de: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/june-2021-update-ngo-ships-sar-activities>

FRONTEX (2014a). Concept of reinforced joint operation tackling the migratory flows towards Italy: JO EPN-Triton. Recuperado de: <https://www.statewatch.org/observatories/frontex/frontex-publications/operations-reports/concept-of-reinforced-joint-operation-tackling-the-migratory-the-migratory-flows-towards-italy-jo-epn-triton-to-better-control-irregular-migration-and-contribute-to-sar-in-the-mediterranean-sea/>

_____ (2014b). Risk analysis for 2014. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Annual Risk Analysis_2014.pdf

_____ (2015a). Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders. Recuperado de: <https://frontex.europa.eu/assets/Key Documents/Sea Surveillance/Sea Surveillance report 2014.pdf>

_____ (2015b). Risk analysis for 2015. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Annual Risk Analysis_2015.pdf

_____ (2016a) Annual Report on the implementation on the EU Regulation 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders. – 2015. Recuperado de: <https://frontex.europa.eu/assets/Key Documents/Sea Surveillance/Annual Report on sea surveillance 2015.pdf>

_____ (2016b). Risk analysis for 2016. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Annual Risk Analysis_2016.pdf

_____ (2017). Risk analysis for 2017. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analyses_2017.pdf

_____ (2018). Risk analysis for 2018. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

_____ (2019). Risk analysis for 2019. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf

_____ (2020). Annual report on the implementation of Regulation (EU) 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex - 2019. Recuperado de: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Sea_Surveillance/REG_656_Frontex_Annual_Report_of_JOs_2019.pdf

Forensic Oceanography (2016). Death By Rescue: The lethal effects of non-assistance at sea. Recuperado de: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/apr/eu-death-by-rescue-summary-for-%20press-final.pdf>

Human Rights Watch (2012). Boat ride to detention. Recuperado de: <https://www.hrw.org/report/2012/07/18/boat-ride-detention/adult-and-child-migrants-malta>

_____ (2019). No escape from hell. Recuperado de: <https://www.hrw.org/report/2019/01/21/no-escape-hell/eu-policies-contribute-abuse-migrants-libya>

Human Rights Watch (2018, 25 de julho). EU/ Italy/Libya: Disputes Over rescues put lives at risk Allow European Rescues, Agree on Safe Disembarkation. Human Rights

Watch. Recuperado de: <https://www.hrw.org/news/2018/07/25/eu/italy/libya-disputes-over-rescues-put-lives-risk>.

UNHCR (2016) Global Trends – 2015. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=Global%20trends%202015>

_____ (2018) UNHCR Position on Returns to Libya - Update II. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>

_____ (2019). Desperate journeys (January - December 2018): Refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders. Recuperado de: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712>

_____ (2020a). Desperate journeys (January - September 2019): Refugees and migrants arriving in Europe and how to strengthen their protection. Recuperado de: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/71703>

_____ (2020b) Italy Sea Arrivals Dashboard - December 2019. Recuperado de: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73536>.

_____ (2021). Global Trends – 2020. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/>

Imprensa

Agerholm. H. (2017, 23 de novembro). German newspaper publishes names of 33.000 refugees who died trying to reach Europe. **Independent**. Recuperado de: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/german-newspaper-refugees-migrants-names-published-died-europe-try-reach-33000-people-a8047756.html>

BBC (2017, 23 de abril). Italy migrant crisis: charities colluding with smugglers. **BBC**. Recuperado de : <https://www.bbc.com/news/world-europe-39686239>.

DW (2019, 11 de junho). Italy to fine NGOs who rescue migrants at sea. **DW**. Recuperado em: <https://www.dw.com/en/italy-to-fine-ngos-who-rescue-migrants-at-sea/a-49143481>.

Fallon K. (2021, 26 de agosto). Greece will not be 'gateway' for Afghans fleeing Taliban, say officials: Athens calls for a united response, as refugees already in Lesbos hope their asylum claims will now be reconsidered. **The Guardian**. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/aug/26/greece-will-not-be-gateway-to-europe-for-afghans-fleeing-taliban-say-officials>

Lenzu M. (2019, 29 de março). EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended until 30 September 2019. **European Council**. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/29/eunavfor-med-operation-sophia-mandate-extended-until-30-september-2019/>

Miglierini, J. (2016, 24 de maio). Migrant tragedy: Anatomy of a shipwreck. **BBC**. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36278529>

Squires, N. (2021, 2 de julho). Libyan Coast Guard shoots at tiny boat full of migrants. **The Telegraph**. Recuperado de: <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2021/07/02/watch-libyan-coast-guard-shoots-migrant-boat-prompting-calls>

Tilling, D. (2020, 22 de setembro). How rescuing drowning migrants became a crime: The Iuventa ran hundreds of missions to save migrants from drowning off the coast of Libya. But after Europe cracked down on migration, its crew found themselves facing prosecution. **The Guardian**. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/news/2020/sep/22/how-rescuing-drowning-migrants-became-a-crime-iuventa-salvini-italy>

Referências Bibliográficas

Agamben, Giorgio. (1998). **Homo Sacer: Sovereign power and bare life**. Trad.: Daniel Heller-Roazen. Stanford: Stanford University Press.

_____ (2005). **State of Exception**. Trad.: Kevin Attell. Chicago: Chicago University Press.

Allsopp; Jennifer; Vosyliūtė, Lina ; Smialowski, Stephanie Brenda (2021). Picking 'Low-Hanging Fruit' While the Orchard Burns: the Costs of Policing Humanitarian Actors in Italy and Greece as a Strategy to Prevent Migrant Smuggling. **European Journal on Criminal Policy and Research**, n. 27, 65-88. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09465-0>

Arendt, Hannah. ([1951] 2017) **The Origins of Totalitarianism**. Londres: Penguin Random House.

_____ ([1958] 1998) **The Human Condition**, 2ª edição. Chicago: University of Chicago Press.

_____ (2018) **O que é política? Fragmentos das obras póstumas**, 12ª edição. Org. Ursula Ludz. Trad. Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil [recurso eletrônico; ePub]

Arribas, Glória Fernández (2016). The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem. **European Papers**, Vol. 1, 2016, No 3, European Forum, Insight of 17 October 2016, pp. 1097-1104. ISSN 2499-8249. DOI: 10.15166/2499-8249/80

Bank, Roland (2014). Forced migration in Europe. Em: Fiddian-Qasmiyeh, Loescher, Long, e Sigona (eds). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, pp 690-702.

Barnes, Richard (2010) The International Law of the Sea and Migration Control. Em: Ryan, B. e Mitsilegas, V. (eds). **Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 103-149;

Bartoszewicz, Monica. G. (2016) Festung Europa: securitization of migration and radicalization of European Societies. **Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia**, vol. 16, n. 2, pp. 11-37. DOI: 10.14712/23363231.2017.10

- Benhabib, Seyla. (2003) **The Reluctant Modernism in Hannah Arendt**. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bobbio, Norberto. (2000) **Liberalismo e Democracia**. 4ª reimpressão da 6ª edição de 1994. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Butler, Judith (2011 [1993]). **Bodies that matter: on the discursive limits of “sex”**. London: Routledge Classics.
- _____ (2004). **Precarious life: the power of mourning and violence**. London: Verso.
- _____ (2009). **Frames of war: when is life giveable?** London: Verso.
- Butler, Judith; Athanasiou, Athena (2013). **Dispossession: the performative in the political**. London: Polity Press.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole; de Wilde, Jaap. (1998) **Security: A new framework for analysis**. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.
- Cortina, Adela (2017). Aparofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia. Barcelona: Paidós.
- Cusumano, Eugenio, & Pattison, James. (2018). The non-governmental provision of search and rescue in the Mediterranean and the abdication of state responsibility, **Cambridge Review of International Affairs**, 31:1, pp. 53-75, DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1477118>
- Cusumano, Eugenio (2019). Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. **Cooperation and Conflict**, 54:1, pp. 3-24. DOI:10.1177/0010836718780175
- Cusumano, Eugenio; Gombeer, Kristof. (2020). In deep waters: The legal, humanitarian and political implications of closing Italian ports to migrant rescuers. **Mediterranean Politics**, 25:2, 245-253, DOI: 10.1080/13629395.2018.1532145.
- Cusumano, Eugenio; Villa, Matteo (2021). From “Angels” to “Vice Smugglers”: the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy. **European Journal on Criminal Policy and Research**, n. 27, 23-40. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09464-1>

- Crawley, H.; e Skleparis, D. (2018) Refugees, migrants, neither, both: categorical fetishism and the politics of bounding in Europe's 'migration crisis'. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 44:1, 48-64, Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1348224>
- Cuttitta, Paolo (2018). Repoliticization Through Search and Rescue? Humanitarian NGOs and Migration Management in the Central Mediterranean. **Geopolitics**, 23:3, 632-660, DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2017.134483>
- Dean, Mitchell. (2017) Power as *symbolon*: sovereignty, governmentality and the International. Em: Bonditti, P; Bigo, D.; Gros, F. (eds). **Foucault and the modern international: silences and legacies for the study of world politics**. Nova York: Pelgrave Macmillian, pp.97-114.
- Fine, Sarah. (2016). Immigration and Discrimination. Em: Fine, S.; Ypi, L. (eds). **Migration in Political Theory: the ethics of movement and membership**. Oxford: Oxford University Press, pp. 125-150.
- Foucault, Michel. (2005) **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**. 4ª tiragem. Tradução: Maria Ermantina Galvão. Martins Fontes: São Paulo.
- _____ (2008a) **Segurança, Território, População: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. Tradução: Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo.
- _____ (2008b) **Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes: São Paulo.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2014). The international law of refugee protection. Em: Fiddian-Qasmiyeh, Loescher, Long, e Sigona (eds). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, pp 36-47.
- Hansen, Randall (2014). State Controls: borders, refugees, and citizenship. Em: Fiddian-Qasmiyeh, Loescher, Long, e Sigona (eds). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, pp 253-264.
- Huysmans, J. (2006). **The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU**. Abingdon: Routledge.

- Mbembe, Achille. (2017). **Políticas da inimizade**. Tradução: Marta Lança. Antígona: Lisboa.
- Müller, Martin. (2020). In Search of the Global East: Thinking between North and South. **Geopolitics**, 25:3, 734-755. DOI: 10.1080/14650045.2018.1477757
- Newman, Edward. (2018) The Limits of Liberal Humanitarianism in Europe: The ‘Responsibility to Protect’ and Forced Migration. **European Review of International Studies**, 4 (2-3). pp. 59-77. ISSN 2196-6923
- Oxman, B. H. (1998). Human rights and the United Nations Convention on the Law of the Sea. **Colum. J. Transnational Law.**, 36, 399.
- Panebianco, Stefania. (2016). The Mare Nostrum Operation and the SAR approach: the Italian response to address the Mediterranean migration crisis. **EUMedEA Online Working Paper Series**, 3-2016. DOI: [10.13140/RG.2.1.1342.8081](https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1342.8081)
- Papanicolopulu, I. (2016). The duty to rescue at sea, in peacetime and in war: A general overview. **International Review of the Red Cross**, 98(902), 491-514.
- Šabić S. (2017, Outubro). The relocation of refugees in the Europe union: Implementation of Solidarity and Fear. Friedrich Ebert Stiftung. Zagreb. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/13787.pdf>
- Scheel, S., & Squire, V. (2014). Forced migrants as ‘illegal’ migrants. Em: Fiddian-Qasmiyeh, Loescher, Long, e Sigona (eds). **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford University Press, pp 188-199).
- Sigona, N. (2018). The contested politics of naming in Europe’s “refugee crisis”. **Ethnic and Racial Studies**, 41(3), 456-460. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1388423>
- Trevisanut, S. (2010). Search and rescue operations in the mediterranean: fator of cooperation or conflict?. **The International Journal of Marine and Coastal Law**, 25(4), 523-542.
- Trilling, D. (2018). **Lights in the Distance: exile and refuge at the borders of Europe**. Picador: London.

Tsourdi, E. (2021). Regional Refugee Regimes: Europe. Em: Costello, Foster, and McAdam (eds), **Oxford Handbook of International Refugee Law**, Oxford: Oxford University Press , pp. 352- 369.

Ypi, Lea. (2008) Sovereignty, Cosmopolitanism and the Ethics of European Foreign Policy. **European Journal of Political Theory**, 7(3), 349–364, DOI: <https://doi.org/10.1177/1474885108089176>

Anexos

Anexo 1

Quadros com os dados referentes às operações SAR coordenadas pelo MRCC Roma, por trimestre (2016-2019) Fonte do dados: Guarda Costeira Italiana

| 2016 | | | | |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Jan-Mar | Abr-Jun | Jul-Set | Out-Dez |
| Total de Operações | 150 | 351 | 503 | 420 |
| Pessoas desembarcadas | 19 023 | 51 017 | 60 101 | 48 274 |
| NGO | 323 | 10 563 | 17 258 | 18 653 |
| Embarca. Privadas | 555 | 6 661 | 2 813 | 3 859 |
| Guarda Costeira Italiana | 6 931 | 10 795 | 8 923 | 9 226 |
| Triton/Themis | 1 028 | 5 107 | 4 299 | 3 172 |
| EUNAVFOR | 3 510 | 5 980 | 7 934 | 5 461 |
| 2017 | | | | |
| | Jan-Mar | Abr-Jun | Jul-Set | Out-Dez |
| Total de Operações | 216 | 504 | 239 | 211 |
| Pessoas desembarcadas | 23 832 | 59 437 | 18 563 | 12 454 |
| NGO | 7 632 | 26 426 | 8 699 | 3 844 |
| Embarca. Privadas | 2 175 | 8 099 | 749 | 378 |
| Guarda Costeira Italiana | 8 111 | 8 547 | 4 073 | 2 222 |
| Triton/Themis | 2 257 | 8 853 | 1 603 | 1 176 |
| EUNAVFOR | 2 683 | 4 019 | 1 668 | 2 299 |
| 2018 | | | | |
| | Jan-Mar | Abr-Jun | Jul-Set | Out-Dez |
| Total de Operações | 78 | 125 | 103 | 59 |
| Pessoas desembarcadas | 6 258 | 9 102 | 7 051 | 1 576 |
| NGO | 2 730 | 2 474 | - | - |
| Embarca. Privadas | 481 | 748 | 67 | 42 |
| Guarda Costeira Italiana | 845 | 1 541 | 873 | 728 |
| Triton/Themis | 657 | 2 170 | 1 106 | 113 |
| EUNAVFOR | 1 066 | 1 138 | 106 | - |
| 2019 | | | | |
| | Jan-Mar | Abr-Jun | Jul-Set | Out-Dez |
| Total de Operações | 15 | 53 | 104 | 54 |
| Pessoas desembarcadas | 330 | 1 458 | 3 074 | 2 724 |
| NGO | 97 | 148 | 680 | 1 073 |
| Embarca. Privadas | - | 62 | - | 28 |
| Guarda Costeira Italiana | 108 | 473 | 1 174 | 986 |
| Triton/Themis | - | - | - | - |
| EUNAVFOR | - | - | - | - |

Quadro com números consolidados por ano.

| | 2016 | Participação | 2017 | Participação | 2018 | Participação | 2019 | Participação |
|------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| Total de Operações | 1 424 | | 1 166 | | 365 | | 226 | |
| Pessoas desembarcadas | 178 415 | | 114 286 | | 19 778 | | 7 586 | |
| NGO | 46 796 | 26% | 46 601 | 41% | 5 204 | 26% | 1 998 | 26% |
| Embarca. Privadas | 13 888 | 8% | 11 355 | 10% | 1 438 | 7% | 90 | 1% |
| Guarda Costeira Italiana | 35 875 | 20% | 22 014 | 19% | 3 987 | 20% | 2 741 | 36% |
| Triton/Themis | 13 616 | 8% | 14 976 | 13% | 4 046 | 20% | - | 0% |
| EUNAVFOR | 22 885 | 13% | 10 669 | 9% | 2 310 | 12% | - | 0% |

Apêndices

Apêndice 1

Procedimentos criminais contra Organizações Não Governamentais entre 2017-2019

Fonte: Cusumano e Villa, 2021

| NGOs (cases) | Where | Suspected criminal offense | Opened | Closed/open | State/outcome |
|-----------------------------|-------|--|----------------|-----------------------|--|
| Sea-Watch | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | April 2017 | Closed in June 2018 | No charges filed. |
| Open Arms (Golfo Azzurro) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | May 2017 | Closed in June 2018 | No charges filed. |
| Jugend Rettet | Italy | (1) Aiding and abetting illegal immigration; (2) criminal association | August 2017 | Open | Ship seized (August 2017–present) Allegations of criminal association dropped. |
| Open Arms | Italy | (1) Aiding and abetting illegal immigration; (2) criminal association | March 2018 | Closed (May 2019) | Ship seized, then released (March–May 2018). Under investigation (1) / No charges filed (2). |
| Mission Lifeline | Malta | Incorrect ship registration | June 2018 | Closed (January 2020) | Captain tried. First instance: €10,000 fine. Appeal: acquitted. |
| Sea-Watch (Sea-Watch 3) | Malta | | July 2018 | Open | Ship temporarily blocked by Maltese authorities, then allowed to leave port (July–October 2018). Charges dropped |
| SOS Méditerranée (Aquarius) | Italy | Illegal dumping of dangerous waste | November 2018 | Open | |
| Sea-Watch (Sea-Watch 3) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | January 2019 | Open | Under investigation. |
| Mediterranea (Mare Jonio) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | March 2019 | Closed (January 2020) | Ship seized, then released (March 2019). No charges filed. |
| Mediterranea (Mare Jonio) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | May 2019 | Open | Ship seized, then released (May–August 2019). |
| Sea-Watch (Sea-Watch 3) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | May 2019 | Open | Ship seized, then released (May 2019). |
| Sea-Watch | Italy | (1) Aiding and abetting illegal immigration (2) Resistance and violence against warship | June 2019 | Open | Under investigation. Captain initially placed under house arrest, but soon freed. Ship seized, then released (June–December 2019). |
| Mediterranea (Mare Jonio) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | July 2019 | Open | Ship seized, then released (July 2019–February 2020). |
| Open Arms | Italy | Dereliction of duty (alleged failure to request a place of safety in Malta) | August 2019 | Open | Ship seized, then released (August 2019). |
| Mediterranea (Mare Jonio) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | September 2019 | Open | Ship seized, then released (September 2019–February 2020) and €300,000 fine. |
| Mission Lifeline (Eleonore) | Italy | Aiding and abetting illegal immigration | September 2019 | Open | Ship seized (September 2019–present) and €300,000 fine. |