

Dossiê: “Dilemas éticos das migrações”

DIREITO DE EXCLUIR OU DEVER DE ACOLHER? A MIGRAÇÃO FORÇADA COMO QUESTÃO ÉTICA

*A right to exclude or a duty to welcome?
Forced migration as an ethical issue*

Paolo Gomarasca*

Resumo. O primeiro objetivo deste trabalho é analisar se e em que sentido a resposta, especificamente europeia, à crise migratória de 2015 pode ser considerada antiética. A fim de aprofundar este ponto, vamos examinar o Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), que desde 2005 constitui o *framework* geral da UE no que tange às migrações e às políticas de asilo. O segundo objetivo é tentar justificar uma ética da imigração, argumentando em favor da tese de que cuidar dos refugiados é um valor fundamental para a cidadania e uma contribuição à justiça social.

Palavras-chave: migração forçada, securitização, ética da imigração.

Abstract. The first aim of this paper is to examine if and why the European reaction to the migration crisis of 2015 can be considered anti-ethical. In order to argue this, the paper discusses the Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), which since 2005 has been the EU's overall framework for migration and asylum policies. The second aim of the paper is to justify that an ethics of migration is possible, arguing in favor of the thesis that caring for refugees is a fundamental value for citizenship and a contribution to social justice.

Keywords: forced migration, securitization, ethics of immigration.

* Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. Milão, Itália.

Introdução¹

Na história das relações internacionais, as mudanças mais significativas decorreram quase sempre da maneira em que se decidiu enfrentar a questão da migração forçada. Nas palavras de Hannah Arendt, os refugiados sempre foram “a vanguarda de seu povo”², no sentido que Alexander Betts explicou: não só enquanto testemunhas, mas também como parte integrante da mudança das arquiteturas institucionais³. Para a política e o direito, a condição de apátridas (*statelessness*) constitui realmente um desafio inevitável. Mas a ética também é questionada: pode-se justificar o dever de assumir a responsabilidade por esta específica vulnerabilidade jurídica e política que caracteriza a vida dos refugiados? Este dever é compatível com o direito que um Estado soberano possui de controlar as próprias fronteiras? Buscar uma resposta abstrata não faz muito sentido. Acredito que seja mais útil ancorar o raciocínio a um estudo de caso (*case study*) que se revelou particularmente desafiador (*challenging*): a crise migratória europeia de 2015.

1. Em tempos de crise

A Europa e o restante do mundo se lembram do ano de 2015 como o ano de uma terrível crise migratória, que ainda não chegou ao fim, com mais de 21 milhões de pessoas forçadas a fugir da violência, da guerra e da miséria de muitos países africanos e asiáticos⁴. As solicitações de refúgio na UE, de acordo com as estimativas da Eurostat, teriam chegado a mais de um milhão naquele ano (Figura 1).

Sem menosprezar a tragédia de tantas pessoas, é preciso sempre ter muito cuidado com a maneira de interpretar esses dados. Recentemente, Declan Butler salientou, em uma edição especial da revista *Nature* dedicada ao tema das migrações, como muitas vezes os dados estatísticos são apresentados de forma politicamente conveniente, neste caso específico para sugerir a imagem de “invasão” ou da “fortaleza Europa” que estava sendo sitiada⁵. Deve-se reconhecer que 21,3 milhões de refugiados (2015) é sem dúvida um número assustador, mas é só um pouco superior ao de 1992, quando a população mundial era

¹ Este artigo é parte de um projeto de pesquisa (D.3.2 2015) sobre o tema *Migrations and Religious Belonging: from periphery to core, for a new Humanism*, financiado pela Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Itália, e coordenado pela prof. Laura Zanfrini. Artigo inédito traduzido do italiano pela Equipe do CSEM.

² ARENDT, Hannah. *We Refugee*, p. 119.

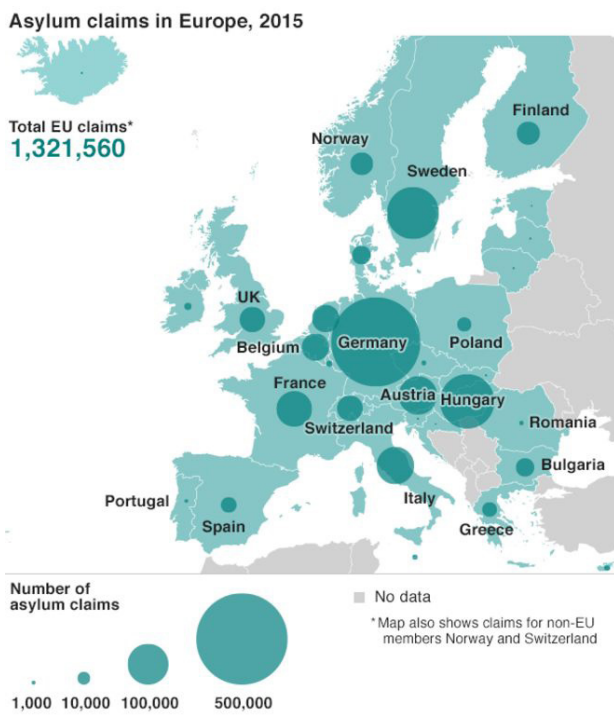
³ “Not only have refugees been an unintended consequence of developments in the international system but they have also often had an important independent causal influence on the trajectory of world politics” (BETTS, Alexander. *International Relations and Forced Migration*, p. 62).

⁴ UNHCR. *Global Trends. Forced displacements in 2015*, p. 2.

⁵ BUTLER, Declan. *Refugees in focus. The biggest concentrations of displaced people lie far from the spotlight*.

dois terços da população atual. Além disso, é preciso acrescentar que a maioria dessas pessoas procurou ajuda nos países limítrofes e apenas uma pequena parte (1,3 milhões) se deslocou para a Europa ou para os Estados Unidos. Ademais, sobre este pequeno grupo são necessários alguns esclarecimentos. Em 13 de outubro de 2015, a Frontex, de quem voltaremos a falar mais adiante, mediante o Twitter publicou o dado estatístico dos ingressos na UE nos nove primeiros meses do ano: mais de 710.000 migrantes. Nando Sigona, que é notoriamente um dos principais especialistas de Refugee Studies⁶, não estando convencido do número solicitou maiores informações em relação à contagem⁷. De forma surpreendente, a Frontex respondeu depois de alguns minutos, também via Twitter, admitindo que realmente havia um erro na contagem feita: *"People arriving in Greece would again be counted entering Hungary"*.

Figura 1 - Pedidos de asilo na União Europeia, 2015



Fonte: Eurostat - BBC.

⁶ Cf. FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et alii (eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*.

⁷ SIGONA, Nando. Seeing double? How the EU miscounts migrants arriving at its borders. *The Conversation*, 16.10.2015. Disponível em: <<http://theconversation.com/seeing-double-how-the-eu-miscounts-migrants-arriving-at-its-borders-49242>>.

Considerando, portanto, a dificuldade de obter dados confiáveis, vamos nos debruçar agora na reação política. Em abril, no meio da crise, o presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, declarou: *"We cannot accept that hundreds of people die when they try to cross the sea to Europe"*⁸.

Acredito que seja difícil negar o teor ético desta declaração, perfeitamente em linha com o que o Conselho Europeu já afirmava em 2013, reagindo ao choque causado pela morte de centenas de pessoas no Mediterrâneo⁹. Mas receio que, se realmente queremos enfrentar com eficácia este horror, não seja suficiente chamar atenção para o imperativo da prevenção e da proteção, ainda que combinado com o princípio da solidariedade e da partilha equitativa das responsabilidades¹⁰. Razão disso não é apenas o fato de que aquele sacrossanto apelo permaneceu, de fato, como letra morta¹¹. O déficit de solidariedade sem dúvida pesou, como o próprio Secretário-Geral da ONU fez questão de salientar¹². No entanto, em minha opinião, a ética não pode ser reduzida a um genérico convite para se comportar de forma mais generosa. É evidente que a generosidade, em tempos de crise, pode ajudar. O ponto importante, contudo, é se existe ou não a possibilidade de justificar uma obrigação moral de acolher quem decide migrar e, *a fortiori*, quem é forçado a fazê-lo¹³.

⁸ Cf. Tusk: The situation in the Mediterranean cannot continue. *EurActiv*, 20.04.2015. Disponível em: <<http://eurac.tv/p9V>>.

⁹ "The European Council expresses its deep sadness at the recent and dramatic death of hundreds of people in the Mediterranean which shocked all Europeans" (Conclusions of the European Council, 24-25.10.2013 (EUCO 169/13). Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf>).

¹⁰ "Based on the imperative of prevention and protection and guided by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, determined action should be taken in order to prevent the loss of lives at sea and to avoid that such human tragedies happen again" (*ibidem*).

¹¹ Como mostra Gibney, há também um problema de justiça relacionado à decisão de alocar entre os países membros o dever em relação aos refugiados (cf. GIBNEY, Matthew J. *Refugees and justice between states*).

¹² "We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time. Above all, this is not just a crisis of numbers; it is also a crisis of solidarity" (UNHCR, *op. cit.*, p. 2).

¹³ Deste ponto de vista, o caso dos EUA é instrutivo. Desde o *US Refugee Act* de 1980, sempre se afirmou que não há nenhum dever de acolhida relacionado a um direito por parte do refugiado de se estabelecer nos Estados Unidos. Tudo depende de uma generosidade puramente discricionária: "The underlying principle is that refugee admissions to the United States is an exceptional discretionary act by the United States for those who have no alternatives. It is not the right of a refugee to be admitted to the United States simply because a program has authorized spaces available" (Statement of Hon. W. French Smith, Attorney General, US Department of Justice. In *Consultation between Congress and Cabinet-Level Representatives of the President, on the proposed refugee admissions for fiscal year 1983*. Us Government printing Office, 1983, p. 5. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/find/hearings/pdf/00139298032.pdf>>). Uma generosidade tão discricionária que, de fato, sofreu, a partir do 11 de setembro, uma sensível (e de certo modo compreensível) contração. Mas o destino de quem migra ou foge não pode depender da atitude psicológica ou do humor. A ética exige mais, como tentaremos demonstrar (cf. sobre esta exigência ética, ver o recente trabalho de PAREKH, Serena. *Refugees and the Ethics of Forced Displacement*. New York: Routledge, 2017).

Argumentar em favor de uma obrigação para com o refugiado (*"duty to refugee"*) não é tarefa fácil: implica uma reavaliação geral das práticas que utilizamos para determinar a nossa relação com os chamados *outsiders*, a começar por como estabelecemos as fronteiras entre os que estão dentro e os que estão fora do espaço jurídico-político da cidadania.

Os objetivos deste ensaio são, portanto:

1) Analisar em que sentido a resposta, especificamente europeia, à crise migratória de 2015 foi, em certa medida, antiética;

2) Tentar imaginar uma resposta que esteja à altura da dignidade humana ferida que a crise está tragicamente nos mostrando, dia após dia. De fato, como bem sabia Hannah Arendt, que ainda hoje continua sendo uma referência no debate internacional¹⁴, os campos de concentração não desapareceram do horizonte das possibilidades políticas:

O perigo das fábricas de cadáveres e dos poços do esquecimento é que hoje, com o aumento universal das populações e dos desterrados, grandes massas de pessoas constantemente se tornam supérfluas se continuamos a pensar em nosso mundo em termos utilitários. Os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de toda parte conspiram silenciosamente com os instrumentos totalitários inventados para tornar os homens supérfluos. [...] Os nazistas e bolchevistas podem estar certos de que as suas fábricas de extermínio, que demonstram a solução mais rápida do problema do excesso de população, das massas economicamente supérfluas e socialmente sem raízes, são ao mesmo tempo uma atração e uma advertência. As soluções totalitárias podem muito bem sobreviver à queda dos regimes totalitários sob a forma de forte tentação que surgirá sempre que pareça impossível aliviar a miséria política, social ou econômica de um modo digno do homem¹⁵.

Uma ética das migrações é possível, portanto, exercendo uma constante vigilância crítica contra essas tentações totalitárias e argumentando em prol de um cuidado para com a vulnerabilidade que marca a nossa condição humana comum.

2. A reação securitária

Para compreender a lógica da reação europeia à crise migratória de 2015, vamos examinar, antes de tudo, o *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM), que desde 2005 constitui o *framework* geral da UE no que tange às migrações e às políticas de asilo¹⁶. Não é difícil perceber que estamos diante de um sistema sofisticado e complexo de controle de fronteiras (*border*

¹⁴ Basta olhar para FIDDIAN-QASMIYEH et alii (eds.), *op. cit.*

¹⁵ ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*, p. 510-511.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *The Global Approach to Migration and Mobility*.

management), que obedece a um paradigma de contenção. Há três áreas de intervenção, como bem explica Weinblum¹⁷, onde é particularmente evidente o processo de securitização (*securitization*) dos fluxos migratórios:

- 1) A gestão das fronteiras marítimas
- 2) A gestão das fronteiras terrestres
- 3) A externalização da gestão das fronteiras

1) Nesta primeira área, é importante notar o que aconteceu em 2014, quando o número de mortos no Mediterrâneo subiu para níveis sem precedentes¹⁸. A operação italiana de resgate *Mare Nostrum* foi substituída pelo projeto Frontex, a assim chamada operação *Triton*¹⁹. A mudança não resultou apenas em uma redução orçamentária, mas, como é evidente pela linguagem utilizada, houve também um significativo enfraquecimento da abordagem de resgate (*rescue-oriented*). É óbvio que o salvamento não deixou de ser levado em conta, mas o foco mudou: “*While saving lives is an absolute priority [in] all maritime operations coordinated by Frontex the focus of Joint Operation Triton will be primarily border management*”²⁰. Este objetivo securitário foi mantido em junho de 2015, com o lançamento da operação *Sophia* que, de fato, se configurou integralmente como uma operação de contraste militar aos traficantes de seres humanos.

2) As fronteiras terrestres da UE também passaram pela intensificação das práticas de contenção. É uma longa história: desde as duas cercas que a Espanha decidiu construir na década de noventa no Marrocos, para proteger Ceuta e Melilla, até a operação *Shield* em 2012, que estabelecia a construção de uma barreira entre a Grécia e a Turquia. Mais recentemente, as cercas entre Bulgária e Turquia (2014), Estônia e Rússia, Macedônia e Grécia, Hungria e Sérvia (2015). Além disso, foram reintroduzidos controles fronteiriços mesmo na área de Schengen (especialmente na Alemanha, na Áustria e na Dinamarca). Como assinala com propriedade Sharon Weinblum, estas medidas de contenção não bloquearam os fluxos migratórios, mas os redirecionaram²¹. Na realidade, muitas vezes, as práticas de contenção empurram os migrantes para

¹⁷ WEINBLUM, Sharon. *Moving Beyond Security vs. the Duty to Protect: European Asylum and Border Management Policies under Test*, p. 3.

¹⁸ UNHCR. *European action needed to stop rising refugee and migrant deaths at sea*.

¹⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Justice and Home Affairs Council. Press Conference*. 09.10.2014. Disponível em: <<http://video.consilium.europa.eu/en/webcast/b30462fc-fc62-40ce-9d8d-0e6e60557067>>.

²⁰ FRONTEX. *Frontex launches call for participation of the EU Member States in Joint Operation Triton*. 26.09.2014. Disponível em: <<http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-call-for-participation-of-the-eu-member-states-in-joint-operation-triton-b9nupQ>>.

²¹ WEINBLUM, *op. cit.*, p. 6.

rotas migratórias mais perigosas e, com frequência, para as mãos de traficantes, justamente os mesmos que o GAMM pretende combater²².

3) Finalmente, o GAMM estabeleceu que o controle e a gestão das fronteiras fossem externalizados. Este objetivo levou à assinatura de acordos entre Estados europeus – e UE – e países como Líbia (2008), Turquia (2013), Marrocos (2013) e Tunísia (2014). O objetivo é prevenir o fenômeno da assim chamada “imigração ilegal” e garantir a eventual repatriação dos migrantes irregulares ou dos solicitantes de asilo cujos pedidos tenham sido negados. Nesta área de intervenção, de acordo com a ponderada avaliação de Weinblum, o GAMM, talvez, mostra seu elo mais fraco, especialmente no que diz respeito à violação dos direitos dos migrantes: de fato, como amplamente documentado por algumas ONGs, ocorreram frequentes violações de direitos humanos, a começar pelo desrespeito do princípio de *non-refoulement*²³. Para não mencionar que algumas parcerias resultaram totalmente contraproducentes, como no caso do Khartoum Process, lançado em 2014, com a intenção de combater os traficantes de migrantes²⁴ e que incluía acordos com países como Eritreia ou Sudão, cujos regimes estão, de fato, entre “os principais fatores de expulsão (*push factor*)”²⁵.

3. Narrar a migração

No que diz respeito ao GAMM, é importante acrescentar mais um aspecto, que se refere à estratégia discursiva com que é construído e justificado o *framework* securitário. É desnecessário ressaltar que também a retórica, a escolha de determinados termos e imagens, tenha uma incidência de um ponto de vista ético. Podemos entender sem dificuldade esse fato observando brevemente como a migração é descrita nos documentos da UE. Há, com efeito, duas modalidades narrativas contrastantes:

- a) a primeira é a migração como uma ameaça para a UE
- b) a segunda é a migração como uma ameaça para aqueles que decidem ou são forçados a migrar

²² É o caso dos refugiados sírios: cf. HEALY, Claire. *Targeting Vulnerabilities. The Impact of the Syrian War and Refugee Situation on Trafficking in Persons*. Vienna: ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), December 2015.

²³ HUMAN RIGHTS WATCH. *The Mediterranean Migration Crisis. Why People Flee, What the EU Should Do*. 2015. Disponível em: <<https://www.hrw.org/node/278378>>; AMNESTY INTERNATIONAL. *Turkey: Illegal Mass Returns of Syrian Refugees Expose Fatal Flaws in EU-Turkey Deal*. 2016. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal>>.

²⁴ Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative), Rome, 20.11.2014: “We agree to undertake concrete actions to prevent and tackle the challenges of human trafficking and smuggling of migrants between the Horn of Africa and Europe, in a spirit of partnership, shared responsibility and cooperation”.

²⁵ WEINBLUM, *op. cit.*, p. 8.

A primeira narrativa está claramente relacionada à reação securitária, enquanto a segunda visa justificar a resposta humanitária. Vejamos a primeira estratégia retórica.

a) Neste caso é fácil notar a prevalência de conceitos-chave como “crise” e “emergência”, justamente para sugerir que a defesa frente a um perigo iminente seja natural e necessária. Tende-se a esconder, em geral, que estamos diante de pessoas que migram. Prefere-se falar em “massas” ou, melhor ainda, em “fluxos”, sugerindo assim a existência de uma força, de uma pressão sobre as fronteiras externas que deve ser controlada. Vejamos, por exemplo, este trecho de *An open and secure Europe: making it happen* de 2014: “*In order to enhance the preparedness of the Union to handle mass influxes, the existing framework on temporary protection should be evaluated, and if necessary, amended to make it a more practical and flexible instrument*”²⁶.

Para reforçar retoricamente o imaginário da ameaça contribui também a insistência com a qual a migração é posta em estrita conexão com atividades criminosas. Reconhece-se, com certeza, que os migrantes que são vítimas, por exemplo, dos contrabandistas “*must not be liable for criminal prosecution*”²⁷. No entanto, o impacto negativo sobre o imaginário permanece forte. Pensemos, por exemplo, à expressão “crime transfronteiriço” (“*cross-border crime*”), enquanto ataque à segurança interna da UE: “*Border management policies have a major role to play in counteracting cross-border crime and maintaining a high level of security*”²⁸. Em última análise, a retórica da ameaça migratória ordena uma política de estrita vigilância das fronteiras. Mas onde ficam os direitos humanos? Este é o foco da segunda retórica.

b) A retórica humanitária é outra vertente narrativa que também está amplamente presente nos documentos da UE. Será suficiente citar este trecho de 2008, que está presente em *A Common Immigration Policy for Europe. Principles, actions and tools*:

*It should build on the universal values of human dignity, freedom, equality and solidarity espoused by the EU, including full respect of the Charter of Fundamental rights and the European Convention of Human Rights. Based on its humanitarian traditions, Europe will also continue showing solidarity with refugees and persons in need of protection*²⁹.

²⁶ EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *An open and secure Europe: making it happen*, p. 7.

²⁷ É isso o que se lê no documento de 2016 mediante o qual a UE ratificou o *UN protocol against the smuggling of migrants* (cf. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33271&from=EN>>).

²⁸ EUROPEAN COMMISSION, *An open and secure Europe...*, op. cit., p. 12.

²⁹ EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*, p. 4.

A pergunta que surge espontaneamente é a seguinte: como é possível conciliar a retórica securitária e a retórica humanitária? Geralmente, os documentos que vimos oscilam de uma para a outra. O GAMM, a este respeito, constitui uma interessante tentativa de coadunar a narrativa da ameaça nas fronteiras da UE com a preocupação pela vulnerabilidade dos migrantes. No entanto, de um ponto de vista ético, esta combinação de retóricas gera uma ambiguidade que não pode ser menosprezada. Vejamos as razões. Antes de tudo, deve-se reconhecer o esforço do GAMM para evitar termos como “massas” e “fluxos” migratórios: *“The GAMM should also be migrant-centred. In essence, migration governance is not about ‘flows’, ‘stocks’ and ‘routes’, it is about people”*³⁰. Mas então qual é o problema?

O problema, eticamente falando, foi corretamente formulado por Vaughan-Williams em termos de *segurança biopolítica*³¹: o GAMM nos mostra que, especialmente após as Primaveras Árabes de 2011, as práticas de controle de fronteiras (*border management*) postas em prática pela UE se tornaram também formas de governança (*governance*) da vida dos migrantes. Isso significa que o discurso humanitário está incluído (e neutralizado em sua força crítica) como parte do discurso securitário: *“despite acknowledging the human right to seek and enjoy asylum (UDHR, Art. 14), states are taking more and more measures to curtail the flow of refugees into their territories”*³². A este respeito é emblemática a maneira ambígua com que o GAMM conceitua a figura do “migrante irregular”: como uma vida a ser protegida e, ao mesmo tempo, como uma ameaça à segurança da qual é necessário se defender.

Assim sendo, o corpo do migrante, sobretudo do “irregular”, tornar-se – como sublinha Benhabib – o lugar simbólico onde explode essa contradição política, que é também um dilema ético: por um lado, o direito das pessoas de cruzar as fronteiras e pedir asilo; por outro, o direito das nações de controlar suas fronteiras³³. Mas o prato da balança pende decididamente para este último, como se estivesse realmente acontecendo o que Balibar chamou, no final dos anos noventa, de uma espécie de “re-colonização da imigração”³⁴, que, inevitavelmente, apaga a linha de demarcação entre política e polícia. Será, então, que a ética pode apontar um percurso para traçar esta linha divisória,

³⁰ EUROPEAN COMMISSION, *The Global Approach...*, op. cit., p. 6.

³¹ VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*. Faz-se referência, claramente, à reflexão de Michel Foucault: “a assunção da vida pelo poder [...], uma tomada de poder sobre o homem enquanto ser vivo, uma espécie de estatização do biológico ou, pelo menos, uma certa inclinação que conduz ao que se poderia chamar de estatização do biológico” (FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade: curso dado no Collège de France* (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 285-326; aqui p. 286).

³² DUARTE, Melina et alii. Introduction to the thematic issue “Refugee Crisis: The Borders of Human Mobility”, p. 246.

³³ BENHABIB, Seyla. *The Morality of Migration*.

³⁴ BALIBAR, Étienne. *Le droit de cité ou l'apartheid?*, p. 99.

tão vital – como Hannah Arendt bem sabia – para o bom funcionamento de um espaço democrático que seja realmente inclusivo dos “diferentes”?

4. O dever de acolher em um espaço comunitário

Existe, sem dúvida, um grande debate em torno da necessidade de mudar a abordagem europeia em relação às migrações, e isso bem antes da crise de 2015³⁵. De fato, além do GAMM, o Common European Asylum System (CEAS)³⁶ também já evidenciava sua ineficiência, especialmente no que tange à Dublin Regulation, que constitui seu pilar (*cornerstone*). Como é sabido, o princípio que regula a designação do país “responsável” continua sendo o primeiro país de entrada (*“first state of entry”*)³⁷. Este princípio, obviamente, deixou de fazer sentido, como comprovado, pelo fato de que muitos solicitantes de refúgio tentam escapar dos controles recorrendo a contrabandistas, buscando identidades falsas ou mesmo queimando suas impressões digitais. É também por esta razão que a Alemanha, por exemplo, em 2015, suspendeu o Acordo de Dublin para os refugiados sírios³⁸.

Mas, entre os países europeus, talvez seja a Suécia quem fez uma escolha que pode ser eticamente decisiva e politicamente instrutiva para o futuro. Não é apenas questão de generosidade, sobre a qual, ao que tudo indica, durante a crise de 2015, o governo sueco não teve rivais³⁹. O aspecto interessante é jurídico-político: de 2012 até dezembro de 2015, aos solicitantes de refúgio provenientes da Síria foi concedida automaticamente a residência permanente e, portanto, o direito de pedir a reunificação familiar⁴⁰.

³⁵ CHETAIL, Vincent, DE BRUYCKER, Philippe, MAIANI, Francesco (eds.). *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*.

³⁶ Cf. <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf>.

³⁷ Deve-se dizer que na Dublin Regulation III, cap. IV, art 16, algumas cláusulas discricionárias são levadas em conta, como a existência de laços familiares num país da UE que não o de chegada (cf. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>>). Todavia, foi amplamente documentado que, na prática, o critério do “primeiro país de entrada” (*“first state of entry”*) é aplicado também em muitos desses casos (GUILD, Elspeth et alii. *New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*. Brussels: European Parliament, October 2014, p. 84. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%202014%29509989>): “While the Dublin Regulation requires responsibility to be allocated based on family connections as a priority (Articles 8, 9 and 10), in practice, these criteria are used in the minority of cases. By contrast, the criterion relating to the first state of irregular entry or stay (Article 13) is the most frequently-applied basis for allocating responsibility”.

³⁸ DERNBACH, Andrea. Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees. *EurActiv*, 26.08.2015. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/?p=877858>>.

³⁹ JACOBSEN, Henriette. Sweden expects 190,000 asylum seekers in 2015. *EurActiv*, 22.10.2015. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/sweden-expects-190-000-asylum-seekers-in-2015/>>.

⁴⁰ Desde janeiro de 2016, no entanto, o país ficou à beira de um colapso e foi obrigado a mudar de

Acredito que esta seja uma nova maneira de narrar a migração: não aparece a ideia da ameaça e tampouco a retórica da ajuda humanitária que se reflete na miséria dos outros, com o evidente risco de reduzir o migrante e o refugiado a um problema a ser resolvido, um peso que passivamente depende da boa vontade de seus anfitriões⁴¹. O ponto de partida é, finalmente, ético: é a ideia de co-pertença (*co-appartenenza*), a ideia de que ser cidadão significa, acima de tudo, habitar o mesmo lugar e construir onde se vive suas próprias redes sociais⁴².

Isso deu origem, entre outras coisas, à ideia de um *jus domicili*, tema muito debatido na atualidade, como princípio alternativo para repensar o instituto da cidadania, em um mundo onde as pessoas se deslocam de um país para outro e, muitas vezes, são obrigadas a fugir daquele onde nasceram⁴³. Mas é uma intuição que René Cassin expressara muito claramente ainda no ano de 1930, quando o horror dos campos de concentração estava prestes a atormentar o Ocidente anestesiado pelos fetiches do sangue e da terra. Cassin estava convencido de que há um direito que antecede a nacionalidade, que precede aquele direito que o Estado concede do alto de sua “sacralidade”. Trata-se do direito à participação, entrelaçado na concretude dos contextos de vida, onde se busca uma maneira de responder, em conjunto, à nossa comum vulnerabilidade.

Não tem uma maneira de justificar eticamente um dever de acolher o diferente a não ser começando por esta fundamental compaixão pela condição humana. Como afirmava o futuro redator da Declaração Universal dos Direitos Humanos, precisamos recomeçar desse ponto se não queremos perder o significado jurídico e político da dignidade humana⁴⁴. E não é por acaso que o Artigo 29 da Declaração proteja o valor irrenunciável da pertença mediante um específico dever para cada indivíduo, “*insider ou outsider*”, que seja: “O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade”.

rumo: foram reintroduzidos controles na fronteira e, desde 20 de julho de 2016, o Parlamento adotou uma nova lei que garante apenas vistos temporários: “*Under the new law asylum seekers who are entitled to protection will only be granted temporary residence permits in Sweden*” (cf. <<https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/Nyheter/2016-07-20-20-July-2016-New-law-that-affects-asylum-seekers-and-their-families.html>>).

⁴¹ COLE, Phillip. Global displacement and the topography of theory, p. 268.

⁴² Interessante, a este respeito, a campanha *I belong*, promovida pelo UNHCR e pelo UNICEF, a fim de erradicar a condição de apatridia (*statelessness*) que afeta pelo menos 10 milhões de pessoas em todo o mundo (cf. <<http://www.unhcr.org/ibelong/>>).

⁴³ Cf. BAUBÖCK, Rainer. Temporary migrants, partial citizenship and hypermigration. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, v. 14, n. 5, 2011, p. 665-693; BAUDER, Harald. *Migration Borders Freedom*. London, New York: Routledge, 2017.

⁴⁴ PROST, Antoine, WINTER, Jay. *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration*, p. 225.

Preocupemo-nos, portanto, em primeiro lugar, em garantir o acesso a um espaço compartilhado, uma moradia que seja uma casa comum, um laboratório civil capaz de gerar “*social fabric of people’s lives*”⁴⁵, para usar uma feliz expressão da UNESCO. O resto dos direitos virá como consequência. Mas o contrário não é verdadeiro, como bem sabia Hannah Arendt, analisando a situação de extremo perigo em que se encontravam as pessoas apátridas nas décadas de 30 do século passado:

a calamidade que se vem abatendo sobre um número cada vez maior de pessoas não é a perda de direitos específicos, mas a perda de uma comunidade disposta e capaz de garantir quaisquer direitos. O homem pode perder todos os chamados Direitos do Homem sem perder a sua qualidade essencial de homem, sua dignidade humana. Só a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade⁴⁶.

Conclusão

Esta regra ética que visa proteger e promover um espaço comunitário não é incompatível com o direito à segurança. Possivelmente é a única alternativa àquelas perigosas medidas “concentracionárias”, rumo às quais os imperativos da *biopolítica da segurança* podem inadvertidamente levar. Trata-se de “curar” as políticas migratórias da abordagem focada no Estado e da consequente lógica excludente da *Realpolitik*. Para isso não é necessário apagar as fronteiras e abraçar posições cosmopolitas radicais. Mas, tampouco podemos nos limitar a “humanizar” o discurso da segurança⁴⁷. É necessária uma perspectiva ética sobre a questão da segurança, como o olhar que Kant nos sugere, de forma solidamente argumentada, no parágrafo 30 da *Metafísica dos costumes*.

Não é difícil, parece nos dizer Kant, porque é suficiente fazer aquela pequena operação mental que qualquer um pode fazer, ou seja, tentar se colocar no lugar dos outros:

Ser beneficente, ou seja, promover com os próprios meios a felicidade de outros seres humanos necessitados, sem esperar por algo em retorno, é o dever de todos, já que todo aquele que se acha em necessidade deseja ser ajudado por outros. Mas se ele deixar sua máxima de não se dispor a dar assistência aos outros, por sua vez, quando estes estiverem necessitados, tornar-se pública, isto é, fazer disto uma lei facultativa universal, então todos, igualmente, lhe negarão a assistência quando ele próprio estiver necessitado ou, ao menos, estariam autorizados a negá-la. Por

⁴⁵ UNESCO. *World Report. Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*, p. 110.

⁴⁶ ARENDT. *Origem e totalitarismo*, p. 381-382.

⁴⁷ Com isso não quero menosprezar um importante conceito como “*Human Security*”, estabelecido pelo United Nations Development Program (UNDP) em 1994. Mas, como Odutayo evidenciou, este conceito também se revelou insuficiente, principalmente durante a crise migratória internacional de 2015 (cf. ODUTAYO, Aramide. *Human security and the international refugee crisis*).

consequente, a máxima do egoísmo entraria em conflito consigo mesma, caso se fizesse dela uma lei universal, quer dizer, ela é contrária ao dever. E, consequentemente, a máxima do interesse comum, de beneficência com os necessitados, constitui um dever universal dos seres humanos, precisamente porque cabe considerá-los como próximos uns para os outros, isto é, seres racionais com necessidades, unidos pela natureza num lugar de habitação, de modo a poderem prestar mútua ajuda.⁴⁸

Quem sabe como seria uma política migratória, se só fosse construída sobre esta ideia de uma “casa comum”? Não acho que a nossa segurança ficaria afetada, se diante dos mais fracos fôssemos movidos, antes de tudo, pelo “dever de se solidarizar ativamente com sua sorte”⁴⁹.

Afinal, pensando bem, é desse lugar que surge a ética, quando percebemos que o destino de quem sofre nunca pode ser tão estranho a ponto de nos deixar indiferentes.

Bibliografia

- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 510-511
- ARENDT, Hannah. We Refugee. In ROBINSON, Marc (ed.). *Altogether Elsewhere. Writers on Exile*. Boston and London: Faber and Faber, 1994, p. 110-119.
- BALIBAR, Étienne. Le droit de cité ou l'apartheid? In BALIBAR, Étienne et alii. *Sans papiers: l'archaïsme fatal*. Paris: La Découverte, 1999, p. 89-116.
- BENHABIB, Seyla. The Morality of Migration. *The New York Times*, 29.07.2012.
- BETTS, Alexander. International Relations and Forced Migration. In FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et alii (eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 60-71.
- BUTLER, Declan. Refugees in focus. The biggest concentrations of displaced people lie far from the spotlight. *Nature*, v. 543, n. 2, march 2017.
- CHETAIL, Vincent; DE BRUYCKER, Philippe; MAIANI, Francesco (eds.). *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*. Brill: Leiden, 2016.
- COLE, Phillip. Global displacement and the topography of theory. *Journal of Global Ethics*, v. 12, n. 3, 2016, p. 260-268.
- DUARTE, Melina et alii. Introduction to the thematic issue “Refugee Crisis: The Borders of Human Mobility”. *Journal of Global Ethics*, v. 12, n. 3, 2016, p. 245-251.
- EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *An open and secure Europe: making it happen*. Strasbourg, 2014, p. 7. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0154&from=EN>>.

⁴⁸ KANT, Immanuel. *A Metafísica dos costumes*, p. 296.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 301.

- EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*. Brussels, 2008.
- EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *The Global Approach to Migration and Mobility*. Brussels, 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=en>>.
- FIDDIAN-QASMIYEH, Elena et alii (eds.). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- GIBNEY, Matthew J. *Refugees and justice between states*, in *European Journal of Political Theory*, v. 14, n. 4, 2015, p. 448-463.
- KANT, Immanuel. *A Metafísica dos costumes*. São Paulo: Edipro, 2003.
- ODUTAYO, Aramide. Human security and the international refugee crisis. *Journal of Global Ethics*, v. 12, n. 3, 2016, p. 365-379.
- PROST, Antoine; WINTER, Jay. *René Cassin and Human Rights: From the Great War to the Universal Declaration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- UNESCO, *World Report. Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue*. Paris: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185202e.pdf>>.
- UNHCR. *European action needed to stop rising refugee and migrant deaths at sea*. 24.07.2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/53d0cbb26.html>>.
- UNHCR. *Global Trends. Forced displacements in 2015*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/576408cd7>>.
- VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- WEINBLUM, Sharon. Moving Beyond Security vs. the Duty to Protect: European Asylum and Border Management Policies under Test. *IAI (Istituto Affari Internazionali), Working Papers* 16, 5, February 2016. Disponível em: <<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1605.pdf>>.

Recebido para publicação em 30.05.2017

Aceito para publicação em 30.06.2017

Received for publication in May 30th, 2017

Accepted for publication in June 30th, 2017

ISSN impresso 1980-8585

ISSN eletrônico 2237-9843

<http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880005002>