



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

MARINA MORENA ALVES

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE COMBATE AO
CONTRABANDO DE MIGRANTES: as implicações práticas da cooperação UE-África
no Níger, Chade e Sudão**

**BRASÍLIA
2021**

MARINA MORENA ALVES

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE COMBATE AO
CONTRABANDO DE MIGRANTES: as implicações práticas da cooperação UE-África
no Níger, Chade e Sudão**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Renato Zerbini Leão

**BRASÍLIA
2021**

MARINA MORENA ALVES

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE COMBATE AO
CONTRABANDO DE MIGRANTES: as implicações práticas da cooperação UE-África
no Níger, Chade e Sudão**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito
pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
- FAJS do Centro Universitário de Brasília
(UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Renato Zerbini Leão

BRASÍLIA, 27 DE ABRIL DE 2021

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador Dr. Renato Zerbini Leão

Professor Avaliador Dr. Rodrigo Augusto Lima de Medeiros

À Andréa e Elisa, duas gerações de mulheres fortes que me ensinaram o valor do estudo e, em especial, o poder da dedicação e da persistência – e do amor.

(...)
*no one spends days and nights in
the stomach of a truck
feeding on newspaper unless the
miles travelled means something
more than journey.*

(...)
*and no one would leave home
unless home chased you to the shore
unless home told you
to quicken your legs
leave your clothes behind
crawl through the desert
wade through the oceans*
(...)

- Warsan Shire

RESUMO

O contrabando de migrantes pode ser compreendido não só como um crime organizado transnacional, mas também como um fenômeno que envolve inúmeras variáveis sociais, políticas e econômicas. Por esse motivo, pensar em combatê-lo de forma unilateral é, em muitos casos, menosprezar sua complexidade e capacidade de envolver múltiplos Estados. A própria natureza do contrabando de migrantes concerne às relações internacionais: o crime se consolida com a obtenção de benefícios materiais ou financeiros pela travessia irregular de fronteiras. Nesse sentido, o combate ao contrabando de migrantes deve ser pensado de forma antagônica ao unilateralismo: a partir da cooperação internacional que, por sua vez, revela um esforço conjunto compatível com a caracterização do crime. A cooperação pode ser capaz de fornecer uma abordagem mais adequada e integrada para a prevenção e detecção do contrabando de migrantes. À vista disso, esse trabalho abordou um caso prático de cooperação: os programas e fundos criados por países europeus a fim de cooperar com países africanos no combate ao contrabando de migrantes. Com o intuito de analisá-los, foram selecionados o *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) e o *Better Migration Management* e analisadas suas implicações práticas no Níger, Chade e Sudão.

Palavras-chave: Crime Organizado Transnacional. Contrabando de Migrantes. Cooperação Internacional. União Europeia. África. Níger. Chade. Sudão.

ABSTRACT

The smuggling of migrants can be understood not only as a transnational organized crime, but also as a phenomenon that involves numerous social, political and economic variables. Therefore, to consider about fighting it unilaterally is, in many cases, to underestimate its complexity and ability to involve multiple states. The very nature of migrant smuggling concerns international relations: the crime is consolidated with the obtaining of material or financial benefits through irregular border crossings. Thus, the fight against the smuggling of migrants must be perceived in an antagonistic way to unilateralism: as a way of international cooperation, in other words, as a joint effort compatible with the elements that distinguish the crime. International cooperation is capable of providing a more adequate and integrated approach to the prevention and detection of smuggling of migrants. In light of this, a practical case of international cooperation was addressed in this work: the programs and funds created by the European Union in order to cooperate with African countries in the fight against the smuggling of migrants. Thereby, the EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) and Better Migration Management were selected and their practical implications for Niger, Chad and Sudan were analyzed.

Keywords: Transnational Organized Crime. Smuggling of Migrants. International Cooperation. European Union. Africa. Niger. Chad. Sudan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Chifre da África.....	42
Figura 2 – Da África Ocidental para o Norte da África	43
Figura 3 – Mapa do Deserto do Saara	43
Figura 4 – Mortes de Migrantes Reportadas no Norte da África, Chifre da África e África ...	44
Figura 5 – Europa	44
Figura 6 – Número de chegadas na Itália, Espanha, Grécia, Malta a partir da África Ocidental e Central.....	45
Figura 7 – Mortes de Migrantes Reportadas no Mar Mediterrâneo	46
Figura 8 – Mapa da África Ocidental e Central.....	51
Figura 9 – Travessias nas Fronteiras da Líbia	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Clingendael	<i>Netherlands Institute of International Relations</i>
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	<i>The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation</i>
EUROSUR	<i>European Border Surveillance System</i>
EUTF	<i>EU Emergency Trust Fund for Africa</i>
FIIAPP	<i>Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas</i>
GIZ	<i>German Agency for International Cooperation</i>
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
INL	<i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>
MLO	<i>Migration Liaison Officer</i>
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
RSF	<i>Rapid Support Forces</i>
TPI	Tribunal Penal Internacional
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i>
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O CONTRABANDO DE MIGRANTES	12
1.1 Diferenciação entre o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas	14
1.2 Normativas internacionais referentes ao contrabando de migrantes	18
1.3 Normas internas referentes ao contrabando de migrantes.....	20
1.4 A responsabilidade dos estados pelo contrabando de migrantes	23
2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE COMBATE AO CONTRABANDO DE MIGRANTES	26
2.1 A cooperação internacional	26
2.2 A cooperação internacional como forma de combate ao crime organizado	28
2.3 Cooperação internacional no combate ao contrabando de migrantes.....	29
2.4 O fornecimento de suporte e assistência para países em desenvolvimento no combate do contrabando de migrantes.....	35
2.5 A criminalização das migrações e sua correlação com a cooperação internacional	37
3 A COOPERAÇÃO UE-ÁFRICA PARA O COMBATE AO CONTRABANDO DE MIGRANTES E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS	40
3.1 Contextualização histórica.....	41
3.2 Contextualização geográfica.....	42
3.3 Os programas e planos de cooperação UE-África para o combate ao contrabando de migrantes	46
3.4 O Níger como “laboratório” do EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)..	50
3.5 Sudão e o programa Better Migration Management de cooperação UE-África ...	59
3.6 A cooperação UE-África: um Combate ao contrabando ou às migrações?.....	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS.....	66

INTRODUÇÃO

Falar de migração é falar de algo inerente à condição humana. O deslocamento pode ser concebido como um recurso utilizado na busca por melhores condições de vida e, em diversos casos, de sobrevivência. Geralmente, a migração acompanha um movimento interno, se mantendo em um único Estado, porém ela pode alcançar fronteiras e, por esse motivo, se tornar mais complexa. Ao envolver mais de um Estado, ela contempla novas bases sociais, políticas e econômicas que a determinam – e que são afetadas por ela.

Não há como negar a intensidade desse processo. As migrações internacionais são um fenômeno que embora compreendido como global, possui peculiaridades que dependem do espaço-tempo em que ocorre. Contudo, esse fenômeno possui um padrão: o movimento por rotas até chegar onde se deseja – ou se precisa. As rotas, dentre todos os aspectos da migração, podem parecer os aspectos mais diretos e evidentes do fenômeno; mas são elas que determinam a regularidade, ou não, de um deslocamento.

As rotas utilizadas para a migração operam desde a saída do país de origem até a chegada no país de destino; tangenciando múltiplos atores e fatores que dependem do seu formato. Quando as rotas são regulares é afirmada uma migração regular que, conseqüentemente, acompanha os trâmites legais e passíveis de controle pelo Estado de destino, tornando-a mais segura ao migrante. Já as rotas irregulares são, geralmente, desconhecidas e escapam ao controle do Estado, sendo mais inseguras ao migrante.

Pelas migrações internacionais estarem presentes constantemente na visão da comunidade internacional, cria-se a expectativa que as rotas regulares sejam as mais comuns nos fluxos migratórios, mas elas têm diminuído. Nos últimos anos, as barreiras físicas, administrativas e legais têm se intensificado aos que desejam migrar, demonstrando uma tentativa de restringir a chegada de “estrangeiros” em território nacional por meio de uma retórica securitária e xenófoba. No entanto, as pessoas não pararam de migrar e os fluxos migratórios não diminuíram: eles mudaram de formato.

Com o aumento da demanda por rotas irregulares de migração, ganhou força um fenômeno que desafia todas as barreiras anteriormente mencionadas: o contrabando de migrantes. Operando desde a criação de novas rotas até a falsificação de documentos, os contrabandistas têm se fortalecido com a demanda de fluxos irregulares, tornando seu “serviço” mais caro e, conseqüentemente, mais lucrativo. Em suma, os contrabandistas têm se profissionalizado e desafiado fronteiras ao redor do mundo.

Recentemente considerado como um crime organizado transnacional pelas normativas

internacionais, o contrabando de migrantes acompanha a mesma complexidade das migrações. Ele assume diferentes características a partir do local de atuação e envolve diversos atores e fatores. A principal questão do contrabando de migrantes é que ele se relaciona diretamente com as rotas irregulares de migração e, por esse motivo, é inseguro aos migrantes e desafia o controle dos Estados.

Não são poucos os relatos de violações e abusos dos contrabandistas contra migrantes; pode existir também uma linha tênue do contrabando com o tráfico de pessoas. Ademais, o contrabando afeta a soberania dos Estados: os contrabandistas, não os migrantes, operacionalizam e tiram do Estado sua prerrogativa de permitir, ou não, a entrada de pessoas em seu território. Assim, tem-se que o contrabando de migrantes deve ser combatido, o questionamento é: como combatê-lo?

Por seu caráter transnacional, fica evidente que a ação unilateral de um Estado, frequentemente, não é suficiente para conter o avanço do contrabando, é preciso a ação bilateral ou multilateral. Nessa perspectiva que se insere a cooperação internacional – estabelecida como um esforço entre dois ou mais Estados com interesses similares que possibilitam a atuação conjunta. O foco deste estudo é estudar a cooperação como forma de combate ao contrabando de migrantes, trazendo a análise de um caso prático e contemporâneo: a cooperação da União Europeia (UE) com países africanos.

A cooperação UE-África pode ser compreendida como um esforço conjunto entre países que integram fluxos migratórios da rota África-Europa e possui os objetivos de prevenir, detectar e punir o crime de contrabando de migrantes. A fim de aprofundar sua análise, foram destacados alguns dos seus programas e fundos, como o *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) e o *Better Migration Management*. Ademais, foram consideradas suas implicações práticas no contexto africano, especialmente no Níger, Chade e Sudão – assim como sua capacidade de, efetivamente, estarem funcionando como forma de combate ao contrabando de migrantes.

Com essa finalidade, serão, primeiramente, observadas as características e previsões do contrabando de migrantes em normativas internacionais e internas e suas diferenciações com o tráfico de pessoas. Em seguida, o foco será dado a cooperação internacional, dispondo suas diretrizes teóricas e seu potencial para funcionar no combate ao crime organizado transnacional e, especificamente, no combate ao contrabando de migrantes. Por último, com todas as bases fornecidas pelos capítulos 1 e 2, seguirá à análise do caso prático – cooperação UE-África – no capítulo 3.

1 O CONTRABANDO DE MIGRANTES

O contrabando de migrantes, comumente retratado como um crime, pode ser também concebido como um fenômeno complexo que envolve elementos sociais, políticos e econômicos. Sua própria existência mantém uma relação intrínseca com as fronteiras, isto é, barreiras, físicas ou não, que influenciam no deslocamento humano. Geralmente atrelado pela pretensão de melhores condições de vida ou, em casos mais extremos, pela impossibilidade de continuar no seu local de origem, os seres humanos possuem a necessidade de se deslocar. As condições impostas pela globalização e as desigualdades do sistema internacional podem ser considerados fatores que levam ao deslocamento de um país para outro.

As fronteiras determinam não só os territórios dos países, mas também as jurisdições dos Estados, definindo suas diretrizes de controle e, conseqüentemente, a permissão, ou não, da entrada dos que desejam se deslocar (TRIANDAFYLLIDOU; 2018). Ao ser dificultada a entrada regular, o deslocamento passa a assumir um caráter mais próximo da irregularidade, criando oportunidades para aqueles que lucram com a travessia irregular de fronteiras. Desse contexto nasce o contrabando de migrantes. Ele é direcionado aos que desejam migrar: os contrabandistas cobram pelo serviço de ultrapassar fronteiras utilizando meios e rotas irregulares.

Por mais que essa relação pareça simples, o contrabando de migrantes possui determinada complexidade, podendo ser visualizado por duas óticas, não mutuamente exclusivas. Ao ser visualizado como um crime, o contrabando de migrantes pode ser considerado um delito de natureza transnacional. Enquanto tipo penal, o contrabando de migrantes é um delito de mera conduta e instantâneo, se concentrando meramente na conduta do autor e se efetiva imediatamente com a travessia irregular de fronteira. Também é concebido como um delito “de perigo”, sendo penalizado pela simples ameaça ou risco de dano ao bem jurídico tutelado – ou seja, basta que a liberdade individual do migrante seja colocada em risco (MONGUÍ, 2017).

Ao ser visualizado como fenômeno, o contrabando de migrantes permeia desde a decisão do migrante em sair do seu país com o serviço de contrabandistas até a chegada no país de destino. Durante todo o processo existe a ação contínua de elementos sociais, políticos e econômicos: eles determinam as principais causas da migração, o controle fronteiriço, a insuficiência de rotas regulares e a criação de alternativas irregulares para o deslocamento. Em suma, o contrabando de migrantes se faz presente em cinco momentos fundamentais: a decisão de saída do país de origem, a relação do migrante com o contrabandista, as redes

criminais que sustentam o contrabando e, enfim, o trânsito irregular de determinada fronteira e, quando ocorre, a chegada no país de destino.

Primeiramente, a decisão de determinado indivíduo em sair do seu país não resulta somente por fatores relacionados à sua esfera individual, mas também fatores externos como desemprego, desigualdade, violência, pobreza, dentre outros. Migra-se, em regra, pelo intuito de sobrevivência, pautando-se na busca por oportunidades que o local de origem já não suporta ou por sua transformação em um ambiente hostil. A partir da decisão de saída são analisadas as possibilidades de migração regular, contudo, na maioria das vezes, elas são inviáveis, restando buscar alternativas irregulares que, por serem desconhecidas ou inseguras, envolvem a demanda por contrabandistas.

Determinado esse contato, o migrante e o contrabandista assumem uma relação quase contratual: o serviço é determinado e possui uma finalidade específica – a travessia irregular de fronteiras. Os valores cobrados pelos contrabandistas variam pela dificuldade do trajeto, dependendo do número de barreiras físicas, administrativas ou legais a serem transpassadas (GALLAGHER; DAVID, 2014). É importante frisar que a irregularidade do serviço contratado não garante segurança ao migrante, tornando-o vulnerável ao contrabandista. Sua liberdade e integridade são colocadas em risco com o sentimento que “(...) as milhas percorridas significam algo maior do que a jornada (...)” (SHIRE, 2017, p.2, tradução nossa)¹.

Quanto ao contrabandista, é imponente a rentabilidade e lucratividade do “negócio”: os valores cobrados são altíssimos e a demanda é constante, tornando visível uma relação de mercado originada da transposição ilegal de fronteiras – e que se traduz na obtenção de benefícios financeiros (UNODC, 2017). Ademais, as rotas irregulares utilizadas pelos contrabandistas escapam do policiamento das rotas regulares, facilitando sua fuga. Também é comum, por se tratar de um negócio já ilícito, o aliciamento e exploração dos migrantes contrabandeados.

Nesse sentido, ainda que consigam chegar ao país de destino, os migrantes estão sujeitos às cobranças excedentes dos contrabandistas que, por sua vez, podem utilizar meios de ameaça e violência para o pagamento. Assim, é possível que o contrabando se transforme em uma situação de tráfico de pessoas, na qual a “dívida” devida aos contrabandistas é utilizada como retórica para trabalhos forçados e outras formas de exploração.

Sobre essa temática, cabe ressaltar que alguns autores rejeitam a relação binária “predador-vítima” em casos de contrabando de migrantes, apontando-a como mais complexa

¹ “(...) *the miles travelled means something more than journey (...)*”

que o normalmente proposto:

(...) A maioria dos autores neste volume vêm ou residiu em comunidades afetadas pela violência relacionada ao contrabando e testemunhou seu efeito sobre os migrantes e também sobre os cidadãos comuns. De fato, é a partir dessa consciência que (...) **consideramos o binário predador-vítima usado para designar a relação contrabandista-migrante como um retrato limitado de cooperação complexa e interações mutuamente benéficas. porque facilitadores de contrabando e migrantes são frequentemente membros das mesmas redes sociais (por exemplo, parentes, amigos, associados ou conhecidos sociais), eles estão sujeitos aos mesmos processos de controle informal (...).** Alguns podem abandonar seus clientes no deserto ou cobrar taxas semelhantes a resgate. No entanto, a maioria de suas operações ocorre sem intercorrências, com pouco alarde (...) (ZHANG; SANCHEZ; ACHILLI, 2018, p.13, tradução nossa, grifo nosso)²

No entanto, ainda que não se trate de direta exploração pelos contrabandistas, a segurança durante o trânsito ou chegada no país de destino não pode ser garantida. É imprescindível perceber que o contrabando de migrantes envolve aspectos que reforçam a vulnerabilidade dos migrantes, sendo necessária sua proteção e reconhecimento do seu posicionamento como vítima no crime de contrabando, não como agente (SANTOS, 2015).

Ao visualizar os migrantes como potenciais vítimas de violações de direitos humanos, o combate ao contrabando de migrantes passa a adquirir a necessidade de um esforço conjunto e global, nos termos do Direito Internacional. Sendo assim, se faz imprescindível analisar as normativas internacionais e internas sobre o tema, a fim de tratá-lo de forma paralela e compatível com sua complexidade. De forma prévia a essa análise, convém trazer algumas diferenciações entre o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas, pela sua proximidade em casos concretos, como mencionado anteriormente.

1.1 Diferenciação entre o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas

A diferenciação entre o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas pode ser concebida em três aspectos: a transnacionalidade, o consentimento e, por fim, a finalidade. Como mencionado, o contrabando de migrantes é transnacional e tem como características o consentimento do migrante ao contrabandista e a finalidade de facilitar a entrada irregular de

² (...) *Most authors in this volume come from or have resided in communities impacted by smuggling-related violence and witnessed its effect on migrants and ordinary citizens alike. It is in fact this awareness that has led us to (...) consider the predator-victim binary used to designate the smuggler-migrant relationship a narrow portrayal of complex cooperation and mutually beneficial interactions. because both smuggling facilitators and migrants are often members of the same social networks (e.g., relatives, friends, associates, or social acquaintances), they are subjected to the same informal control processes (...)* Some may abandon their clients in the deserts or charge ransom-like fees. yet the majority of their operations run uneventfully, with little fanfare (...)

um indivíduo em outro Estado. Por outro lado, o tráfico de pessoas pode ocorrer tanto no contexto doméstico quanto internacional; possuindo caráter transnacional variável. Do mesmo modo, não há de se falar de consentimento no tráfico, pois o recrutamento das vítimas acontece pela manipulação de vontades para cumprir uma finalidade: a de exploração (BURKE, 2018).

Quanto aos aspectos doutrinários, o crime de tráfico de pessoas é classificado como de intenção, ou seja, pode se consumir antes da lesão do bem jurídico; basta a intenção de explorar para que o crime ocorra. Ademais, não se trata de um delito instantâneo, pois ele pode se prolongar no tempo, durando enquanto a vítima estiver sobre o controle do autor. O tráfico de pessoas é um delito contra a liberdade individual e, conseqüentemente, da autonomia pessoal, visto que restringe à vítima de tomar as próprias decisões, por meio de manipulação ou ameaças (MONGUÍ, 2017).

No tráfico de pessoas o objetivo final é a exploração, no contrabando de migrantes é a travessia ilegal de fronteira – a princípio sem a mesma intenção de explorar. No tráfico de pessoas o traficante realiza um recrutamento de indivíduos que sirvam às expectativas de exploração. Já no contrabando de migrantes, a relação é ditada por uma prestação de serviços, na qual o migrante torna-se “cliente” do seu contrabandista. Esse processo se interliga a questão do consentimento, geralmente considerada como presente no contrabando de migrantes e ausente no tráfico de pessoas:

(...) É importante mencionar que comumente é feita distinção doutrinária entre tráfico de migrantes e tráfico de pessoas no que diz respeito ao consentimento da vítima. No caso do tráfico de migrantes, é entendido que a pessoa consente em ser traficada com o objetivo de cruzar uma fronteira ilegalmente. No tráfico de pessoas, se a vítima consentir, será por coação do aliciador ou por estar iludida com promessas que não se concretizarão ao chegar ao local de destino. (...) (ILLES; TIMÓTEO; FIORUCCI, 2008, p. 210)

Há discussões recentes que problematizam esse consentimento, porque, ainda que o migrante dê consentimento para o serviço do contrabandista, ele não consente com possíveis situações futuras de abuso e violação de direitos. Por esse motivo, o consentimento no contrabando de migrantes examinado no subtópico seguinte.

1.1.1 A questão do consentimento

Na concepção padrão do consentimento no contrabando de migrantes, somente é considerado aquele que deriva do consentimento original, em outras palavras, àquele dado

pelo migrante ao contrabandista no momento que afirmou a vontade de realizar a travessia irregular de fronteira. Entretanto, o consentimento original pode ser afetado de várias formas, especialmente quando não são enunciadas todas as informações relevantes para a tomada de decisão. É a partir disso que o consentimento posterior é problematizado, ou seja: o migrante pode ter consentido pelo serviço prestado pelo contrabandista, mas não pelos acontecimentos que saem do seu controle após o consentimento original.

Esse é um cenário comum no contrabando de migrantes, uma vez que os riscos da viagem são constantemente desconsiderados ou minorados pelo contrabandista. Também são comuns informações inadequadas ou falsas o que influencia, contundentemente, o processo de escolha adequado por parte do migrante (ALOYO; CUSUMANO, 2018). Autores como Paola Monzini, Nourhan Abdel Aziz e Ferruccio Pastore demonstraram a perda de validade do consentimento original dos migrantes frente a sua situação no Mar Mediterrâneo, expondo, ainda, a aproximação do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas:

(...) Primeiramente, o tratamento dos migrantes no mar piorou agudamente e, muito comumente, a violência é usada antes de sua partida para forçá-los a partir. Eles podem ser forçados a entrar nos barcos, ou forçados a mudar de barco durante a navegação, mesmo em situações muito perigosas.¹¹³ Nestes casos, a fronteira entre contrabando e tráfico não é clara: as condições inicialmente negociadas mudam durante a viagem, e o consentimento original perde sua validade.¹¹⁴ Uma vez a bordo, os migrantes forçados são efetivamente tratados como mercadorias. Eles podem ser trancados no porão do navio; comida e água são frequentemente distribuídas em quantidades insuficientes (...) (MONZINI; AZIZ; PASTORE, 2015, p. 14, tradução nossa)³

Nesse sentido, o consentimento inicial do migrante em aceitar o serviço fornecido pelo contrabandista pode se anular frente às situações degradantes e desumanas que ocorrem durante a viagem. Por isso, é muito difícil utilizar a retórica do consentimento como absoluta no contrabando de migrantes: não há consentimento quando não se sabe o que pode acontecer. Em suma, o consentimento é frágil e não afasta a condição de vulnerabilidade do migrante quando se torna vítima de um contrabandista.

1.1.2 Os contrabandistas

Quanto a diferenciação entre contrabandista e traficante, tem-se que, em regra, os

³ (...) *Firstly, the treatment of migrants at sea has acutely worsened, and quite commonly violence is used before their departure to force them to leave. They may be forced to get into the boats, or forced to change boats during the navigation, even in very dangerous situations.*¹¹³ *In these cases, the boundary between smuggling and trafficking is not clear: initially negotiated conditions change during the trip, and the original consent loses its validity.*¹¹⁴ *Once on board, forced migrants are effectively treated like goods (...)*

traficantes, comumente associados ao crime organizado, são mais facilmente afirmados como criminosos a serem combatidos; os contrabandistas, não. Isso se deve a dificuldade em definir os contrabandistas como um grupo criminal organizado: muitos agem sozinhos e não fazem parte de um processo estruturado ou profissional. Além disso, as peculiaridades de suas origens são fundamentais para entender a complexidade de sua definição.

No tocante a sua origem, estudos mais recentes têm focado na origem social dos contrabandistas, demonstrando que as características dos contrabandistas variam pelo local e tipo de sociedade em que se inserem, o que, conseqüentemente, influi na forma que o contrabando de migrantes acontece. Na China, as mulheres são os principais atores no contrabando de migrantes (ZHANG; CHIN; MILLER, 2007); já na Turquia, a maioria dos contrabandistas são homens entre os 30 e 40 anos (DEMIR; SEVER; KAHYA, 2016).

Além das diferenças de gênero, características como escolaridade, idade e estado civil também variam de acordo com a região e sociedade de atuação dos contrabandistas. No entanto, existe um fator que representa um padrão entre eles: possuir a mesma nacionalidade daqueles que migram (DEMIR; SEVER; KAHYA, 2016). Isso é relevante para um novo olhar sobre as relações dos contrabandistas com os migrantes, pois eles podem fazer parte de um mesmo contexto social. Tal semelhança não elimina os fatores de abuso que podem ocorrer durante o contrabando, mas ajuda a compreender sua complexidade.

Autores que afirmaram a existência de relações mais próximas entre migrantes e contrabandistas revelaram um fenômeno de laços de confiança criados pela “indicação” de amigos ou familiares, no qual os migrantes estabelecem contatos prévios com contrabandistas por meio de redes sociais:

(...) por exemplo, os aspectos sócio-psicológicos da relação contrabandista-migrante tornaram-se um campo de investigação, particularmente relacionando-a com a noção de 'confiança' nesta relação (Achilli 2018) (...) De fato, embora nenhuma entrevista única com migrantes ou refugiados elaborado neste estudo mostra total confiança nos contrabandistas, eles sempre refletiram que as noções de consentimento e confiança eram centrais para toda a operação de contrabando. Frequentemente, o contrabando de migrantes depende das redes sociais nas quais os migrantes ou refugiados e os contrabandistas interagem. Visto que os contrabandistas podem ser encaminhados por amigos ou parentes com os quais o migrante já mantém uma relação de confiança, é comum que os migrantes estabeleçam alguns laços de confiança pessoal com os contrabandistas. (IÇDUYGU, 2020, p. 5-10)⁴

⁴ (...) for instance, the socio-psychological aspects of smuggler-migrant relation have become a field of inquiry, particularly relating it to the notion of 'trust' in this relationship (Achilli 2018) (...) Indeed, although no single interview with migrants or refugees elaborated in this study shows full trust in the smugglers, they always reflected that the notions of consent and trust were central to the whole operation of smuggling. It is often the case that migrant smuggling depends on the social networks within which both migrants or refugees and

Nesse sentido, o contato entre contrabandistas e migrantes é muito mais complexo do que a relação binária de oferta/demanda, ele é determinado por fatores sociais comuns e instigam relações mais interconectadas que àquelas demonstradas previamente. Esse tipo de relação coloca em dúvida o caráter dos contrabandistas como um grupo criminal organizado – e transnacional.

Ilse Van Liempt (2007) defende que tal caracterização depende, diretamente, do nível de complexidade para ultrapassar determinada fronteira: quanto mais complexa, maior a chance de atuação de um grupo mais estruturado e organizado. Por outro lado, Oguzhan Demir, Murat Sever e Yavuz Kahya (2016) afirmam que não são somente esses fatores que determinam sua concepção como grupo criminoso, mas suas redes de contato – *network*. Nessa perspectiva, quanto mais complexas e sofisticadas as rotas irregulares para o contrabando, será necessária “mais uma ‘complexa rede’ do que uma ‘complexa organização’” (DEMIR; SEVER; KAHYA, 2016, p. 17, tradução nossa)⁵.

À vista disso, tem-se que tornar as mais dificultosa a travessia de fronteiras acaba por fomentar a estrutura e organização dos contrabandistas, assim como potencializar suas redes de contato, tornando-os mais profissionais. Por esse motivo, esses têm se aproximado cada vez mais da definição de um grupo criminal organizado a ser combatido, sobretudo na perspectiva das normativas internacionais e internas que tratam do contrabando de migrantes.

1.2 Normativas internacionais referentes ao contrabando de migrantes

As normativas internacionais que fazem referência ao contrabando de migrantes são recentes e integram, sobretudo, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* – e o Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea – *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air* – de 2000. Documentos internacionais sobre direitos humanos, direito dos refugiados e acordos sobre migração também podem ser considerados normativas internacionais sobre o contrabando de migrantes.

A Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, peça principal do regime contra os crimes transnacionais organizados, entrou em vigor em 2003 e foi complementada por três protocolos que tratavam, separadamente, do contrabando de

smugglers interact. Since the smugglers may be referred by friends or relatives with whom the migrant already has a trust relationship, it is common for migrants to establish some personal trust bonds with smugglers. (...)

⁵ “a “complex network” rather than a ‘complex organisation’”

migrantes, do tráfico de pessoas e do tráfico de armas. Os dois primeiros foram adotados pela Assembleia Geral da ONU e abertos para assinatura na Conferência de Palermo na Itália em 2000. Nota-se a importância da distinção dos protocolos, pois o Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea trouxe o conceito de contrabando de migrantes e afirmou seu propósito:

(...) O objetivo deste Protocolo é prevenir e combater o contrabando de migrantes, bem como promover a cooperação entre os Estados Partes para esse fim, ao mesmo tempo protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados. (...) "Contrabando de migrantes" significa a aquisição, a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material, da entrada ilegal de uma pessoa em um Estado Parte do qual a pessoa não seja nacional ou não residente permanente (...) (UN, 2000b, artigos 2º e 3º, tradução nossa).⁶

De fato, o benefício financeiro ou material é necessário para a consideração do crime, assim como o caráter transnacional pela entrada irregular em outro país. O crime de contrabando de migrantes constitui uma infração à legislação que rege as migrações, imposta àqueles que facilitam a entrada irregular de pessoas tentando burlar fronteiras e policiamento estatal. Considerando essas características, é evidente que o Protocolo buscou criminalizar o contrabando de migrantes, tornando-o, efetivamente, um crime transnacional a ser combatido pelos Estados Partes. Esses, por sua vez, passaram a compor responsabilidades frente ao combate, prevenção e penalização do crime.

No que concerne aos migrantes contrabandeados, seus direitos e garantias estão dispostos em normativas internacionais. A primeira delas converge para a Declaração Universal dos Direitos do Homem, celebrada em 1948, que determinou, em seu artigo 3º: “(...) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (...)” (ONU, 1948, artigo 3º). Tais direitos são frequentemente violados pelo contrabando; os migrantes têm seus direitos constantemente ameaçados, especialmente pela clandestinidade das rotas e nenhuma garantia de proteção.

Além desses direitos, é essencial estabelecer uma conexão com o próprio direito de migrar pois, ainda que o contrabando de migrantes seja um crime, os migrantes não podem ser penalizados por sair do seu país. O direito de migrar se faz presente tanto na Declaração de 1948 – “(...) o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio” (ONU, 1948, art. 13º) – quanto no Pacto Relativo aos Direitos Civis e Políticos de 1966 – “(...) o direito de sair

⁶ (...) *The purpose of this Protocol is to prevent and combat the smuggling of migrants, as well as to promote cooperation among States Parties to that end, while protecting the rights of smuggled migrants. (...) “Smuggling of migrants” shall mean the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a State Party of which the person is not a national or a permanent resident (...)*

livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio (...)” (ONU, 1966, art. 12, §2º). Nesse sentido, os Estados são livres para realizarem seu controle migratório, mas a migração, em si, não pode ser penalizada (BICHARA, 2018).

Os direitos citados anteriormente são reforçados pelo Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea no artigo 6, ao determinar que os Estados partes não devem colocar em perigo a segurança dos migrantes ou tratá-los de forma degradante (ONU, 2000b, artigo 6º). Também ao afirmar que os Estados devem “(...) preservar e proteger os direitos das pessoas que foram objeto da conduta (...) em particular o direito a vida e o direito de não ser submetido a (...) punição (...)”⁷ (ONU, 2000b, artigo 16º).

Quanto ao regresso dos migrantes contrabandeados, cabe ressaltar que o Protocolo se alinha ao entendimento das Nações Unidas, imperando a necessidade de fundamentação legal para a expulsão ou deportação do estrangeiro (ACNUR, 2008). Porém, convém destacar que esse processo não inclui àqueles que integram a concepção de refugiado, prevista na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967 – fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento em determinado grupo social (ACNUR, 1951).

Faz-se necessário pontuar a que não existem diversas e numerosas normativas internacionais referentes ao contrabando de migrantes; todas as menções ao fenômeno se basearam no Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea que, por sua vez, o reduziu a esfera de um crime transnacional a ser combatido sob a égide da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Em razão disso, é interessante sondar as normas internas que versam sobre o contrabando de migrantes, a fim de compreender como esse crime/fenômeno é percebido pelos Estados – especialmente por se tratar do tema deste estudo.

1.3 Normas internas referentes ao contrabando de migrantes

As normativas internas relativas ao contrabando de migrantes variam exponencialmente ao redor do mundo, possuindo abordagens mais diretas ou indiretas na tipificação do crime. O mais interessante dessas divergências são os seus aspectos geográficos, portanto, essa secção será dividida entre: Estados Unidos da América (EUA), América Central, América do Sul, Oceânia, Ásia, Oriente Médio, Europa e, por fim, África.

⁷ “(...) preserve and protect the rights of persons who have been the object of conduct (...) in particular the right to life and the right not to be subjected to torture or other cruel (...) treatment or punishment (...)”

Os EUA não possuem, de forma definitiva, uma lei especializada sobre o contrabando de migrantes, como a maioria dos Estados analisados. Contudo, possuem uma série de práticas relativas ao combate contra os denominados *coyotes*, ou *smugglers*, que realizam o contrabando de migrantes advindos da América Central. Para isso, possuem um policiamento institucionalizado e ativo de controle de fronteiras, além de utilizar esse recurso como forma de “prevenção” ao contrabando de migrantes – e a entrada irregular de migrantes (US, 2020).

Tais medidas são justificadas, inclusive, pelo Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea e foram instituídas, majoritariamente, pelo *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL). Essa agência do governo estadunidense trata, diretamente, de crimes organizados transnacionais; dentre eles, o contrabando de migrantes.

Os países da América Central e da América do Sul, em sua maioria, tratam o contrabando de migrantes como um tipo penal, ou seja, um crime a ser combatido. No entanto, assim como os EUA, não possuem lei específica contra o contrabando de migrantes, mas acentuaram o debate e revitalizaram as práticas de combate ao crime com a crise Venezuelana na região, especialmente Colômbia e Brasil.

Os panoramas da Oceânia, Ásia e Oriente Médio são similares, dando maior enfoque a normativas referentes ao tráfico de pessoas; no entanto, Austrália e Malásia são exceções. O contrabando de migrantes é visto de forma extremamente securitária na Austrália; na Malásia, as normativas anti-tráfico de pessoas e anti-contrabando de migrantes são cumuladas no *Malaysia Anti-Trafficking in Persons and Anti-Smuggling of Migrants Act*, de 2007, sendo o contrabando considerado um crime não só contra a segurança pública, mas também à segurança nacional⁸.

A Europa, especificamente a União Europeia (UE), possui o *EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015-2020)*, um compilado de informações e orientações para o combate e prevenção do crime de contrabando de migrantes. Dentre diversas diretrizes, o plano inclui a cooperação entre os países da UE por meio de policiamento e atuação judicial. Um dos pontos mais interessantes do Plano é a evidente diferenciação entre o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes:

(...) Este Plano de Ação concentra-se no contrabando de migrantes [4]. O tráfico de seres humanos, um crime diferente, mas interligado, está a ser abordado a nível da UE sob uma estratégia separada (...) [4] A diferença entre os dois é que, no primeiro,

⁸ “(...) Segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado. “Segurança Pública” é manutenção da ordem pública interna. (...)” (DA SILVA, 2004, p.777)

os migrantes voluntariamente participam no processo de migração irregular pagando por os serviços de um contrabandista para atravessar uma fronteira internacional, enquanto nesta última são as vítimas, coagidas a uma exploração grave que pode ou não estar ligada à passagem de uma fronteira. Os dois fenômenos não são fáceis de separar, pois pessoas que iniciam suas jornadas de forma voluntária também são vulneráveis a redes de trabalho ou exploração sexual. (...) (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p.2, tradução nossa)⁹

Quer dizer, o Plano optou por não considerar migrantes vítimas do contrabando, reforçando que eles tiveram a vontade de cruzar a fronteira de maneira irregular, mas afirmou a vulnerabilidade dos migrantes durante o trajeto. Além do Plano da UE, cabe ressaltar também a abordagem securitária tomada pela Grécia e Itália frente ao contrabando de migrantes, especialmente por serem os principais países de trânsito – ou destino – dos contrabandistas:

(...) O contrabando é considerado um "crime grave" no sistema jurídico grego. A facilitação da entrada pode resultar em pena de prisão de até dez anos. No entanto, “a Grécia exclui o resgate de pessoas no mar e o transporte de pessoas que precisam de proteção da punição por facilitação de entrada” [FRA, (2014), p.10]. A lei de migração italiana definida no Decreto Legislativo nº 286/1998 (artigo 12) criminaliza a facilitação da entrada irregular. Os atos correspondentes à promoção, direção, organização, financiamento ou realização material do transporte de migrantes irregulares para o território italiano são considerados delitos. No entanto, o artigo 12 para 2 da mesma lei explicitamente excluem os atores humanitários, mas apenas quando atuam em "estado de necessidade". (...) (CARRERA; ALLSOPP; VOSYLIUTE, 2018, p. 7, tradução nossa)¹⁰

Nessa perspectiva, o crime de contrabando de migrantes na Grécia e Itália está profundamente associado a entrada de migrantes irregulares, tornando crime especialmente a “facilitação” de sua entrada. Ainda que afirmem exceções atreladas a ajuda humanitária, Sergio Carrera, Jennifer Allsopp e Lina Vosyliute (2018) evidenciaram que, na prática, as políticas relacionadas ao contrabando de migrantes têm afetado, exponencialmente, a proteção dos direitos dos indivíduos que foram contrabandeados.

⁹ (...) *This Action Plan focuses on migrant smuggling [4]. Trafficking in human beings, a different yet interlinked crime, is being addressed at the EU level under a separate strategy (...) [4] The difference between the two is that in the former, migrants willingly engage in the irregular migration process by paying for the services of a smuggler in order to cross an international border, while in the latter they are the victims, coerced into severe exploitation which may or may not be linked to the crossing of a border. The two phenomena are not easy to disentangle as persons who start their journeys in a voluntary manner are also vulnerable to networks of labour or sexual exploitation. (...)*

¹⁰ (...) *Smuggling is considered a ‘serious crime’ in the Greek legal system. The facilitation of entry can lead to a prison penalty of up to ten years. However, “Greece excludes the rescue of persons at sea and transport of persons in need of protection from punishment for facilitation of entry” [FRA, (2014), p.10]. The Italian migration law defined in Legislative Decree No. 286/1998 (article 12) criminalises the facilitation of irregular entry. Acts corresponding to the promotion, direction, organisation, funding or material realisation of the transport of irregular migrants into the Italian territory are a criminal offence. However, article 12 para. 2 of the same law explicitly exclude humanitarian actors, but only when acting in ‘the state of necessity’. (...)*

É importante notar que muitos países da UE possuem normas relacionadas ao contrabando de migrantes. Por outro lado, apenas nos últimos cinco anos, países africanos produziram e endureceram normativas especializadas nesse crime. Níger, Egito e Etiópia já possuem normativas específicas com o contrabando de migrantes; Sudão, Chade e Gana estão em processo de tramitação e endurecimento de norma similar; África do Sul, Marrocos e Tunísia possuem práticas anti-contrabando (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

Após demonstrar as normativas domésticas que fazem referência ao contrabando de migrantes, cabe afirmar que, em sua maioria, elas decorrem da necessidade de atuação frente a um fenômeno que aflige a comunidade internacional. Ademais, essa atuação possui uma relação íntima com a responsabilidade dos Estados sobre a questão – e que motivou grande parte das normativas mencionadas. Por esse motivo, o próximo tópico abordará essa responsabilidade, especialmente sob a perspectiva do Direito Internacional.

1.4 A responsabilidade dos estados pelo contrabando de migrantes

O Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, amparado pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, definiu obrigações aos Estados e, conseqüentemente, delineou sua responsabilidade por ações, ou omissões, relativas ao contrabando de migrantes. É fato que o caráter transnacional do fenômeno torna mais complexa a responsabilidade estatal, especialmente por envolver a travessia irregular de fronteiras, englobando múltiplas soberanias e questões atreladas à segurança dos Estados.

Como relatado em tópicos anteriores, o contrabando de migrantes é um crime cometido por particulares, os contrabandistas, contudo é possível falar da responsabilidade dos Estados. Essa, delineada pela ação ou omissão estatal, se faz presente no artigo 6º do Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes:

(...) Este Protocolo deve ser aplicado, salvo disposição em contrário neste documento, à prevenção, investigação e repressão dos crimes estabelecidos de acordo com o artigo 6 deste Protocolo (...) Artigo 6 Criminalização 1. **Cada Estado Parte deve adotar as medidas legislativas e outras que possam ser necessário para estabelecer como crimes**, quando cometidos intencionalmente e a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro material: (a) **O contrabando de migrantes** (...) (UN, 2000b, artigo 6º, tradução nossa, grifo nosso)¹¹

¹¹ (...) *This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 6 of this Protocol (...) Article 6 Criminalization 1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to*

Nesse escopo, a ação dos Estados é estabelecida desde a prevenção do crime atuação judicial em face dos contrabandistas. Essa decorre, sobretudo, da devida diligência – um padrão a ser seguido desde a investigação até a punição, de forma procedimentalizada (MCDONALD, 2019). Tal padrão define a responsabilidade direta do Estado, direcionando-a à ação dos órgãos legislativos ou judiciários (REZEK, 2014). Já a prevenção do crime consta em diversos artigos do Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes, especialmente àqueles voltados ao controle de fronteiras (artigo 11º), a falsificação de documentos (artigo 12º), a publicidade de informações (artigo 15º), entre outros.

A omissão dos Estados se caracterizaria pela falha na atuação judicial ou na prevenção. A conduta omissiva, geralmente, é concebida como uma negligência do Estado frente a punição dos criminosos. Para Valerio Mazzuoli (2016), esse processo diz respeito a responsabilidade indireta do Estado e poderá sofrer consequências diante de sua omissão. Ao aceitar as obrigações de uma normativa internacional, como é o Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes, o Estado se sujeita ao Direito Internacional Público e sua responsabilidade internacional passa a se constituir como princípio fundamental (UNGARO, 2012).

Como é possível perceber, a responsabilidade dos Estados frente ao contrabando de migrantes pauta-se, sobretudo, na sua criminalização e prevenção; acarretando também em uma obrigação positiva, especialmente no que concerne ações para prevenir a exploração e abuso de migrantes contrabandeados:

(...) Os Estados possuem a obrigação positiva de agir com a devida diligência na prevenção de atos de pessoas privadas que resultem em violações dos direitos humanos. Os mesmos princípios de obrigação e responsabilidade se aplicam aos Estados com relação à prevenção da exploração e abuso de migrantes contrabandeados. (...) (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 493, tradução nossa)¹²

Essa “obrigação positiva” incrementa a complexidade do contrabando de migrantes e a responsabilidade dos Estados, visto que tais violações de direitos humanos podem ocorrer desde a origem, durante o trânsito e chegada no país de destino. Sendo assim, cabe a pergunta: quais Estados são responsáveis por essas violações? Os de origem, de trânsito ou destino?

establish as criminal offences, when committed intentionally and in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit: (a) The smuggling of migrants (...)

¹² (...) States are under a positive obligation to act with due diligence in preventing acts of private persons that result in violations of human rights. The same principles of obligation and responsibility apply to States with respect to preventing the exploitation and abuse of smuggled migrants (...)

A resposta ideal seria a de uma responsabilidade compartilhada, perfeitamente conceituada por Andre Nollkaemper e Dov Jacobs:

(...) a responsabilidade compartilhada não consiste apenas na compilação de duas ou mais responsabilidades individuais. Na maioria dos exemplos dados na introdução deste artigo, os atores relevantes mantinham alguma relação entre si, por exemplo, porque concordaram em cooperar para perseguir objetivos específicos. Na verdade, talvez a aplicação mais relevante do conceito seja a situações em que a responsabilidade é baseada em vários atores que contribuem para os atos uns dos outros e, portanto, para o resultado final (...) (NOLLKAEMPER; JACOBS, 2013, p. 368, tradução nossa)¹³

Desse modo, a responsabilidade compartilhada se distingue pela intrínseca relação com a cooperação; ela resulta do esforço de múltiplos atores que, ao contribuírem com atos dos outros, atingem o objetivo esperado. Ao colocar tal objetivo como o combate ao contrabando de migrantes, os Estados podem assumir suas responsabilidades de forma compartilhada, aderindo a um esforço conjunto e já reconhecido nos moldes de cooperação do próprio Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes.

Muitas das ações contemporâneas relativas ao combate a esse crime são unilaterais e fragmentadas, resultando numa pressão sem precedentes nos países de destino com a chegada desordenada, arriscada e irregular de migrantes. A atuação conjunta nos moldes da cooperação internacional para o combate ao contrabando de migrantes tem ganhado cada vez mais espaço no contexto internacional; especialmente, por levar em consideração o caráter transnacional desse crime. O próximo capítulo explanará a cooperação internacional, dedicando-se às suas diretrizes no contexto de combate ao crime organizado, principalmente, ao contrabando de migrantes.

¹³ (...) *shared responsibility does not only consist of the aggregation of two or more individual responsibilities. In most of the examples given in the introduction to this Article, the relevant actors stood in some relationship to each other, for instance because they agreed to cooperate to pursue particular aims. Indeed, perhaps the most relevant application of the concept is to situations where responsibility is based on multiple actors contributing to each other's acts and thereby to the eventual outcome (...)*

2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FORMA DE COMBATE AO CONTRABANDO DE MIGRANTES

“O crime organizado transnacional requer uma resposta transnacional coordenada (...)”¹⁴ (UNODC, 2020, p.1, tradução nossa). A partir dessa premissa, enunciada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), é possível conceber a importância de um esforço conjunto para o combate ao crime organizado; especialmente aqueles que possuem caráter transnacional. As redes criminais contemporâneas têm desafiado, cada vez mais, as fronteiras entre Estados, expandindo sua atuação em nível internacional.

Apesar disso, os esforços para combatê-las não tem se orientado com a mesma rapidez e facilidade, visto que, ao serem configurados de forma unilateral, limitam a capacidade dos Estados e agências de atuarem da forma mais efetiva. Logo, a atuação conjunta pode ser uma alternativa eficaz, integrando e potencializando as possibilidades de prevenção e combate aos crimes organizados transnacionais. Essa já é uma realidade para alguns países que já possuem acordos e mecanismos bilaterais ou multilaterais com essa finalidade.

A cooperação internacional manifesta suma importância nesse contexto. No âmbito do combate ao crime organizado a cooperação jurídica e técnica tem assumido um papel fundamental no cenário internacional. Além de fomentar a integração e aproximação dos Estados em prol de um objetivo comum, ela tem proporcionado benefícios e vantagens para as partes envolvidas.

Nesse sentido, falar de cooperação no combate ao contrabando de migrantes torna-se inevitável, tendo em vista a própria transnacionalidade do crime – sua configuração depende da travessia de fronteiras. Consequentemente, o esforço conjunto pode ser visualizado entre os envolvidos, especificamente os países de origem, trânsito e destino, e, por isso, se faz tão necessário abordá-lo neste estudo.

Desse modo, com o intuito de explorar a cooperação internacional como forma de combate ao contrabando de migrantes, busca-se perpassar três perspectivas: a da cooperação internacional, per se, a reivindicação dessa abordagem para o combate ao crime organizado e, por fim, ao contrabando de migrantes.

2.1 A cooperação internacional

Comumente concebida como uma ajuda mútua entre Estados, governos e instituições,

¹⁴ “*Transnational organized crime requires a coordinated transnational response. (...)*”

a cooperação internacional também alcança a designação de fenômeno, “desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para (...) toda a comunidade internacional” (SATO, 2010, p. 46). A cooperação internacional pode ser compreendida como antagônica ao unilateralismo – que pode ser improcedente em situações de caráter transacional.

Ao cooperar, os Estados se beneficiam e estabelecem um “fator de moderação na difícil barganha por **interesses** na esfera internacional” (SATO, 2010, p. 54, grifo nosso). Esses são ditados pelo dilema de curto e longo prazo definido por aqueles que desejam cooperar (SATO, 2010). Nesse contexto, é possível que uma parte busque resultados mais imediatistas que não correspondam aos da outra parte.

Para Eiiti Sato (2010), a cooperação internacional contemporânea tem demonstrado uma característica de fragmentação. Os Estados têm direcionado os programas de cooperação para agências especializadas, o que pode acarretar na burocratização dos procedimentos, o que “(...) dificulta grandemente a implementação de programas que demandam abordagens mais integradas e multidisciplinares (...)” (SATO, 2010, p. 55).

No que tange aos problemas que afligem a comunidade internacional, especialmente os atrelados ao desenvolvimento econômico e social, uma perspectiva integrada é urgente e pode ser possibilitada por mecanismos eficazes de cooperação. Considerando a relevância da cooperação, importa trazer a postura do direito internacional quanto às suas diretrizes, principalmente em relação às obrigações dos Estados.

O dever dos Estados em cooperar – “*duty to cooperate*” (UN, 2011, p.3) – se faz presente em documentos internacionais, como na *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Accordance with the Charter of the United Nations* de 1970: “(...) os estados possuem o dever de cooperar com os outros (...)”¹⁵ (UN, 1970, p. 123, tradução nossa). Ademais, dentre as finalidades da Organização das Nações Unidas (ONU) está a de “(...) conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário (...)” (ONU, 1948, art. 1 (3)).

Para fins desse estudo, devem ser considerados, paralelamente, os propósitos de cooperação ditados tanto pela Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado quanto pelo Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, de 2000.

¹⁵ “(...) states have the duty to co-operate with one another (...)”

2.2 A cooperação internacional como forma de combate ao crime organizado

Reiteradamente citada na Convenção das Nações Unidas para o Combate ao Crime Organizado, a cooperação internacional é um dos pressupostos citados no art. 1 da Convenção: “promover cooperação para prevenir e combater o crime organizado de forma mais eficaz” (UN, 2000a, art. 1, tradução nossa). Também é uma obrigação dos Estados-Partes (art. 13) em situações de confisco (art. 14), bens confiscados (art. 16) e extradição (art. 18). Os arts. 26 e 27 versam sobre a cooperação entre autoridades judiciárias competentes, especialmente pela assistência jurídica recíproca (UN, 2000a).

A Convenção das Nações Unidas para o Combate ao Crime Organizado traz possíveis ações frente a crimes transacionais, dentre elas: a criminalização das condutas, o desenvolvimento de respostas judiciais e, enfim, a cooperação internacional para o fortalecimento das normas, judicialização e, principalmente, a prevenção (UN, 2000a, art. 31). Essa apontada pela Resolução S/2004/616 do Secretário Geral da ONU como o “primeiro imperativo da justiça” (ONU, 2004, p.3, tradução nossa).

O instituto da prevenção pode ser compreendido pela mediação de ações e estratégias contra o crime organizado, delineando práticas e medidas a serem tomadas pelos Estados. As Diretrizes para a Prevenção ao Crime do UNODC, definem a prevenção como um rol de:

(...) estratégias e medidas que buscam reduzir o risco da ocorrência de crimes, e seus potenciais efeitos prejudiciais sobre os indivíduos e a sociedade, inclusive o medo do crime, ao intervir para influenciar suas múltiplas causas (...) (UNODC, 2010, p.12)

Concomitantemente, a Resolução 2002/13 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) afirma a necessidade do respeito aos direitos humanos e ao *rule of law*¹⁶ em todos os aspectos da prevenção do crime, criando uma “(...) cultura da legalidade (...) ativamente promovida na prevenção do crime (...)”¹⁷ (ECOSOC, 2002, tradução nossa).

A partir disso, os Estados conseguem acessar um extenso rol de respostas legais e políticas para o combate ao crime organizado, incluindo a criminalização de condutas e a operacionalização da justiça sobre aquelas que as praticam. Diante do combate ao crime organizado transnacional, a cooperação internacional pode ser considerada uma “(...)

¹⁶ Conceito que poderia ser traduzido como a “regência do Direito”, ainda que não tão apropriado. Busca abranger a garantia de direitos, o constrangimento por lei e a limitação do poder indiscriminado dos governantes – “(...) significa respeito por uma situação legal desejável (PALOMBELLA *apud* SANTOS, 2015, p. 11, tradução nossa).

¹⁷ “(...) culture of lawfulness (...) actively promoted in crime prevention (...)”

estratégia preventiva central para o quadro jurídico internacional e para muitos Estados (...)” (GALLAGHER; DAVID, 2014, p.491, tradução nossa).

Como o contrabando de migrantes, previsto no Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes, integra os ditames da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado, os Estados que ratificaram tanto a Convenção quanto o Protocolo o entendem como um crime organizado transnacional. Por esse motivo, nas hipóteses de cooperação que o Protocolo for silente, adota-se às apontadas pela Convenção (GALLAGHER; DAVID, 2014).

2.3 Cooperação internacional no combate ao contrabando de migrantes

O Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes enuncia a prevenção e combate ao contrabando de migrantes, assim como a necessidade de promover cooperação entre os Estados-Partes. Tais diretrizes de cooperação se fazem presentes no artigo 2 do Protocolo – “(...) prevenir e combater o contrabando de migrantes, assim como promover cooperação entre os Estados-Partes para essa finalidade, enquanto protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados”¹⁸ (UN, 2000b, art. 2) – e nos seguintes artigos:

(...) Artigo 7 (...) Os Estados-Partes devem cooperar (...) para prevenir e reprimir o contrabando de migrantes por via marítima (...) Artigo 14 (...) Os Estados-Partes devem cooperar entre si (...) para assegurar que haja treinamento de pessoal em seus territórios para prevenir, combater e erradicar a conduta estabelecida no artigo 6 deste Protocolo e para proteger os direitos dos migrantes que tenham sido objeto de tal conduta. (...) Artigo 15 (...) Os Estados-Partes devem cooperar em o campo da informação pública com o objetivo de evitar que potenciais migrantes sejam vítimas de grupos criminosos organizados (...) (UN, 2000b, arts. 7, 14 e 15, tradução nossa)¹⁹

No escopo da cooperação, os esforços alinhados à prevenção incluem desde o controle de fronteiras e respostas judiciais até a preocupação com fatores como “(...) conflito e pobreza ou a incompatibilidade entre a disponibilidade de lugares regulares de migração e a demanda por pessoas que desejam ou estão sendo forçadas mover. (...)” (GALLAGHER;

¹⁸ “(...) to prevent and combat the smuggling of migrants, as well as to promote cooperation among States Parties to that end, while protecting the rights of smuggled migrants (...)”

¹⁹ (...) Article 7 (...) States parties shall cooperate (...) to prevent and suppress the smuggling of migrants by sea (...) Article 14 (...) States Parties shall cooperate with each other (...) to ensure that there is adequate personnel training in their territories to prevent, combat and eradicate the conduct set forth in article 6 of this Protocol and to protect the rights of migrants who have been the object of such conduct.(...) Article 15 (...) State parties shall cooperate in the field of public information for the purpose of preventing potential migrants from falling victim to organized criminal groups(...)

DAVID, 2014, p. 491, tradução nossa)²⁰. Tais fatores ganham importância pela complexidade do crime de contrabando; ele está intrinsecamente atrelado a processos econômicos e sociais.

Por esse motivo, o Protocolo Contra o Contrabando de Migrante exige dos Estados-Partes atenção às realidades do fenômeno migratório e às condições dos países de origem ao cooperar em níveis nacionais, regionais ou internacionais (UN, 2000b, art. 15 (3)). Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transacional pontua que a cooperação entre os Estados-Partes deve levar em conta as condições socioeconômicas que contribuem para a vulnerabilidade dos migrantes contrabandeados (UN, 2000a, art. 31 (7)).

Entretanto, esses quesitos, geralmente, não são adereçados pelas ações para a prevenção do contrabando de migrantes, principalmente dos países de destino (GALLAGHER; DAVID, 2014). Em regra, as ações seguem uma dinâmica padrão: um maior controle de fronteiras, incremento de legislações e o endurecimento de documentações e procedimentos burocráticos. Nela, é possível que haja cooperação internacional, por exemplo, com a obrigação dos Estados-Partes de verificar os documentos de identificação daqueles que ultrapassam suas fronteiras por requerimento de outro Estado-Parte (UN, 2000a, art. 13).

Outras medidas de combate ao contrabando de migrantes são mais suscetíveis à cooperação internacional, como o desenvolvimento de instrumentos voltados à prevenção, detecção e controle. Dentre eles: o treinamento de pessoal, o fornecimento de assistência técnica e suporte para países em desenvolvimento organizado (UN, 2000a, art. 29-30). Tais pontos serão aprofundados nos próximos tópicos, dando, ao final, certa relevância ao fornecimento de assistência para países em desenvolvimento, em vista do caso prático analisado neste estudo.

2.3.1 Tipos de cooperação internacional no combate ao contrabando de migrantes

A partir do contexto de medidas acerca da prevenção, investigação e punição pelo contrabando de migrantes, Anne Gallagher e Fiona David (2014) dividiram as hipóteses de cooperação em formal e informal. A primeira modalidade se caracteriza pelo alto grau de regras e limitações e a segunda pela ausência, ou baixo grau, das mesmas. A cooperação internacional formal se caracteriza pelo alto grau de regras e limitações, podendo ser subdividida em dois instrumentos principais: a extradição e assistência jurídica recíproca.

Já a informal possui menor número de regras e limitações. Ela abrange subtipos de

²⁰ (...) *conflict and poverty or the mismatch between the availability of regular migration places and demand by persons who wish to or are being forced to move. (...)*

cooperação que variam, inclusive, pelo caso concreto a ser analisado; geralmente, a cooperação internacional informal inclui “(...) investigações conjuntas/operações, transferência de procedimentos e transferência de pessoas sentenciadas (...)”²¹ (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 529, tradução nossa), mas não se limita a esse tipo de procedimentalização.

2.3.1.1 Formais

Como mencionado anteriormente, as modalidades formais de cooperação podem ser caracterizadas pela sua operacionalização regrada e limitada (GALLAGHER; DAVID, 2014). Além disso, elas dependem impreterivelmente da atuação formal e procedimentalizada dos Estados envolvidos, sujeitando-se a acordos pré-estabelecidos ou fruto direto do enlace entre normas domésticas e internacionais.

Assim, essas medidas formais são preteridas em relação às informais ou complementadas pelas mesmas, em alguns casos; contudo, sua importância se deve principalmente pelo elevado grau de documentação, monitoramento e normatização. As medidas formais de cooperação envolvem às obrigações relacionadas à extradição e a assistência jurídica recíproca, que serão tratadas em seguida.

2.3.1.1.1 Obrigações relacionadas à Extradição

A extradição pode ser entendida como um processo em que um determinado Estado requer a outro Estado o retorno de um indivíduo para tornar possível seu julgamento e punição. Em muitos casos relativos ao contrabando de migrantes, a extradição é necessária para julgar os contrabandistas, principalmente em casos de violações dos direitos dos migrantes contrabandeados (GALLAGHER; FIONA, 2014).

Contudo, a extradição é visualizada como um instituto decorrente de pactos entre os Estados envolvidos ou da “boa vontade” daquele que precisa extraditar. Além do mais, muitas normas internas se baseiam na “*dual criminality*” (GALLAGHER; FIONA, 2014, p. 530) – na qual a extradição só seria possível se a conduta for criminalizada tanto no país que requisita a extradição quanto naquele que recebe o pedido.

Os elementos da extradição podem ser considerados empecilhos para o julgamento de contrabandistas, ressaltando a importância da cooperação para que esse mecanismo se torne

²¹ “(...) *joint investigations/operations, transfer of proceedings, and transfer of sentenced persons (...)*”

possível. No Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes não há menção à extradição e, em consequência, seus ditames são dados pela Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado. A Convenção afirma que exista uma expectativa de cooperação e consideração sobre a extradição; contudo, não há obrigatoriedade de consulta do Estado que requer a extradição e do que recebe o pedido. Ademais, o Estado pode negar a extradição e manter sua discricionariedade sobre o caso (UN, 2000a, art. 16 (16)).

Dessarte, a cooperação entre os Estados assume um papel fundamental na extradição dos contrabandistas, mesmo que se trate de uma obrigação internacional de cooperar já reconhecida na luta contra a impunidade, presente no *Fourth report on the obligation to extradite or prosecute (aut dedere aut judicare)* (UN, 2011). O fato é que o contrabando de migrantes precisa ser visto como um problema internacional comum para que a extradição de contrabandistas alcance o patamar de “*customary obligation*”²² (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 537) nas relações internacionais.

Cabe ressaltar que a extradição é uma questão complexa que abrange desde a soberania – ao tratar de extradição de nacionais, por exemplo –, até o tratamento justo e os direitos humanos – pautas essenciais no julgamento e penalização dos contrabandistas (GALLAGHER; DAVID, 2014). Esses últimos pontos abordam limites para a extradição que não insurgem apenas da vontade dos Estados, mas também do direito internacional – e dos direitos humanos. Assim, não pode ocorrer a extradição quando o requerimento é discriminatório (ONU, 2004, art. 16 (14)) ou resulta em pena de morte, tratamento degradante (ONU, 1976, art. 7) ou tortura (ONU, 1987, art. 3).

2.3.1.1.2 Assistência Jurídica Recíproca

A assistência jurídica recíproca – “*Mutual Legal Assistance*” (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 537) – é uma modalidade de cooperação internacional que se faz necessária ao investigar ou julgar um crime; como é o caso do contrabando de migrantes. Essa assistência trabalha com normas internacionais e domésticas, baseando-se em aspectos procedimentais, como:

(...) a obtenção de provas ou depoimentos de pessoas, localização e identificação de testemunhas e suspeitos, citação e notificação de documentos judiciais, execução de buscas e apreensões, congelamento de bens, fornecimento de originais ou cópias

²² Pode ser concebida como um produto das práticas internacionais já estabelecidas e que podem se opor a obrigações decorrentes de convenções e tratados formais por escrito. Ou seja, descende de uma prática geral e consistente dos Estados que segue um senso de obrigação legal (LII, 2020).

autenticadas de documentos e registros relevantes, identificação ou rastreamento de produtos do crime, facilitando o comparecimento voluntário de pessoas no Estado Requerente, transferência de processos / investigação / prisioneiros, transferência de prisioneiros para prestar depoimento e gravação em vídeo do depoimento (...) (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 537, tradução nossa)²³

Tais elementos estão previstos em termos de cooperação no artigo 18 da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado (UN, 2000a); contudo, esse tipo de assistência é estabelecida, geralmente, por acordos bilaterais ou multilaterais. Caso inexistentes, a aplicação do art. 18 é considerada uma obrigação dos Estados-Partes: “(...) a assistência judiciária recíproca deverá ser prestada na medida do possível (...)”²⁴ (UN, 2000a, art. 18, tradução nossa). Similarmente à extradição, a assistência jurídica recíproca deve considerar o tratamento justo e os direitos daqueles que serão investigados e julgados.

No contexto da assistência jurídica recíproca, é possível a cooperação em relação ao confisco e apreensão de bens relacionados ao contrabando de migrantes para Estados-Partes do Protocolo Contra o Contrabando de Migrante e da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 543). Os bens confiscados compreendem desde recursos adquiridos pela conduta criminosa até àqueles utilizados para sua realização, incluindo veículos (UN, 2000a, art. 12-13). Concomitantemente, são mencionados diversos mecanismos de cooperação internacional para a apreensão e confisco (UN, 2000a, art. 13) com o intuito de evitar discrepâncias entre diferentes sistemas legais.

2.3.1.2 Informais

Com caráter mais prático e menos regrado, a cooperação internacional informal é a mais comum em termos de combate ao contrabando de migrantes (GALLAGHER; DAVID, 2014). Esse tipo de cooperação dá mais espaço as agências regulatórias e judiciárias do Estado, possibilitando o compartilhamento de informações com agências estrangeiras – como é o caso da cooperação “*police-to-police*” (GALLAGHER; DAVID, 2014, p.544), reconhecida tanto pela Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado (2000a, arts. 13 (3), 27 (1)(2)) quanto pelo Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes (2000b, art. 10 (1)).

²³ (...) *taking evidence or statements from persons, locating and identifying witnesses and suspects, effecting service of judicial documents, executing searches and seizures, freezing assets, providing originals or certified copies of relevant documents and records, identifying or tracing proceeds of crime, facilitating the voluntary appearance of persons in the Requesting State, transfer of proceedings/investigation/prisoners, transfer of prisoners to give evidence, and video recording of testimony (...)*

²⁴ “(...) *Mutual legal assistance shall be afforded to the fullest extent possible (...)*”

Dentre as possibilidades mais comuns de cooperação informal estão as investigações conjuntas – “*Joint Investigations / Joint Operations*” (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 545) – e a transferência de procedimentos ou de pessoas sentenciadas – “*Transfer of Proceedings and of Sentenced Persons*” (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 548). Essa última trabalha a possibilidade de determinados Estados transferirem procedimentos ou pessoas sentenciadas em prol dos interesses da administração da justiça de outro Estados. Já as investigações conjuntas podem seguir dois modelos (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 546):

(...) No primeiro modelo, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei realizam investigações paralelas e coordenadas com um objetivo comum. Neste modelo, os investigadores não estão fisicamente colocados, mas sim realizam investigações coordenadas em seus respectivos territórios, possivelmente auxiliados por um oficial de ligação (...). O segundo modelo é referido como equipes de investigação conjuntas “integradas”, envolvendo oficiais de pelo menos dois ou mais jurisdições. De acordo com esse modelo, os oficiais de diferentes jurisdições são geralmente colocados (...) (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 546)²⁵

É possível inferir que as cooperações informais podem acontecer de forma prévia à denúncia formal ou judicialização da conduta criminosa, acontecendo durante investigações policiais. Por esse motivo, é comum que a cooperação informal aconteça de forma prévia à formal, visto que a primeira pode ser utilizada antes dos requerimentos e procedimentos necessários para a formulação da segunda. Em suma, “a cooperação informal complementa os regimes de assistência judiciária recíproca”²⁶ (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 544).

Igualmente, a cooperação para treinamento de pessoal e assistência técnica ocorre de forma prévia às medidas formais, como enunciado pela Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado – “(...) os Estados-Partes devem promover treinamento e assistência técnica que facilitará a extradição e a assistência judiciária recíproca (...)”²⁷ (UN, 2000a, art. 29 (3), tradução nossa). Esse tipo de cooperação acontece, sobretudo, quando os países de destino realizam capacitações com agentes de fronteira, detenção ou demais envolvidos em rotas de contrabando de migrantes nos países de origem ou trânsito (GALLAGHER; DAVID, 2014).

Dentre as modalidades informais de cooperação, existe a cooperação pela publicidade

²⁵ (...) Under the first model, law enforcement authorities undertake parallel, coordinated investigations with a common goal. In this model, the investigators are not physically collocated but rather undertake coordinated investigations in their respective territories, possibly assisted by a liaison officer (...) The second model is referred to as “integrated” joint investigative teams, involving officers from at least two or more jurisdictions. Under this model, officers from different jurisdictions are generally collocated. (...)

²⁶ “informal cooperation complements mutual legal assistance regimes”

²⁷ “(...) States Parties shall promote training and technical assistance that will facilitate extradition and mutual legal assistance (...)

de informações sobre o crime – ela possui como finalidade evitar que migrantes sejam vítimas de contrabando (UN, 2000a, art. 15 (2)) e promover conscientização (UN, 2000a, art. 31). No entanto, esse tipo de cooperação não foi apreciada de forma concreta pela Convenção, não tendo sido citados programas específicos ou formas de implementação (GALLAGHER; DAVID, 2014).

É imprescindível ressaltar que independentemente do grau de informalidade pontuado pela cooperação informal, os direitos humanos devem ser levados em consideração em todos os aspectos do processo. Não obstante, casos práticos de cooperação informal têm apontado dificuldades em observar o grau e quantidade de violações ocorridas nesses processos, especialmente pela falta de documentação, relativa flexibilidade e generalidade das regras e demasiadas pressões políticas (GALLAGHER; DAVID, 2014).

2.4 O fornecimento de suporte e assistência para países em desenvolvimento no combate do contrabando de migrantes

Enquanto uma modalidade de cooperação internacional informal, o fornecimento de suporte e assistência entre os Estados-Partes consta no artigo 30 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado. Existe também uma previsão específica voltada para países em desenvolvimento, incluindo a assistência material e financeira para combater o crime organizado:

(...) Artigo 30 (...) 1. Os Estados Partes deverão tomar medidas destinadas a otimizar a implementação desta Convenção, na medida do possível, por meio da cooperação internacional, levando em consideração os efeitos negativos do crime organizado na sociedade em geral, em particular no desenvolvimento sustentável. 2. Os Estados Partes envidarão esforços concretos, na medida do possível e em coordenação entre si, bem como com as organizações internacionais e regionais: (a) Para intensificar sua cooperação em vários níveis com os países em desenvolvimento, com vistas a fortalecer a capacidade dos o último para prevenir e combater o crime organizado transnacional; (b) Aumentar a assistência financeira e material para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para combater eficazmente o crime organizado transnacional e ajudá-los a implementar esta Convenção com êxito; (c) Prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição para ajudá-los a atender às suas necessidades de implementação desta Convenção (...) 4. Os Estados Partes podem celebrar acordos bilaterais ou multilaterais ou arranjos sobre assistência material e logística, levando em consideração as disposições financeiras necessárias para que os meios de cooperação internacional previstos na presente Convenção sejam eficazes e para a prevenção, detecção e controle do crime organizado transnacional (...) (UN, 2000a, art. 30 (1)(2)(4), tradução nossa)²⁸

²⁸ (...) Article 30 (...) 1. States Parties shall take measures conducive to the optimal implementation of this Convention to the extent possible, through international cooperation, taking into account the negative effects of organized crime on society in general, in particular on sustainable development. 2. States Parties shall

Nesse sentido, o fornecimento de suporte e assistência se correlaciona com o crime organizado ao visualizá-lo como um empecilho ao desenvolvimento sustentável e que, por esse motivo, deve ser combatido. Sua prevenção, detecção e controle possui intrínseca relação com o desenvolvimento dos Estados; restando evidente a origem do fornecimento de assistência voltado especificamente para os países em desenvolvimento. No contexto do contrabando de migrantes, essa concepção assume um caráter repleto de peculiaridades.

Por envolver a travessia de fronteiras, o contrabando de migrantes envolve países de origem, trânsito e destino. Os países de origem e trânsito são, majoritariamente, considerados como países em desenvolvimento; já os de destino, desenvolvidos. Portanto, o fornecimento de assistência se torna um tipo de cooperação imponente no combate ao contrabando de migrantes. É, inclusive, sancionada pelo regime de cooperação do Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes: (...) Estados-Partes devem cooperar na medida do possível para prevenir e reprimir o contrabando de migrantes (...)”²⁹ (UN, 2000b, art. 7, tradução nossa).

Sem a cooperação, as medidas frente ao contrabando de migrantes são tomadas, especialmente, unilateralmente pelos países de destino que estabelecem o endurecimento de fronteiras e mudança de legislação. Os contrabandistas, por sua vez, se profissionalizam com a adoção de novas medidas:

(...) Os estados de destino normalmente respondem a uma mudança no nível real ou percebido de ameaça de contrabando de migrantes por meio de medidas como “um aumento nos recursos materiais e tecnológicos; mudanças na legislação e normas administrativas; e cooperação com outros estados e treinamento de seu pessoal.”⁶⁵ Os contrabandistas, por outro lado, responderão à aplicação da lei ou outras pressões por meio de “mudanças de rotas; aumento da sofisticação tecnológica; profissionalização e especialização; aumento da sofisticação jurídica; desenvolvimento de estratégias de marketing, como recrutamento mais sistemático e melhoria de “serviços”; contrabando garantido e taxas especiais para certos grupos; e tentativas de corromper funcionários do estado (...) (GALLAGHER; DAVID, 2014, p. 505, tradução nossa)³⁰

make concrete efforts to the extent possible and in coordination with each other, as well as with international and regional organizations: (a) To enhance their cooperation at various levels with developing countries, with a view to strengthening the capacity of the latter to prevent and combat transnational organized crime; (b) To enhance financial and material assistance to support the efforts of developing countries to fight transnational organized crime effectively and to help them implement this Convention successfully; (c) To provide technical assistance to developing countries and countries with economies in transition to assist them in meeting their needs for the implementation of this Convention (...) 4. States Parties may conclude bilateral or multilateral agreements or arrangements on material and logistical assistance, taking into consideration the financial arrangements necessary for the means of international cooperation provided for by this Convention to be effective and for the prevention, detection and control of transnational organized crime (...)

²⁹ (...) States shall cooperate to the fullest extent possible to prevent and suppress the smuggling of migrants (...)

³⁰ (...) States of destination will typically respond to a change in the actual or perceived level of migrant smuggling threat through measures such as “an increase in material and technological resources; changes in legislation and administrative rules; and cooperation with other states and training of their personnel.”⁶⁵ Smugglers, on the other hand, will respond to law enforcement or other pressures through “changes of

Para compreender esse processo, é preciso ter em mente o caráter complexo do contrabando de migrantes. Tal não se reduz a travessia de fronteiras físicas e, por isso, somente o endurecimento de normas pode ser ineficaz contra os contrabandistas. É preciso compreender as fronteiras como um conjunto de elementos físicos, administrativos e legais. Além disso, se faz necessário compreender que o contrabando não se inicia e finaliza com a chegada no país de destino: ele possui inúmeras causas que advém, sobretudo, dos países de origem e trânsito.

A partir disso surge a cooperação em forma de assistência e suporte aos países em desenvolvimento: busca-se considerar as causas da demanda por contrabandistas e, simultaneamente, criminalizar o contrabando de migrantes e externalizar o controle de fronteiras – observando tanto as fronteiras dos países de destino quanto as dos países de origem e trânsito. Mas é preciso atenção e cuidado ao enxergar essa abordagem no contexto prático.

Para Anna Gallagher e Fiona David (2014), essa provisão de suporte e assistência de países de destino para os de origem e trânsito mantém uma intrínseca relação com o combate a migração irregular – não ao contrabando de migrantes. Essa dinâmica pode adquirir contornos perigosos, especialmente no que tange a criminalização das migrações e não a prevenção, detecção e controle do crime de contrabando de migrantes.

2.5 A criminalização das migrações e sua correlação com a cooperação internacional

Criminalizar o contrabando de migrantes é criminalizar uma conduta comumente associada às violações dos direitos dos migrantes e da soberania nacional – entendida como prerrogativa dos Estados de controlar suas fronteiras e regularizar a entrada de não cidadãos ou residentes legais. No entanto, a criminalização do contrabando de migrantes tem se voltado não àqueles que colocam os migrantes em risco, mas sim a um somente um elemento: criminalizar a entrada irregular no país. Nessa perspectiva, o crime passa a ser “migrar” e não “contrabandear”.

Cria-se, então, uma narrativa estritamente pautada na soberania nacional; colocando-a como único fator que é colocado em risco. A partir disso, são comuns o cerceamento de

routes; increase in technological sophistication; professionalization and specialization; increase of juridical sophistication; development of marketing strategies such as more systematic recruitment and improvement of “services”; guaranteed smuggling and special fees for certain groups; and attempts to corrupt state officials.(...)

fronteiras e o endurecimento de políticas migratórias, medidas que, como mencionado, não são as mais eficazes no combate ao contrabando de migrantes:

(...) 11. Frequentemente, o foco dos controles de fronteira está na prevenção e detecção da migração irregular, e não na prevenção e detecção do contrabando de migrantes. O resultado pode ser que uma situação de contrabando de migrantes seja tratada mais como uma questão de migração do que como uma questão criminal, representando uma oportunidade perdida de investigar os grupos do crime organizado que facilitam movimentos irregulares. (...) (ONU, 2012, p.3, tradução nossa)³¹

Ao criminalizar as migrações, os Estados afastam formas regulares e seguras de entrada em seu território, deixando sem possibilidades àqueles que desejam – ou precisam – migrar. Nesse momento, as alternativas irregulares renascem como oportunidade para os contrabandistas: as pessoas não vão deixar de migrar e elas pagariam por esse processo. Disso resulta um negócio lucrativo e rentável, ora criando rotas clandestinas de migração ora burlando o controle defendido pelos Estados. Esse processo foi evidenciado por Sheldon Zhang, Gabriella Sanchez e Luigi Achilli ao constatar o acirramento e endurecimento do controle migratório como fator favorável aos contrabandistas:

(...) Todos os autores deste volume identificam o aumento das dificuldades de travessia da fronteira como a principal força que está empurrando os migrantes para os braços de agentes empreendedores. À medida que os regimes de controle de fronteira se esforçam para erguer barreiras de migração, as pessoas que aspiram por mobilidade continuarão a contar com suas comunidades e redes de parentesco para encontrar maneiras de migrar (...) (ZHANG; SANCHEZ; ACHILLI, 2018, p. 13)³²

Sucintamente, essas medidas não cessam as migrações irregulares, apenas as tornam mais dificultosas e dependentes de contrabandistas. Desse modo, criminalizar as migrações é ir na contra mão do combate ao contrabando de migrantes. Ahmet İçduygu realizou uma entrevista com um contrabandista turco, que, por sua vez, revelou a relação direta entre o endurecimento de normas e fronteiras com o fortalecimento de seu “mercado”:

(...) Meu pai ajudava migrantes como contrabandista em Van, quando as pessoas vinham do Irã e do Afeganistão na década de 1990 ... era uma coisa natural de se fazer em nossa aldeia, na fronteira com o Irã..., mas éramos amadores lá... nós os

³¹ (...) *Often the focus of border controls is on preventing and detecting irregular migration rather than on preventing and detecting smuggling of migrants. The result can be that a situation of smuggling of migrants is dealt with as a migration issue rather than as a criminal issue, representing a lost opportunity to investigate the organized crime groups facilitating irregular movements (...)*

³² (...) *All authors of this volume identify the increased difficulties of border crossing as the primary force that is pushing migrants into the arms of enterprising agents. As border control regimes strain to erect migration barriers, people aspiring for mobility will continue to rely on their communities and kinship networks to find ways to migrate (...)*

ajudamos a cruzar as fronteiras... Às vezes ganhamos dinheiro... às vezes presentes... às vezes nada... Quando me mudei para Istambul, fazia isso ocasionalmente, levando-os para a Grécia ... Quando Sírios e outros começaram a chegar em grande número, isso se tornou um grande negócio e mais profissional... Agora usamos telefones, internet, etc.... Prestamos serviços de contrabando no mercado... Agora estamos mais organizados.... mas não somos criminosos... Ganhamos dinheiro, mas os migrantes também ganham... Quando os governos dificultam a passagem das fronteiras, nosso mercado se desenvolveu muito... (Um contrabandista turco, entrevistado na Turquia em 2017) (...) (IÇDUYGU, 2020, p. 10, tradução nossa)³³

Desse modo, além do mercado, o incremento da dificuldade de travessias irregulares de fronteiras é decisivo para a maior profissionalização e organização dos contrabandistas, bem como sua capacidade de criar rotas clandestinas que escapem o policiamento. Levando em conta esse processo, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem ampla e integrada contra os contrabandistas, pautada não na criminalização das migrações, mas sim na criminalização do contrabando de migrantes.

Para isso, se faz necessário compreender a complexidade desse crime e atender não somente suas características e definições, mas também suas causas e operacionalização. Fica evidente a importância do envolvimento da comunidade internacional no tema, especialmente dos países de origem, trânsito e destino. Mais uma vez, cabe reforçar o papel fundamental da cooperação para o combate ao contrabando de migrantes.

Com isso em mente, passa-se a análise das implicações de um caso prático de cooperação dessa modalidade: a cooperação EU-África no contexto dos programas *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) e o *Better Migration Management*. No que concerne as suas implicações serão analisados três países africanos alvo dos programas: pelo EUTF, o Níger e o Chade e pelo *Better Migration Management*, o Sudão.

³³ (...) *My father was helping migrants as a smuggler in Van, when the people were coming from Iran and Afghanistan in the 1990s ... it was a natural thing to do in our village, on the Iranian border ... but we were amateurs there ... we helped them to cross borders ... Some- times we got money ... sometimes gifts ... sometimes nothing ... When I moved to Istanbul, I was doing it occasionally, taking them to Greece ... When Syrians and others started to come in big numbers, this became a big business and more professional ... Now we use phones, the internet, etc. ... We supply the smuggling services in market ... Now we are more organized ... but we aren't criminals ... We gain money but migrants also gain ... When governments make crossing the borders difficult, our market developed very much (A Turkish smuggler, interviewed in Turkey in 2017) (...)*

3 A COOPERAÇÃO UE-ÁFRICA PARA O COMBATE AO CONTRABANDO DE MIGRANTES E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

Após ter em mente os elementos que concernem o contrabando de migrantes e a cooperação internacional, convém colocá-los na análise de um caso prático. Esse, escolhido por sua contemporaneidade e importância no cenário internacional de migrações irregulares, trabalha a cooperação entre a UE e alguns países africanos. A cooperação UE-África ocorre por meio de programas e fundos direcionados ao fortalecimento de fronteiras, capacitação de pessoal e fornecimento de assistência e suporte para o desenvolvimento.

Alguns autores, como Eric Hahonou e Gorm Olsen, apontam a existência de uma “*complex interdependency*” (HAHONOU; OLSEN, 2020, p.3) nessa cooperação, sobretudo entre a UE e Níger. Ou seja, uma relação de interdependência gerada pela diminuição do número de migrantes na Europa em troca da assistência econômica e treinamento das forças de segurança do Níger – aumentando a posição de poder dos governos africanos (HAHONOU; OLSEN, 2020).

Percebe-se que, nessa relação, o efetivo combate ao contrabando de migrantes parece estar em segundo plano, a partir do momento em que ela se volta mais para a migração irregular e aspectos securitários do que à prevenção e detecção de um crime organizado. Com o intuito de compreender melhor essa relação, e a própria cooperação UE-África, serão analisadas não só suas principais características, mas também as implicações práticas das medidas adotadas em sua abordagem.

Enquanto o primeiro país africano a participar de programas de cooperação promovidos pela UE, Níger já possui documentados a maioria dos impactos provenientes dessa relação, ganhando notabilidade nessa análise. Além dele, também serão observados os efeitos no Chade, país de trânsito recente no fluxo dos contrabandistas, e Sudão, país de origem de muitos migrantes irregulares que chegam à Europa.

Níger integra o EUTF; já Chade e Sudão são alvos diretos de investimentos europeus no *Khartoum Process* – e dos programas a favor de normas e práticas anti-contrabando de migrantes. Dentre os quesitos da cooperação estão: o endurecimento do controle de fronteiras, o combate à entrada “ilegal”, o contrabando de migrantes e o tráfico de pessoas – além de acordos relativos à readmissão de migrantes irregulares na UE (HAHONOU; OLSEN, 2020).

Outros países africanos, como o Egito e Etiópia, também integram a cooperação UE-África, possuindo normas e práticas anti-contrabando apoiadas por relações bilaterais com países europeus. Contudo, por serem fenômenos mais recentes, existe um lapso de produção

acadêmica e pesquisa relativas aos efeitos nesses países – razão pela qual eles não foram considerados nesse estudo.

Assim, Níger, Chade e Sudão serão tratados com maior atenção neste capítulo, em especial por já existirem dados sobre as implicações práticas do endurecimento das normas e práticas anti-contrabando. Entretanto, em primeiro lugar, cabe realizar uma contextualização histórica e geográfica do fenômeno, a fim de providenciar insumos para a análise seguinte da cooperação UE-África nesses países.

3.1 Contextualização histórica

A crise migratória, reconhecida pelos países europeus a partir de 2011, foi resultado de fluxos migratórios que realizavam a travessia do Mar Mediterrâneo, passando pela Líbia, para chegar na Europa. Esses movimentos sempre ocorreram e costumavam ser mais “controlados” pelo regime de Muammar al-Gaddafi (1969-2011), mas com sua derrocada em 2011, a estrutura da Líbia se tornou instável e resultou num maior número de deslocamento interno e externo.

Com o maior número de migrantes irregulares nos países europeus, especificamente Itália e Grécia, a UE endureceu suas fronteiras. Todavia, essa ação resultou numa crise humanitária sem precedentes, visto que as pessoas não paravam de chegar na costa europeia: elas só não conseguiam regularizar sua situação quando chegavam. Além do mais, a chegada de inúmeros botes de migrantes e a atuação da marinha europeia ocasionaram uma pressão no Mar Mediterrâneo e a situação ganhou os holofotes internacionais.

Como o endurecimento das fronteiras não obteve os resultados desejados, a partir de 2013, a atenção europeia voltou-se para os países africanos, reconhecendo Líbia e Níger como os principais países de trânsito dos migrantes irregulares que chegavam na Europa. A fim de combater a migração irregular, a UE criou programas de cooperação nos países africanos em troca do endurecimento das legislações e políticas relativas ao contrabando de migrantes. Foram investidos milhões de euros com a prerrogativa que os países africanos passassem a partilhar a responsabilidade pelos fluxos migratórios em direção a Europa.

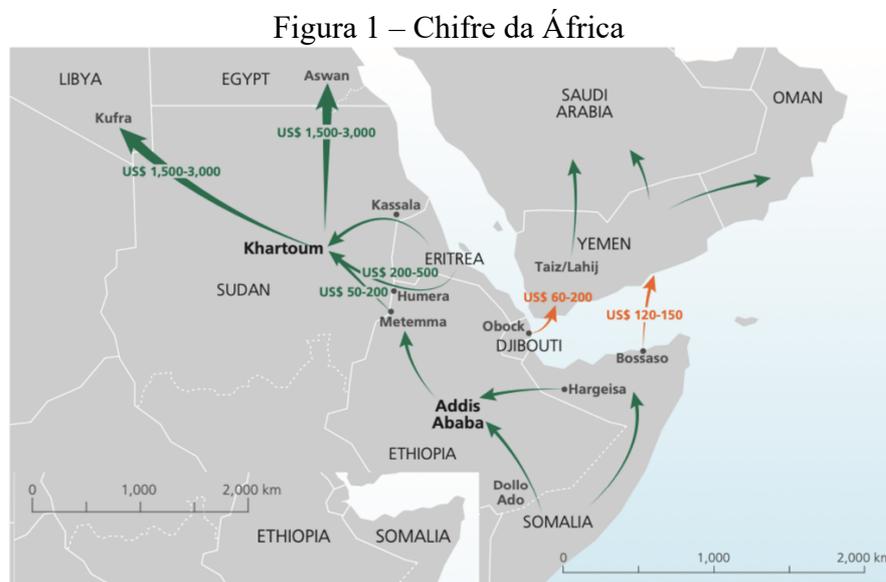
Em 2015, o Níger, por ser um dos principais países de trânsito, foi pioneiro nesse processo, funcionando como um “laboratório” dos programas de cooperação. Diante disso, serão aprofundadas as diretrizes do fundo de cooperação voltado ao Níger, o EUTF, e suas implicações práticas. Ademais, também será analisado o *Better Migration Management* que, da mesma forma pioneira, se tornou um dos principais programas de cooperação voltados

para países de origem, dentre eles o Sudão.

3.2 Contextualização geográfica

Para compreender os processos que regem não só a migração irregular, mas também a ação dos contrabandistas, é de suma importância compreender as rotas e características dos espaços geográficos abordados nessa análise. Dessa maneira, a contextualização geográfica se dará desde os países de origem no continente africano até a chegada nos países de destino, no continente europeu, com o intuito de tornar mais nítidos os trajetos percorridos por inúmeros migrantes irregulares – especialmente com o serviço de contrabandistas.

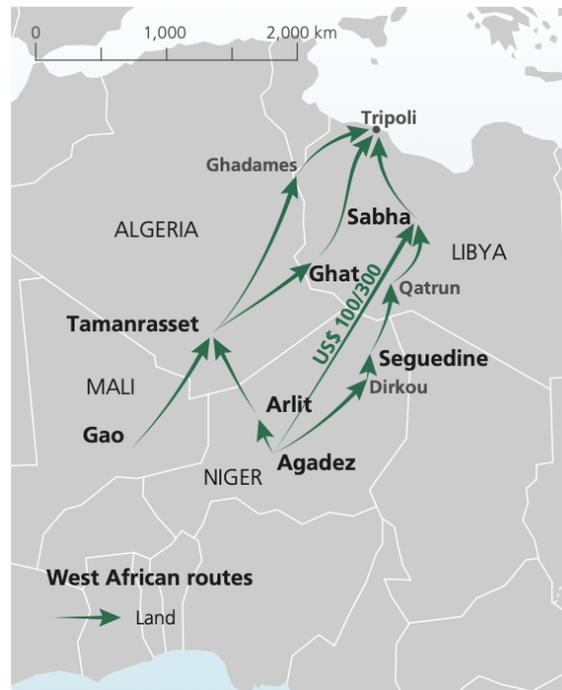
Os países de origem da maioria dos migrantes irregulares que chegam a Europa fazem parte da região denominada Chifre da África (figura 1) – Somália, Etiópia, Eritreia e Djibouti – e do Oeste Africano – Nigéria, Senegal, Serra Leoa, entre outros. A partir do seu país, os migrantes se dirigem, via terrestre, para o Norte da África, mas também existem rotas para o Iêmen e África do Sul. Entretanto, o principal país de trânsito utilizado para o Norte da África, em especial Líbia, é o Níger.



Fonte: UNODC, 2018

Ao chegar no Níger, os migrantes, em regra, se dirigem a Agadez, principal cidade do país, sendo essa o ponto de saída de duas rotas principais de contrabando de migrantes para o Norte Africano (figura 2). A primeira delas sai de Agadez, passa por Dirkou e segue a Sabha, na Líbia; e a segunda sai de Agadez, passa por Arlit, e chega em Tamanrasset, na Argélia. As duas rotas atravessam o Deserto do Saara (figura 3).

Figura 2 – Da África Ocidental para o Norte da África



Fonte: UNODC, 2018

Como as áreas de trânsito costumam ser remotas, são comuns sequestros, exploração e coerção de migrantes – que podem resultar em tráfico de pessoas (UNDOC, 2018). Em 2018, aproximadamente 30.000 migrantes desapareceram nas rotas do Chifre da África até o Norte da África que passam o Deserto do Saara (MCCARTHY, 2018); dentre as principais causas de mortes estão a desidratação, assassinato, falta de alojamento e a fome (IOM, 2021).

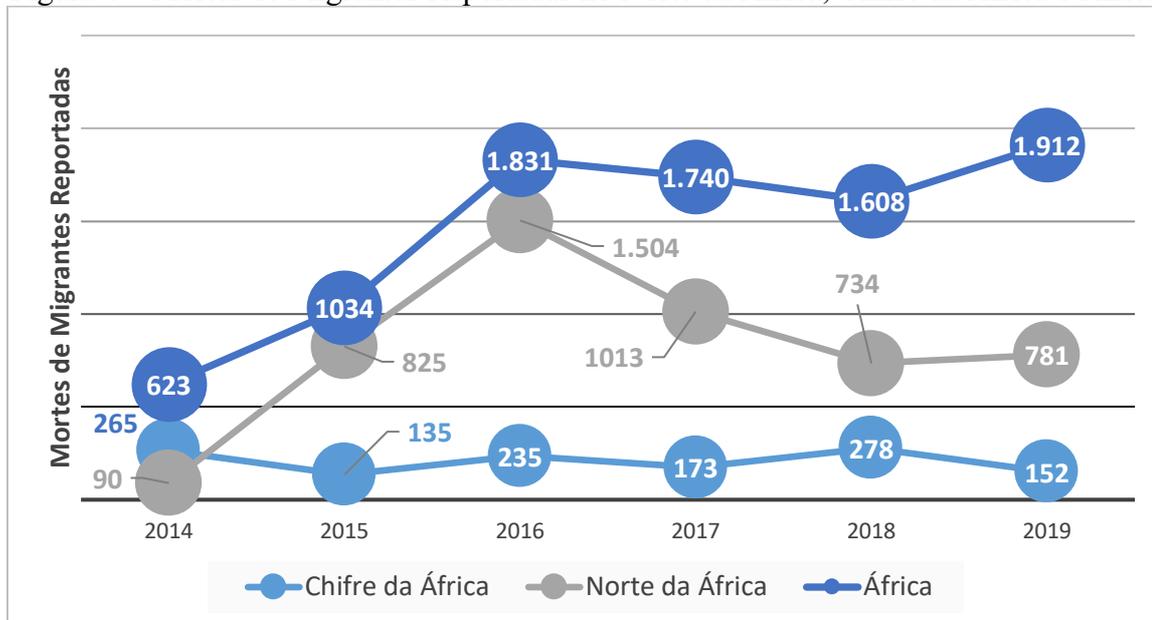
Figura 3 – Mapa do Deserto do Saara



Fonte: BRITANNICA, 2020

Os números de mortes de migrantes reportadas entre 2014 e 2019³⁴ (figura 4) no Norte da África e Chifre da África demonstram um acréscimo, especificamente em 2016, e um patamar constante, embora ainda elevado, nos anos posteriores.

Figura 4 – Mortes de Migrantes Reportadas no Norte da África, Chifre da África e África



Fonte: IOM, 2021

Da Líbia ou, em menores números, da Argélia, os contrabandistas levam migrantes para realizar a travessia marítima rumo à Europa. O Mar Mediterrâneo pode ser considerado um conjunto de rotas clandestinas, possuindo diversos pontos de origem e chegada (figura 5).

Figura 5 – Europa



Fonte: UNODC, 2018

Por se tratar de via marítima, as rotas do Mar Mediterrâneo apresentam maiores

³⁴ O ano de 2020 não foi contabilizado pela situação excepcional da pandemia da COVID-19, o que dificultou a documentação e a confiabilidade dos dados para os fins desejados por este trabalho.

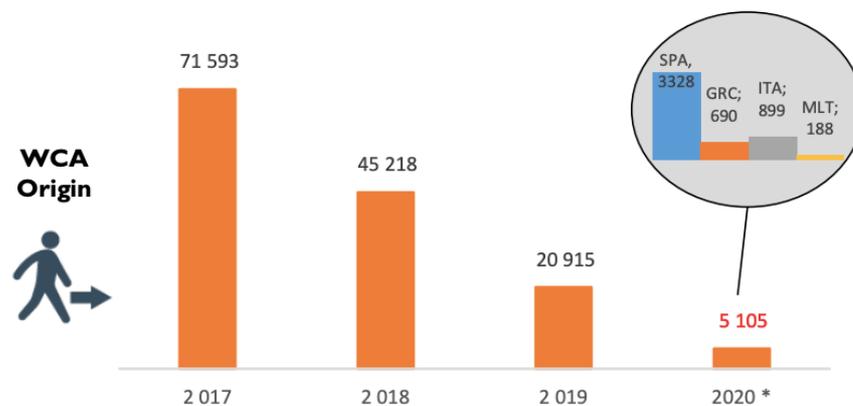
dificuldades, a Europol estima que 90% dos migrantes irregulares com destino à Europa dependam do contrabando (EUROPOL, 2016). Os contrabandistas, geralmente, possuem a mesma nacionalidade dos migrantes contrabandeados e variam em sua organização a depender da rota: em regra, os mais organizados estão alocados nos países de destino, na Europa, e os mais informais, nos de trânsito e origem, na África:

(...) O contrabando de migrantes para a Europa parece ser amplamente baseado em acordos e interações flexíveis e *ad hoc* entre diferentes redes locais e transnacionais, ao invés de organizações altamente estruturadas e hierárquicas.²⁵ Normalmente, as organizações que vendem a travessia marítima para a Europa são diferentes daquelas que recrutar e mover migrantes por terra para os pontos de partida da rota do Mediterrâneo Central, mas os dois tipos de organização tendem a estabelecer relações estáveis.²⁶ (...) (UNODC, 2018, p.148, tradução nossa)³⁵

Nesse sentido, a jornada iniciada pelos migrantes acompanha dois momentos: as rotas africanas internas e as rotas de travessia do Mar Mediterrâneo. Essas últimas são extremamente arriscadas: os barcos utilizados para o contrabando são precários e não há coletes salva-vidas; muitos ficam à deriva (LUTTERBECK, 2016). Ademais, há superlotação e não existe água ou comida suficiente para todos os migrantes; eles ficam sujeitos a condições desumanas e têm seus direitos extremamente violados.

Desde 2017, houve um decréscimo no número de chegadas na Europa pelo Mediterrâneo, em outras palavras, os fluxos de contrabando de migrantes na região diminuíram exponencialmente, conforme demonstrado pela figura 6.

Figura 6 – Número de chegadas na Itália, Espanha, Grécia, Malta a partir da África Ocidental e Central

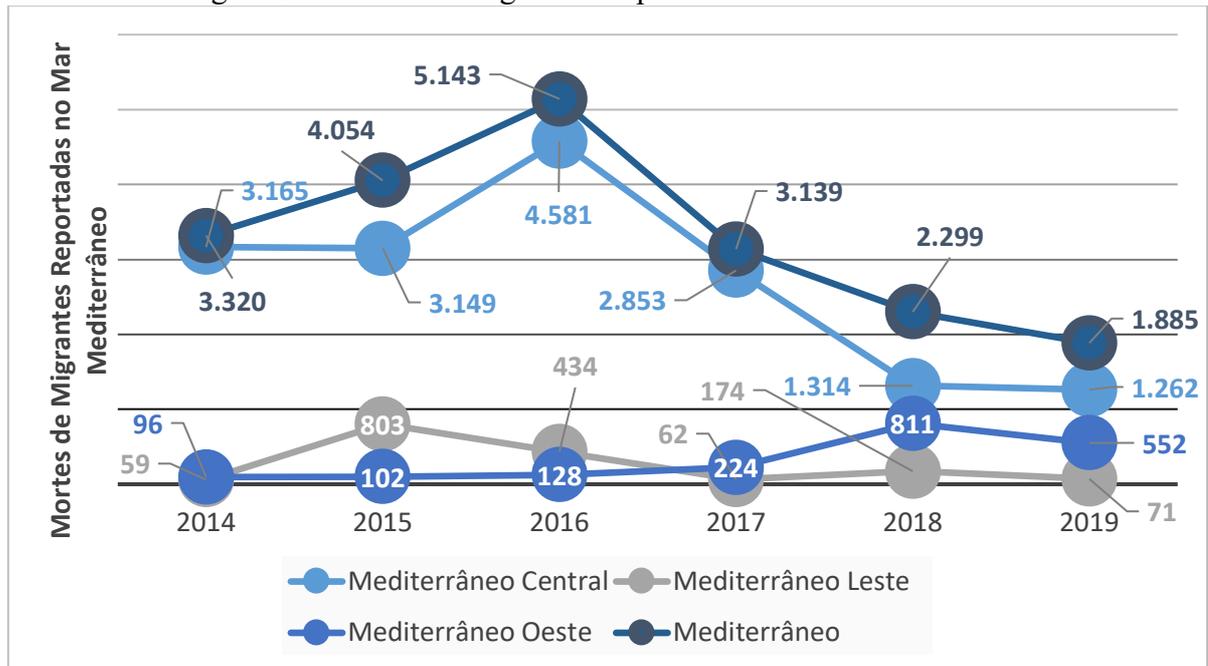


Fonte: IOM, 2020

³⁵ (...) *Migrant smuggling into Europe seems to be largely based on flexible and ad hoc agreements and interactions among different local and transnational networks, rather than on highly structured and hierarchical organizations.*²⁵ *Usually, the organizations which sell the sea crossing to Europe are different from those that recruit and move migrants by land to the departure points of the Central Mediterranean route, but the two types of organization tend to establish stable relationships.*²⁶ (...)

Além disso, ainda que a travessia do Mediterrâneo sempre tenha tido um dos maiores níveis de mortalidade, os números indicam um decréscimo relevante a partir de 2016 (figura 7). Esse fato urge, no mínimo, interessante, pois contraria a tendência de aumento de mortalidade – inclusive aquele demonstrado pelos países africanos.

Figura 7 – Mortes de Migrantes Reportadas no Mar Mediterrâneo



Fonte: IOM, 2021

Ao comparar o decréscimo no número de mortes no Mediterrâneo/no número de chegadas de migrantes na Europa e o aumento de número de mortes no Norte Africano a partir de 2016, entende-se que deve existir uma correlação entre os números. Acontece que o período de 2015-16 marcou o início da implementação de programas de cooperação UE-África e essa proporção foi crucial para a formulação desse estudo. Seriam essas algumas implicações práticas resultantes dessa cooperação?

Tendo sido contextualizados os aspectos históricos e geográficos necessários para aprofundar esse questionamento, cabe partir para as elucidações sobre os programas da cooperação UE-África, per se, e, posteriormente, a análise de suas implicações práticas.

3.3 Os programas e planos de cooperação UE-África para o combate ao contrabando de migrantes

A cooperação entre UE e países africanos ocorre por programas e fundos. Eles

possuem contato direto com o endurecimento de normas e políticas associadas ao contrabando de migrantes. Também é comum o estabelecimento de planos para gerenciar essa cooperação, tais como o *4th EU-Africa Summit* e o *Join Valletta Action Plan*; eles dão origem aos programas e fundos de cooperação – inclusive sistemas de segurança e compartilhamento de informações. Por esse motivo, os planos serão abordados previamente aos programas, visto que muitas de suas orientações acompanham sua criação e desenvolvimento.

O *4th EU-Africa Summit*, de 2014, estabeleceu orientações para a migração e mobilidade entre a UE e África em um acordo que buscava, principalmente, fortalecer a gestão de fronteiras e o combate ao contrabando de migrantes. Em 2015, foi desenvolvido o *Joint Valletta Action Plan*, com a participação de aproximadamente trinta e cinco representantes africanos e europeus; o plano buscava endereçar as causas das migrações irregulares e a prevenção e combate ao contrabando de migrantes (ABEBE, 2019).

Em 2016, a UE estabeleceu uma missão permanente em Agadez a fim de apoiar na prevenção e gestão migratória do Níger, cabe ressaltar que, em média, “um terço de todos os migrantes que passam por Agadez terminam num bote para a Europa” (ABEBE, 2019, p. 7, tradução nossa); o que justifica o interesse em tal missão. Em 2017, o Conselho Europeu recomendou o fortalecimento do suporte ao controle de fronteiras e o treinamento das forças armadas no Sul da Líbia, Níger e Chade para prevenir o deslocamento irregular de migrantes (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

No escopo de cooperação, a UE também intermediou uma série de mecanismos operacionais concebidos pelo *Frontex*, uma espécie de escritório europeu – “*migration liaison officers*” (MLOs) (FROWD, 2019, p.9) – no Níger “com o propósito de trocar informações e pesquisas e desenvolver novas tecnologias para o controle de fronteiras” (ABEBE, 2020, p.2, tradução nossa). Em sentido similar, foram apresentadas propostas de cooperação e assistência entre os países europeus e africanos, incluindo o compartilhamento de informações e redes de comunicação para a fiscalização marítima, como o *European Border Surveillance System* (EUROSUR) (AKKERMAN, 2018).

Desde 2014 há uma plataforma de cooperação política para a migração e mobilidade entre os países da rota África-Europa denominada *Khartoum Process*³⁶. Ela, por sua vez, abrange parte desses programas e fundos associados ao combate ao contrabando de migrantes, dentre eles o *Better Migration Management*, a ser mencionado no tópico posterior. Da mesma forma, no que tange aos fundos de cooperação, o *EU Emergency Trust Fund for Africa*

³⁶ Para acessar a plataforma, < <https://www.khartoumprocess.net>>.

(EUTF) merece destaque por ter iniciado no Níger – país africano pioneiro nesse tipo de cooperação.

3.3.1 *Better Migration Management*

Dentro do *Khartoum Process*, existe o programa *Better Migration Management*. Com orçamento de 40 milhões de euros, ele trabalha com o “(...) fornecimento de capacitação para instituições governamentais, (...) ‘harmonização de políticas’ e leis contra ‘tráfico e contrabando’, e ‘garantia de proteção às vítimas e aumento da conscientização (...)”³⁷ (EUROPEAN COMMISSION, 2018, tradução nossa). Atualmente, o programa de cooperação atua no Níger, Sudão e Chade e suas implicações práticas serão esmiuçadas posteriormente.

O *Better Migration Management* é resultado de um consórcio de países membros da UE e agências, como a *German Agency for International Cooperation (GIZ)*, e os Ministérios Interiores da Itália, França e Reino Unido (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

Cabe lembrar que essa fragmentação em agências especializadas de cooperação já foi tratada neste trabalho e pode ser caracterizada como um subproduto da cooperação internacional (SATO, 2010). Phillippe Frowd demonstrou a existência desse fenômeno nos casos de cooperação agora analisados:

(...) agências como a agência de cooperação do setor público espanhol (FIAPP), a francesa Civipol, a OIM e a agência de desenvolvimento alemã (GIZ), que frequentemente implementam projetos de migração e segurança da UE, também operam suas atividades de gestão e consultoria de projetos no âmbito do 'trânsito', e a comunidade de doadores mais ampla no Níger realiza reuniões semanais de coordenação nas quais são discutidas estatísticas de migração e enquadramentos comuns de ameaças. A agência de desenvolvimento alemã GIZ administra um projeto de € 25 milhões para a gestão da migração no Níger, e o documento do projeto reitera a importância desse investimento no contexto da mudança de rotas. Uma visão geral da IOM da gestão de fronteiras no Níger o considera uma 'encruzilhada e um país de trânsito estratégico (...)’ (FROWD; 2019, p. 6, tradução nossa)³⁸

Isto é, existe uma fragmentação do esforço de cooperação o que, inclusive, dificultar a

³⁷ (...) *provision of capacity building to government institutions (...) ‘harmonising policies’ and laws against ‘trafficking and smuggling’, and ‘ensuring protection of victims and raising awareness’(...)*”

³⁸ (...) *agencies such as the Spanish public sector cooperation agency (FIAPP), France’s Civipol, the IOM and the German development agency (GIZ), which often implement EU migration and security projects, also operate their project management and consultancy activities within the framework of ‘transit’, and the broader donor community in Niger holds weekly coordination meetings in which migration statistics and common framings of threats are discussed. The German development agency GIZ administers a €25 million project for migration management in Niger, and the project document reiterates the importance of this investment in the context of shifting routes. An IOM overview of border management in Niger considers it a ‘crossroads and a strategic transit country 42. (...)*

estruturação de uma resposta organizada e padronizada (SATO, 2010). No entanto, pelo menos no contexto do *Better Migration Management*, os resultados da cooperação têm sido abordados de forma semelhante pelos envolvidos; não cabendo separá-los ou, ainda, distinguir seus efeitos – pois eles são deveras similares.

3.3.2 *EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)*

Como resultado do *Joint Valletta Action Plan*, foi criado o fundo de cooperação UE-África denominado *EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)* em 2015. O fundo, com 3.6 bilhões de euros por um período de cinco anos, se estabeleceu como uma notável cooperação europeia relativa a políticas migratórias, securitárias e desenvolvimentistas (ABEBE, 2019).

Além disso, o EUTF centralizou o combate ao contrabando de migrantes e tráfico de pessoas mediante a prevenção e fortalecimento da legislação, focalizando o controle de fronteiras no Sahel, Chifre da África e Norte Africano (ABEBE, 2019). Essas medidas, para Eric Hahonou e Gorm Olsen (2020), contam com o apoio de autoridades locais, como o governo do Níger, e da UE. Essa se beneficia com a implementação de políticas securitárias e de controle migratório em troca de assistência para o desenvolvimento e o incremento da capacidade das instituições públicas locais.

No entanto, para Tsion Abebe (2019), os países africanos são excluídos da tomada de decisão referentes aos projetos a serem implementados em seus territórios, notadamente no escopo do EUTF:

(...) Os projetos da EUTF, por exemplo, são analisados e adotados por um comitê operacional em Bruxelas, presidido pela Comissão Europeia e composto por países doadores que pagaram um ‘bilhete de entrada’ de pelo menos € 3 milhões. Isso permite que os países africanos participem apenas como observadores, sem direito a voto.⁷⁸ Não é apenas difícil justificar o pagamento da passagem de entrada para um país como o Níger como o mais pobre do mundo, mas também com o fundamento de que a migração não é sua prioridade - o que é o caso de muitos estados africanos. (...) (ABEBE, 2019, p.9, tradução nossa)³⁹

Nesse sentido, as opiniões sobre a cooperação UE-África podem ser controversas, sendo prudente se afastar um pouco das diretrizes oficiais desses instrumentos e alcançar suas

³⁹ *EUTF projects, for example, are reviewed and adopted by an operational committee in Brussels, chaired by the European Commission and made up of donor countries that have paid an ‘entry ticket’ of at least €3 million. This enables African countries to participate only as observers without voting rights.⁷⁸ It is not only difficult to justify paying the entry ticket for a country like Niger as the poorest country in the world but also on the grounds that migration is not its priority – which is the case for many African states.*

implicações práticas – com o intuito de, efetivamente, enxergar o seu potencial em combater o contrabando de migrantes.

Por ser o primeiro receptor dos investimentos resultantes da cooperação UE-África, recebendo mais de 600 milhões de euros entre 2016 e 2020 (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018), o Níger merece devida atenção. Em 2015, ele promulgou uma lei anti-contrabando e, nos últimos anos, os impactos dessa nova legislação foram notados nos contextos sociais, políticos e econômicos da região.

3.4 O Níger como “laboratório” do *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF)

A escolha do Níger como um “laboratório”, isto é, o primeiro país africano a participar desse tipo de cooperação deve-se, especialmente, a sua qualidade enquanto país de trânsito. De acordo com Philippe Frowd (2019), os países de trânsito estão mais inclinados a cooperar com parceiros externos por não possuírem a mesma “sensibilidade política” de países de origem, principalmente no que tange ao retorno de migrantes (FROWD, 2019).

Em maio de 2015, o Parlamento em Niamey aprovou a Lei 2015-36 que criminaliza o transporte de migrantes e quaisquer formas de facilitar a travessia irregular de fronteiras no Níger (NIGER, 2015). A Lei foi assinada tanto pelo Presidente da República Issofou Mahamadou quanto pelo Primeiro Ministro Brigi Rafini, ambos ocupantes dos cargos de 2011 até atualmente.

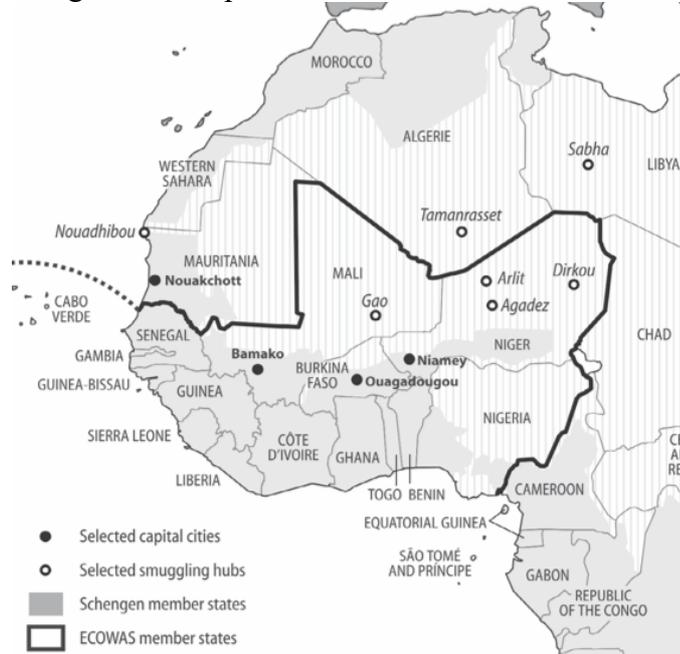
A nova legislação foi resultado direto da cooperação UE-África, pois o endurecimento das normas relativas ao contrabando de migrantes ocorreu em troca de assistência financeira promovida pelo EUTF (TINTI; WESTCOTT, 2016). Convém revelar que a lei 2015-36 foi, inclusive, redigida por Pierre Lapaque, policial francês e representante regional do UNODC (MASSALAKI, 2015).

Além da nova legislação, que segue os termos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado e do Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea, cresceram as políticas e práticas de anti-contrabando de migrantes, ao ponto de proibir a entrada de estrangeiros no Níger. Esse talvez seja um dos pontos mais problemáticos em relação as implicações da Lei 2015-36.

O Níger, enquanto país membro do *Economic Community of West African States* (ECOWAS), adotava a livre circulação entre cidadãos dos países membros – demonstrados na figura 8. Ou seja, a proibição de entrada de estrangeiros consiste numa violação a prerrogativa de liberdade de movimento do ECOWAS (1979), restringindo direitos de migrantes, asilados

e refugiados (MOSER, 2020).

Figura 8 – Mapa da África Ocidental e Central



Fonte: CARLING *apud* IOM, 2016

Além de infringir um acordo entre países africanos, a nova legislação também não acompanha os aspectos sociais estabelecidos na região, uma vez que a prática de contrabando é socialmente aceita e costumava ser considerada uma atividade informal exercida por inúmeras pessoas do país – o que dificulta sua visualização como “crime” nos termos da nova lei.

3.4.1 O contrabando de migrantes passa a ser crime no Níger

A Lei 2015-36, promulgada pelo Parlamento, tratou da criminalização de uma conduta que, em nenhum momento da história do Níger, foi considerada ilícita. No contexto cultural africano o contrabando sempre foi tratado com estima (RAINERI, 2019), sendo uma prática comum dos grupos étnicos que vivem no Deserto do Saara, conforme demonstrado por um relatório do *Netherlands Institute of International Relations (Clingendael)*:

(...) os Tuareg (abrangendo as fronteiras entre a Argélia, Mali, Níger e Líbia), Tubu e Goran (que vivem no Chade, Níger e na Líbia) e Zaghawa (no Chade e no Sudão) conseguiram, inclusive por meio de sua capacidade de cruzar fronteiras e, assim, encontrar bases de retaguarda e apoio para seus grupos armados, exercer um grau importante de controle sobre as fronteiras e rotas transfronteiriças, cada comunidade

controlando principalmente sua própria pátria tradicional. Isso explica em grande parte porque essas comunidades, por décadas, se envolveram no contrabando de mercadorias lícitas ou ilícitas através das fronteiras, bem como na facilitação das viagens de migrantes que viajavam para o Norte da África e, eventualmente, para a Europa.³ (...) (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018, p.11, tradução nossa)⁴⁰

Sendo assim, o contrabando era considerado uma atividade informal e comum no Níger, fazendo com que sua criminalização, fruto da cooperação UE-África, acompanhasse um sentimento de estigma e marginalização pela população frente às autoridades nacionais (BRACHET, 2018). As pressões se acirraram, especialmente, com o alto número de prisões dos antigos contrabandistas, sendo “(...) a primeira vez na história do Níger que alguém foi preso por atividades de contrabando” (BRACHET *apud* HAHONON; OLSEN, 2020, p. 9, tradução nossa)⁴¹.

Nesse contexto, cresceram os índices de corrupção entre as autoridades locais, fazendo das prisões uma prerrogativa para pedir suborno – especialmente porque a maioria dos oficiais não recebe salário há meses (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018). Importa destacar que as informações relativas ao julgamento de contrabandistas são quase inexistentes (TINTI; WESTCOTT, 2016). Com o endurecimento da legislação e práticas associadas ao contrabando, aqueles que exerciam a atividade de forma informal perderam sua fonte de renda, aumentando os níveis de pobreza e desemprego no país.

3.4.2 O aumento do desemprego e pobreza no Níger como consequência da criminalização do contrabando

Como o contrabando de migrantes nunca antes fora considerado um crime, os contrabandistas eram considerados empregados e faziam parte da economia do país. Com a Lei 2015-36, muitos veículos foram confiscados e inúmeros antigos contrabandistas ficaram sem fonte de renda. O EUTF, inclusive, fez um esforço para oferecer alternativas aos antigos contrabandistas, mas o programa apresentou limitações:

⁴⁰ (...) *the Tuareg (straddling the borders between Algeria, Mali, Niger and Libya), Tubu and Goran (living in Chad, Niger and Libya) and Zaghawa (in Chad and Sudan (...)) managed, including through their ability to cross borders and thus find rear bases and support for their armed groups, to exert an important degree of control over borderlands and cross-border routes, each community mostly controlling its own traditional homeland. This largely explains why these communities have, for decades, engaged in smuggling licit or illicit goods across borders, as well as facilitating the journeys of migrants travelling to North Africa and eventually Europe.*³ (...)

⁴¹ “*this was the first time in Niger’s history that people had been jailed for smuggling activities*”

(...) O EUTF, que tem projetos no valor de € 253 milhões no Níger, apoiou os esforços de combate ao contrabando, treinando o pessoal da fronteira nigeriana e oferecendo projetos de pequenas empresas a ex-contrabandistas como alternativa de subsistência. (...) No entanto, esses programas foram criticados por sua lentidão tempos de implantação, critérios de elegibilidade rígidos e limitações em termos de substituição da renda anteriormente gerada por meio de transporte, moradia e fornecimento de alimentos para migrantes e requerentes de asilo. Essas limitações também têm implicações de gênero, com as mulheres (que eram mais propensas a ter participado indiretamente na indústria do contrabando) menos capazes de acessar o financiamento já limitado para atividades de meios de subsistência alternativos. (...) (MOSER, 2020, p. 67-69)⁴²

O governo do Níger também tentou prestar apoio financeiro aos ex-contrabandistas, contudo o valor foi insuficiente e não abarcou àqueles que dependiam, direta ou indiretamente, do contrabando:

(...) Estimou-se que, antes da implementação da lei de 2015, a migração 'oferecia empregos diretos para mais de 6.000 pessoas' em Agadez.⁵⁷ (...) Estimava-se que 100.000 pessoas na região (cerca de um quinto da população) estavam indiretamente se beneficiando desta atividade (...) Em junho de 2017, as autoridades do Níger anunciaram que estavam alocando 250.000 euros para realocação (...) fixando o montante que supostamente permitiria a um 'contrabandista' mudar de atividade por EUR 1.200-2.200, o que estava longe da renda mensal dos contrabandistas de migrantes.⁶² O projeto pode, na melhor das hipóteses, envolver alguns 400 contrabandistas, longe dos 5.110 listados oficialmente como potenciais beneficiários.⁶³ (...) ⁴³

Com as falhas nas tentativas de apoiar ex-contrabandistas e a população local, houve um aumento nos níveis de pobreza e desemprego. Concomitantemente, aumentaram os níveis de migração irregular e instabilidade na região entre o Níger e a Líbia (HAHONOU; OLSEN, 2020).

Para Peter Tinti e Tom Westcott (2016), as ações anti-contrabando do Níger deveriam deixar de agir somente na contenção da migração pelo Estado, mas também priorizar o fornecimento de alternativas econômicas mais eficientes para as comunidades que dependiam diretamente do contrabando.

⁴² (...) *The EUTF, which has projects worth €253 million in Niger, has supported anti-smuggling efforts by training Nigerien border personnel and offering small business projects to former smugglers as a livelihoods alternative. (...) However, these programmes have been criticised for their slow roll-out times, strict eligibility criteria, and limitations in terms of replacing the income previously generated through transportation, housing and provision of food to migrants and asylum seekers. These limitations also have gendered implications, with women (who were more likely to have indirectly participated in the smuggling industry) less able to access the already limited funding for alternative livelihoods activities. (...)*

⁴³ (...) *It was estimated that, prior to the implementation of the 2015 law, migration 'offered direct jobs for more than 6,000 people' in Agadez.⁵⁷ (...) It estimated that 100,000 people in the region (about a fifth of the population) were indirectly benefitting from this activity (...) In June 2017, Nigerien authorities announced they were allocating EUR 250,000 for redeployment (...) fixing the amount that would supposedly enable a 'smuggler' to change activities to EUR 1,200-2,200, which was far from the monthly income of some migrant smugglers.⁶² The project can, at best, involve some 400 smugglers, far from the 5,110 officially listed as potential beneficiaries.⁶³ (...)*

Ainda que a diminuição dos contrabandistas informais possa ser vista como um fator positivo no combate ao contrabando de migrantes, no Níger esse processo não seguiu o fim ou a minoração do contrabando, mas sim a sua profissionalização e organização de grupos formais para a realização do crime.

Com o endurecimento de legislação e políticas anti-contrabando, ficou maior a dificuldade de contrabandear, fazendo subir os preços cobrados aos migrantes e tornando a atividade mais lucrativa. Ademais, criou-se a necessidade por rotas migratórias clandestinas que escapem ao novo policiamento e o incremento das redes de contato e associação entre grupos criminosos.

Nesse contexto, há um fomento na profissionalização e organização dos contrabandistas, podendo ser considerado um efeito do fortalecimento de normativas e políticas anti-contrabando – houve a substituição dos antigos contrabandistas “informais” por grupos organizados e formalizados.

3.4.3 A profissionalização e organização dos contrabandistas e o envolvimento de grupos armados como “locomotivas” para o Tráfico de Pessoas

É fato que a nova legislação criou maiores empecilhos para o contrabando e dificultou a sua realização como atividade informal. Com a maior exigência por organização e profissionalização, o contrabando de migrantes passou a chamar a atenção dos grupos armados da região – que já atuavam com outras práticas ilícitas como o tráfico de pessoas e drogas (TINTI; WESTCOTT, 2016).

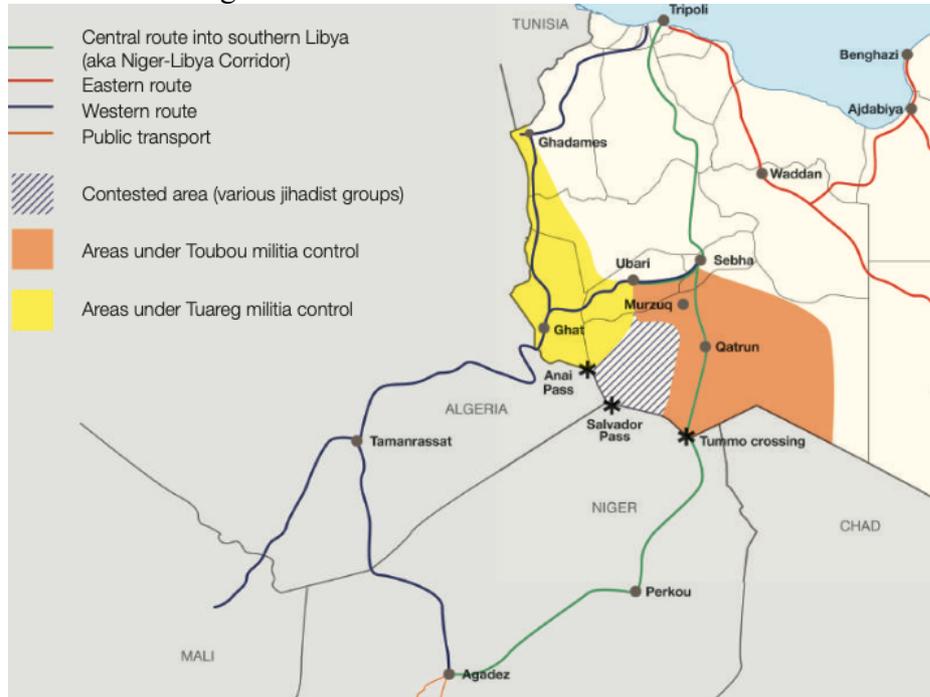
Em suma, o contrabando de migrantes passou a adotar novas estratégias, atores e rotas a fim de manter um negócio lucrativo; o que, geralmente, expõe os migrantes contrabandeados a violações e privações de direitos humanos (DAVITTI; URSU, 2018), deixando-os potencialmente mais vulneráveis.

No Níger, a atuação dos grupos armados no contrabando de migrantes tem elevado os números de tráfico de pessoas na região: os migrantes são contrabandeados pelo deserto do Saara e, no caminho, são traficados para as mais diversas finalidades, incluindo para exploração laboral e sexual.

Os grupos criminosos já organizados passaram a incluir o contrabando de migrantes em seu rol de atuação, mantendo as demais condutas ilícitas como o tráfico de drogas e de pessoas. Nesse contexto, o contrabando de migrantes passa a manter uma linha tênue com o tráfico de pessoas, o que é extremamente arriscado.

A criminalização do contrabando de migrantes também afetou os grupos étnicos Tuareg e Toubou no Deserto do Saara que, por sua vez, exerciam o contrabando de migrantes, especialmente na fronteira do Níger com a Líbia (figura 9).

Figura 9 – Travessias nas Fronteiras da Líbia



Fonte: TINTI; WESTCOTT, 2016

O envolvimento dos Tuareg e Toubou com o contrabando acompanhava certa estabilidade, principalmente na sua relação com as autoridades, mas a Lei 2015-36 e as práticas anti-contrabando colocaram em risco essa estabilidade:

(...) As tensões também aumentaram entre as autoridades e as comunidades locais de Tuareg e Toubou. Na última década, a relativa segurança e estabilidade no norte do Níger pareceram ser devidas a um equilíbrio entre três polos de poder, todos beneficiando da migração: Comunidades Tuaregues e Toubou, incluindo muitos ex-rebeldes, para os quais a migração era a principal atividade geradora de renda; forças de segurança, aceitando subornos de migrantes ou contrabandistas; e autoridades civis, que acertadamente viram a migração como uma fonte de riqueza não só para os contrabandistas do norte, mas também para todo o país, incluindo empresas privadas que operam linhas de ônibus transnacionais ou operadoras de transferência de dinheiro (...). A nova política de migração ameaça perturbar esses frágeis equilíbrios. (...) (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018, p. 28-29, tradução nossa)⁴⁴

⁴⁴ (...) Tensions also increased between the authorities and local Tuareg and Tubu communities. Over the last decade, the relative security and stability in northern Niger appeared to be due to a balance between three poles of power, all benefitting from migration: Tuareg and Tubu communities, including many former rebels, for which migration was a main income generating activity; security forces, taking bribes on migrants or smugglers; and civilian authorities, who rightly saw migration as a source of wealth not only for northern smugglers but also for the whole country, including private companies operating trans-national bus lines or

Assim, o acirramento de potenciais conflitos entre os grupos étnicos e as autoridades colocam em risco a estabilidade política do país. Essa também é ameaçada pela presença da *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM) no Sahel e do envolvimento de jovens do Níger em grupos extremistas (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

A instabilidade e possibilidade de rebeldia dos grupos armados, acumuladas a insatisfação de grande parte da população, pode ser um fator de derrocada governamental. A cooperação UE-África tem sido enxergada como uma forma de intervencionismo europeu e conivência do governo.

Os Tuareg e Toubou vêm nos esforços anti-contrabando um “*diktak*”⁴⁵ europeu e acusam “(...) o governo de desviar o financiamento de migração da UE, incluindo o destinado à redistribuição de contrabandistas (...)”⁴⁶ (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018, p. 29, tradução nossa). Tal posicionamento ameaça as autoridades do Níger e significam uma perda de legitimidade interna, o que pode ocasionar instabilidade no país.

Por esse motivo, Peter Tinti e Tom Westcott (2016) consideram imprescindível o engajamento e diálogo com esses grupos étnicos, uma vez que seus interesses políticos e econômicos devem ser levados em consideração nos países que eles exercem influência, especialmente no Níger.

3.4.4 A instabilidade no Níger

A perda de legitimidade interna é um ponto de preocupação quanto à paz e segurança do Estado. Entretanto, o enfraquecimento da economia local tem sido o fator mais preocupante em relação a estabilidade do país. As recentes normativas e práticas anti-contrabando afetaram uma indústria que movimentada a economia do país: a do contrabando de migrantes.

A estadia, alimentação e transporte de migrantes no Níger, especialmente em Agadez, gerava riqueza e era fundamental para a economia do país:

(...) a indústria do contrabando de migrantes é um tremendo benefício para uma

money transfer operators, whose owners are said to be among the main associates and funders of the ruling party.6 (...) The new migration policy threatens to upset these fragile balances. (...)

⁴⁵ Termo que, em regra, faz referência a “uma ordem ou decreto imposto (...) sem consentimento popular” (OXFORD, 2020, tradução nossa).

⁴⁶ (...) they accused the government of diverting EU migration funding, including that earmarked for smugglers’ redeployment (...)

economia (...) uma força para a estabilidade no norte do Níger (...). 'os migrantes estão comprando coisas, consumindo nossos bens, animando nossa economia,' (...) o boom do contrabando de migrantes em Agadez beneficiou toda a economia, de bancos locais a donos de restaurantes a executivos de vendas de carros e telefones via satélite a comerciantes locais vendendo roupas e mochilas, alimentos e água enquanto os migrantes se preparam para a viagem. os rendimentos também estão sendo reinvestidos na economia local, às vezes para fins expressos de lavagem, mas outras vezes como um investimento na própria indústria (...) (TINTI; WESTCOTT, 2016, p.16-17)⁴⁷

Concisamente, com o desemprego dos antigos contrabandistas e o menor número de migrantes movimentando a economia do país, o cenário econômico ficou mais vulnerável e propenso à movimentações políticas que colocam em risco a estabilidade do governo.

Com todas as problemáticas recentes associadas as rotas de contrabando de migrantes que atravessam o Níger, muitos contrabandistas têm optado por rotas alternativas no país vizinho, o Chade – o mais novo país de trânsito para aqueles que desejam alcançar a Líbia e, posteriormente, a Europa.

3.4.5 A transposição do Níger pelo Chade

Outra consequência da Lei 2015-36 foi o incremento de rotas alternativas para o contrabando, tornando mais perigosa e arriscada a jornada dos migrantes irregulares. Essas rotas têm deixado de atravessar o Níger e se concentrado no Chade, aumentando a presença do contrabando de migrantes no Deserto do Saara.

Por ser uma rota mais insegura, a travessia do Deserto tem intensificado a vulnerabilidade dos migrantes contrabandeados – “embora a lei de 2015 tenha sido justificada pela proteção aos migrantes, mais pessoas foram encontradas abandonadas ou mortas no deserto” (TUBIANA et al. *apud* HAHONON; OLESEN, 2020, p. 11, tradução nossa)⁴⁸. Inclusive, o número de mortalidades no Deserto do Saara já alcançou o dobro do Mar Mediterrâneo nos últimos anos (MILES; NEBEHAY, 2017).

Com a intensificação do contrabando no Chade, a cooperação UE-África passou a se concentrar também nesse país. Em 2017, a Itália anunciou uma colaboração militar para

⁴⁷(...) *the migrant smuggling industry is a tremendous boon for an economy (...)* migrant smuggling revenues are a force for stability in northern niger (...). 'migrants are buying things, consuming our goods, animating our economy,' (...) *the migrant smuggling boom in agadez has benefitted the entire economy, from local banks to restaurant owners to satellite phone and car sales executives to local merchants selling clothes, backpacks, foodstuffs and water as migrants prepare for their trip. the proceeds are also being reinvested into the local economy, sometimes for the express purposes of laundering, but other times as an investment into the industry itself (...)*

⁴⁸ “*although the 2015 law was justified by the protection of migrants, more people was found abandoned or dead in the desert*”

aumentar o controle de fronteiras no Chade; incluindo-o no *Karthoum Process*, mencionado anteriormente. É fato que o surgimento de novas rotas irregulares de contrabando, incluindo as do Chade, pode também ser considerado um efeito do endurecimento das normas e práticas anti-contrabando – englobando a inserção de novos países de trânsito.

Tanto a intensificação do contrabando no Chade quanto a incorporação do Chade à cooperação UE-África podem ser considerados efeitos do mesmo processo no Níger. Inclusive, em 2017, o EUTF incorporou o Chade e milhões de euros foram direcionados para o combate ao contrabando de migrantes, provocando implicações práticas similares as do Níger.

3.4.6 A integração do Chade ao EUTF

A discussão sobre o contrabando de migrantes no Chade ganhou força a partir de 2017. A partir disso, a UE determinou o início da cooperação com o governo do país por intermédio do EUTF – aproximadamente 43 milhões de euros foram direcionados com o intuito de aumentar a capacidade de forças de segurança no Chade, sobretudo, as que trabalham no controle de fronteiras (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

Os 43 milhões de euros foram divididos em dois projetos: 20 milhões de euros foram destinados às fronteiras do Chade com Níger e Camarões e os outros 23 milhões de euros, ao desenvolvimento de oportunidades econômicas (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018). O apoio às forças de segurança do Chade é visto com precaução pela UE, especialmente pela persistência da corrupção e do uso desproporcional de força já demonstrada pelas autoridades locais.

Quanto aos impactos das medidas adotadas, é possível afirmar que eles têm sido similares aos do Níger, como a ação dos grupos armados no contrabando e intensos relatos de abusos e violações de migrantes:

(...) Migrantes entrevistados no Chade relataram vários abusos que sofreram nas mãos de contrabandistas chadianos. Alguns foram levados para locais desertos, onde foram detidos e espancados pelos contrabandistas que pediam mais dinheiro. Outros foram abandonados no deserto após terem pago por toda a viagem à Líbia.²⁰² (...) No entanto, alguns contrabandistas chadianos venderam migrantes aos líbios que os sequestraram para obter resgate ou os coagiram a trabalhos forçados. (...) (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018, p.61, tradução nossa).⁴⁹

⁴⁹ (...) *Migrants interviewed in Chad reported various abuses they suffered at the hands of Chadian smugglers. Some were driven to desert locations where they were held and beaten by the smugglers who were asking for more money. Others were abandoned in the desert after having paid for the whole trip to Libya.*²⁰² (...)

Além disso, a presença de movimentos rebeldes na fronteira com a Líbia – foco das medidas tomadas pela cooperação UE-Chade – tem sido um fator de instabilidade no país (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018). Alguns autores, como Jérôme Tubiana, Clotilde Warin e Gaffar Saeneen (2018) apontam o interesse do governo do Chade em fortalecer seu controle de fronteiras não pela migração irregular ou contrabando, mas sim pela prevenção de incursão rebeldes em seu território.

De qualquer modo, a integração do Chade ao EUTF e, posteriormente, ao *Khartoum Process*, demonstra que o sistema europeu passa a cooperar e, conseqüentemente, coordenar não só o endurecimento de fronteiras do Níger, mas também do Chade. Dessa forma, acaba por determinar o controle das principais fronteiras com a Líbia.

Outro aspecto interessante da cooperação UE-África é seu engajamento tanto com países de trânsito, como Níger e Chade, quanto com um país de origem já integrado ao *Migration Management*: o Sudão.

3.5 Sudão e o programa *Better Migration Management* de cooperação UE-África

Além dos países de trânsito, o Sudão, um dos principais países de origem dos migrantes irregulares que chegam na Europa, também é alvo da cooperação UE-África. Contudo, sua análise merece cautela pois a cooperação não ocorreu de forma direta entre a UE e o governo sudanês, mas pelo contato da UE com uma milícia que, supostamente, faz parte das forças presidenciais.

3.5.1 Sudão e o Impacto das Políticas Anti Contrabando de Migrantes

Escolhido por ser a nacionalidade comum entre muitos migrantes que chegam na Europa, o Sudão faz parte do programa *Better Migration Management* e recebeu em torno de 160 milhões de euros de assistência da Comissão Europeia em 2016, com a finalidade de apoiar não só aspectos relacionados à migração, mas também a pautas de desenvolvimento.

A princípio, como no Níger, o endurecimento das práticas anti-contrabando passou a ter um papel fundamental no combate ao crime, especialmente na forma do controle de fronteiras. Esse controle passou a ser exercido por uma força-tarefa paramilitar denominada

Nevertheless, some Chadian smugglers sold migrants to Libyans who then kidnapped them for ransom or coerced them into forced labour. Forced labour has also been reported in gold mines on Chadian soil. (...)

Rapid Support Forces (RSF) – que, em teoria, responderia diretamente ao presidente sudanês (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

A atuação da RSF é permeada de relatos associados à corrupção, cobranças de taxas abusivas e de venda ou tráfico de migrantes:

(...) Migrantes que foram contrabandeados pelo RSF para a Líbia relatam que o RSF sistematicamente os "vendia" a traficantes líbios, na fronteira do Sudão com a Líbia. A prática é geralmente conhecida como *taslim* (entrega) em árabe, uma palavra que também é usada para trocas de cargas de drogas em todo o Saara. Esses traficantes líbios frequentemente torturam e escravizam os migrantes. De acordo com um membro do RSF, 'o RSF recebe dinheiro para cada migrante entregue aos líbios.'¹⁵² (...) Isso geralmente permite que os líbios peçam aos migrantes o reembolso de suas dívidas, torturando-os até que eles possam conseguir que parentes paguem por sua libertação ou obrigando-os a trabalhar sem pagamento.¹⁵³ Mas mesmo os migrantes que pagaram o RSF por toda a viagem foram 'comprados' por traficantes líbios e abusos sofridos. (...) (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018, p.49, tradução nossa)

⁵⁰

Nesse sentido, a RSF está envolvida em inúmeras violações de direitos humanos, ponto problemático frente a sua participação na cooperação UE-África. Essa força paramilitar explana abertamente o apoio recebido pela UE para o controle de fronteiras e utiliza uma retórica de constante “luta” contra o contrabando de migrantes. A UE já se pronunciou que está envolvida com o governo sudanês, não com a RSF – mesmo que já tenha afirmado que a força faz parte da segurança do presidente (TUBIANA; WARIN; SAENEEN, 2018).

De fato, essa é uma situação complexa pois o caso do Sudão demonstra o risco da cooperação com um governo associado com milícias ou forças paramilitares. No Sudão, inúmeros abusos contra migrantes têm ocorrido em prol da retórica “anti-contrabando”, especialmente com o apoio de estruturas do governo. Ou seja, mesmo que de forma indireta, os investimentos advindos da cooperação podem estar “financiando” àqueles que violam os direitos dos migrantes – delineando não um combate ao contrabando, mas sim aos que migram.

⁵⁰ (...) *Migrants who were smuggled by the RSF to Libya report that the RSF systematically 'sold' them to Libyan traffickers, in the Sudan-Libya borderlands. The practice is generally known as taslim (delivery) in Arabic, a word that is also used for exchanges of drug loads across the Sahara. Those Libyan traffickers often torture and enslave the migrants. According to an RSF member, 'the RSF receive money for each migrant handed over to the Libyans.'*¹⁵² (...) *This generally allows the Libyans to ask the migrants to reimburse their debt, torturing them until they could get relatives to pay for their release or obliging them to work without payment.*¹⁵³ *But even migrants who had paid the RSF for their whole trip were 'bought' by Libyan traffickers and endured abuses. (...)*

3.6 A cooperação UE-África: um Combate ao contrabando ou às migrações?

Levando em consideração os aspectos mencionados nos tópicos anteriores sobre a cooperação da UE com os países africanos, bem como suas implicações práticas, fica evidente que o combate ao contrabando de migrantes é preterido por aspectos securitários muito mais atrelados à migração irregular e ao controle de fronteiras.

Para Tsion Abebe (2019) esse processo fica evidente quando os indicadores de sucesso da cooperação são baseados na diminuição dos números de migrantes, não nos esforços relacionados as causas que ocasionam a migração. Em suma, podem ser anotadas cinco consequências do aspecto securitário dado a cooperação entre UE e África:

(...) A securitização da migração em Agadez levou a cinco consequências indesejadas: aumento da insegurança entre os residentes; a adaptação e continuação da indústria do contrabando de pessoas; exposição dos migrantes a maiores riscos; maiores chances de desestabilização da região; e corroeu as relações cidadão-governo. (...) ⁵¹ (ABEBE, 2019, p.2, tradução nossa)

Além disso, normativas e práticas anti-contrabando, em especial a Lei 2015-36, promulgada pelo Parlamento do Níger, pode ser considerada uma externalização de fronteiras europeias e que, embora implementada por autoridades nacionais, demonstra relação intrínseca com os investimentos e interesses europeus no complexo da cooperação (MOSER, 2020). Nele, foram adotadas medidas relativas a uma espécie de “externalização” da governança migratória dos países europeus em países de trânsito ou origem, especialmente após a crise migratória de 2015-2016 (HAHONOU; OLSEN, 2020).

Para Eliti Sato (2010), autor mencionado anteriormente, uma das principais dificuldades em termos de cooperação internacional é a conciliação entre medidas de curto e longo, geralmente buscadas de forma divergente entre os Estados. No caso em questão, o objetivo de curto prazo da UE pode ser entendido como a diminuição da chegada de migrantes irregulares da África e ele entra em conflito com o objetivo de longo prazo dos países africanos: atingir o desenvolvimento, paz e segurança. Para Tsion Abebe, essa cooperação enfrenta desafios e precisa conciliar seus interesses:

(...) A UE e os países africanos devem concentrar-se em conciliar as suas prioridades e interesses de curto e longo prazo. A migração cai entre as prioridades de curto prazo, especialmente do ponto de vista europeu. Ter uma rede estável e

⁵¹ (...) *The securitisation of migration in Agadez has led to five unintended consequences: increased insecurity among residents; the adaptation and continuation of the human smuggling industry; exposure of migrants to greater risks; greater chances of destabilisation of the region; and eroded citizen-government relations. (...)*

economicamente dinâmica de nações parceiras na África se enquadra nas prioridades de longo prazo. Atualmente, as tendências mostram que as prioridades de curto prazo (impedindo a migração) correm o risco de subverter esses objetivos de longo prazo (desenvolvimento, paz e segurança) (...) (ABEBE, 2019, p.10, tradução nossa)⁵²

Como uma forma de intermediação entre esses interesses, tem-se uma provável relação na qual os países europeus cooperem pelo retorno de migrantes irregulares e fortalecimento de fronteiras; enquanto os países africanos exploram oportunidades para caminhos regulares e seguros para a migração com destino a países da UE.

É possível enxergar que os processos e implicações que delinearam os programas de cooperação e sua implementação não parecem estar associados a premissa de caminhos regulares e seguros para a migração. Não são poucos os casos de corrupção e permanência de abusos com migrantes no cenário africano, assim como resta evidente que o objetivo de curto prazo europeu está sendo atendido: o número de chegadas de migrantes irregulares na Europa, de fato, diminuiu – assim como os da travessia do Mar Mediterrâneo.

No entanto, a saída de migrantes irregulares dos países de origem não diminuiu; eles continuam saindo e se associam ao triste número do aumento de mortes no Deserto do Saara – bem como aos relatos de abuso e tráfico de pessoas. A fundo, as pessoas não pararam de migrar irregularmente com o apoio de contrabandistas, elas pararam de chegar ao seu destino final. Isso levanta um debate especificamente sobre os contornos da cooperação: é suficiente ações conjuntas que apenas visualizem a diminuição de chegada nos países de destino?

Não, porque o contrabando de migrantes continua acontecendo, por essa razão, se o objetivo da cooperação é o seu combate, ela não pode ser estabelecida dessa forma. No caso da cooperação UE-África, o ideal dos fundos e programas estavam, inicialmente, atrelados às causas da migração, isto é, focavam nos fatores políticos e econômicos que faziam as pessoas quererem migrar. Sua retórica se apoiou em auxiliar países em desenvolvimento no combate ao crime, especialmente na sua prevenção. Entretanto, as implicações práticas dos efeitos da cooperação não correspondem a essas expectativas; o que se coloca em foco é o “sucesso” de seus resultados, pois diminuiu a chegada de migrantes irregulares na Europa.

No caso do Níger, já há autores que defendam a revogação da lei criada em 2015 por meio da cooperação UE-Níger, como Colleen Moser:

⁵² (...) *The EU and African countries should focus on reconciling their short- and long-term priorities and interests. Migration falls among short-term priorities especially from European perspectives. Having a stable and economically dynamic network of partner nations in Africa falls under long-term priorities. Currently trends show that short-term priorities (deterring migration) risk subverting those longer- term objectives (development, peace and security)(...)*

(...) A lei de combate ao contrabando deve ser revogada e o Níger e a UE devem, em vez disso, considerar políticas alternativas que melhor correspondam ao contexto regional e às necessidades e interesses da população local, migrantes, requerentes de asilo e refugiados. (...) (MOSER, 2020, p. 69, tradução nossa)⁵³

A lei 2015-36 não adereçou as causas da migração irregular e nem a demanda por contrabandistas, somente destacou o endurecimento de fronteiras e ações que contivessem a migração. Para alinhar, efetivamente, as causas da migração irregular com o contrabando de migrantes é preciso compreender que a demanda por esse serviço surge da inexistência de caminhos seguros e regulares para a migração:

(...) a implementação efetiva e plena do regime de livre circulação de pessoas é crítica. (...) os estados africanos devem negociar com os seus parceiros, como a UE, para expandir as oportunidades de vias legais. Além de melhorar a governança da migração por meio da construção de um movimento ordenado e regular de pessoas, essa abordagem tornaria os contrabandistas cada vez mais irrelevantes. (ABEBE, 2019, p. 11, tradução nossa)⁵⁴

Nesse sentido, o combate ao contrabando deve ser encaminhado pelo fortalecimento das rotas regulares em detrimento dos irregulares, diminuindo o escopo de atuação dos contrabandistas. Assim, ainda que a cooperação seja um dos principais caminhos para o combate ao contrabando de migrantes; suas diretrizes e propósitos talvez possuam mais importância que o mero esforço conjunto. Os objetivos tanto de países de destino quanto de origem e trânsito precisam se alinhar, levando em consideração as implicações dos termos da cooperação nos locais de atuação, especialmente na medida de suas particularidades.

É preciso que a cooperação seja bem encaminhada pelos envolvidos, contornando desde as causas da migração até as rotas utilizadas pelos contrabandistas e suas formas de atuação. Não são suficientes as ações tradicionais de endurecimento do controle de fronteiras ou fortalecimento de normas anti-contrabando. O crime possui um aspecto fenomenológico que acompanha elementos sociais, políticos e econômicos e deve ser compreendido e combatido no mesmo tom da complexidade e intensidade em que se apresenta.

⁵³ (...) *The anti-smuggling law should be repealed, and Niger and the EU should instead consider alternative policies that better correspond to the regional context and the needs and interests of local people, migrants, asylum seekers and refugees. (...) (MOSER, 2020, p. 69)*

⁵⁴ (...) *the effective and full implementation of the free movement of people regime is critical. (...) African states should negotiate with their partners such as the EU to expand opportunities for legal pathways. Further to enhancing migration governance through building an orderly and regular movement of people, this approach would make smugglers increasingly irrelevant. (...)*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser notado, o contrabando de migrantes se afirma não só como crime, mas também como um fenômeno. Enquanto crime, se faz previsto em normativas internacionais, como na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – e no Protocolo contra o contrabando de migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea de 2000, e, recentemente, tem sido pontuado em normas internas, especialmente em países africanos, como o Níger.

Ao ser criminalizada, a conduta de contrabando de migrantes tem evocado a responsabilidade dos Estados em combatê-la por meio da prevenção e punição, o que faz levantar a dúvida sobre quais Estados devem ser responsáveis por algo que, em sua própria natureza, acompanha basicamente a travessia de fronteiras. Essa transnacionalidade evoca não a ação unilateral, mas o esforço conjunto dos atores envolvidos no processo. Por esse motivo, discutiu-se a importância da cooperação internacional como forma de combate ao contrabando de migrantes e sua capacidade de fornecer uma resposta integrada e eficiente contra o crime.

Entretanto, enquanto fenômeno, o contrabando de migrantes mantém uma relação íntima com a própria migração: ele é resultado de uma demanda por rotas irregulares de migração. Quando não há possibilidades de se migrar regularmente, e de forma segura, os migrantes buscam os serviços de contrabandistas e passam a ser vulneráveis a inúmeros abusos e violações, inclusive ao tráfico de pessoas. Sendo assim, o combate ao contrabando, especialmente no seu aspecto fenomenológico, deve adereçar as causas da migração irregular, a fim que seja diminuída as suas hipóteses de atuação.

Por consequência, a cooperação internacional que possua esse objetivo deve atuar da mesma forma, especialmente as que ocorrem entre países de destino e de origem e trânsito. Entretanto, no contexto prático, não são as causas da migração irregular que são colocadas em foco, mas sim seus resultados; em outras palavras, a prioridade, muitas vezes, recai na redução dos migrantes irregulares, deixando de considerar toda a retórica de prevenção do crime e punição dos contrabandistas.

Nessa perspectiva, as principais medidas adotadas são o endurecimento de normas e práticas anti-contrabando, acarretando a mitigação das possibilidades de migração regular; resultado direto da inclusão de novas barreiras físicas, administrativas e legais. De forma cíclica, aumenta-se a demanda por rotas irregulares e o contrabando de migrante se torna mais lucrativo; o que, por sua vez, chama a atenção de grupos criminais organizados,

tornando a conduta mais profissional seu combate. Em suma, as ações que se pautam no seu combate ao contrabando de migrantes acabam por potencializar suas causas, fomentando um ciclo perverso que recai num aumento de abusos e violações de direitos dos migrantes e afetam a soberania dos Estados – na sua prerrogativa de decidir sobre a entrada e estadia em seu território.

A fim de testar essa hipótese, o trabalho trouxe um caso prático de cooperação internacional como combate ao contrabando de migrantes: a cooperação UE-África. Essa ocorre por meio de programas e fundos que assumem a retórica de apoiar países em desenvolvimento e adereçar as causas da migração irregular. As implicações práticas dessa cooperação, especialmente no Níger, Chade e Sudão têm demonstrado que, embora a cooperação tenha diminuído as chegadas de migrantes irregulares na Europa, ela tem afetado fatores locais que vão desde os níveis de pobreza até a instabilidade e insegurança da região.

É possível considerar que as migrações irregulares e a ação dos contrabandistas não cessaram: elas se mantêm no continente africano, ainda que os migrantes não consigam chegar ao seu destino final. Isso demonstra, de forma prática que a diminuição das rotas regulares fortalece as rotas irregulares, aumentando o número de mortes e abusos de migrantes e a perda de controle do Estado frente à profissionalização e organização dos grupos criminosos.

À vista do caso prático escolhido, foi possível visualizar que, mesmo com a importância da cooperação para um crime inerentemente transnacional, é necessário levar em consideração as causas, atores e fatores que envolvem o contrabando de migrantes, especialmente em suas peculiaridades regionais e históricas. Para isso, não basta haver um esforço conjunto, é imprescindível que as diretrizes e propósitos que o direcionam sejam efetivos e aprofundados: os resultados não podem se basear apenas no número de chegadas no país de destino, eles têm que acompanhar o incremento da migração regular, a prevenção do crime e a punição dos contrabandistas.

O fato é que isso só será possível quando o combate ao crime seja, de fato, ao crime, não às migrações irregulares: os agentes que praticam a conduta ilícita são os contrabandistas, não os migrantes. Em situação extremamente insegura e vulnerável, eles se colocam em risco porque as rotas percorridas significam muito mais que uma jornada; significam a busca por melhores condições de vida ou, em casos extremos, por sobrevivência. E essa busca é incessante, mas tem o potencial de ser regularizada e segura, cabendo aos Estados fornecerem essa possibilidade e, de quebra, enfraquecer aqueles que se alimentam da irregularidade: os contrabandistas.

REFERÊNCIAS

ABEBE, Tsion. **Securitisation of Migration in Africa: The case of Agadez in Niger**. ISS Institute for Security Studies. Africa Report 20. 2019. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/niger/securitisation-migration-africa-case-agadez-niger>. Acesso 12 fev 2021.

ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados]. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951.

_____. **Nota de orientação sobre extradição e proteção internacional de refugiados**.

2008. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_do_ACNUR/Diretrizes_e_politicas_do_ACNUR/Extradicao/Nota_de_orientacao_sobre_extradicao_de_refugiados.pdf?view=1. Acesso 15 out 2020.

AKKERMAN, Mark. **The business of building walls**. Transnational Institute. 2019.

Disponível em: [https://www.tni.org/files/publication-](https://www.tni.org/files/publication-downloads/business_of_building_walls_-_full_report.pdf)

[downloads/business_of_building_walls_-_full_report.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/business_of_building_walls_-_full_report.pdf). Acesso 12 mar 2021.

ALBANESE, Jay; REICHEL, Philip. **Transnational Organized Crime: An Overview from Six Continents**. SAGE Publications. 2013. 224p.

ALOYO, Eamon; CUSUMANO, Eugenio. Morally evaluating human smuggling: the case of migration to Europe. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**.

UK: Routledge, 24:2, p. 133-156. 2018. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13698230.2018.1525118?needAccess=true>. Acesso 5 nov 2020.

AZIZ, Nourhan; MONZINI, Paola; PASTORE, Ferruccio. **The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean**. Roma: New-Med Research Network. 2015. Disponível em:

http://www.iai.it/sites/default/files/newmed_monzini.pdf. Acesso 5 nov 2020.

BICHARA, Jahyr-Philippe. **Proteção internacional dos migrantes: entre prerrogativas e obrigações dos Estados**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 220, p. 123-148, out./dez. 2018. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p123. Acesso 15 out 2020.

BRACHET, Julien. **Manufacturing Smugglers: From Irregular to Clandestine Mobility in the Sahara**. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 676 (1), p. 16-35. 2018. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/323326919_Manufacturing_Smugglers_From_Irregular_to_Clandestine_Mobility_in_the_Sahara. Acesso 9 mar 2021.

BRITANNICA. **Sahara Desert Map**. Deserts. 2020. Disponível em:

<https://www.britannica.com/place/Sahara-desert-Africa>. Acesso 2 fev 2021.

BURKE, Mary. **Human Trafficking: Interdisciplinary Perspectives**. 2 ed. UK: Routledge. 410p. 2018.

CAMPOS, Barbara. **O tráfico de pessoas a luz da normativa internacional de proteção dos Direitos Humanos**. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Ano 07. Vol. 07. No07, 2006/2007. Disponível em: www.ibdh.org.br/ibdh/revista_07.asp Acesso 15 out 2020.

CARRERA, Sergio; ALLSOPP, Jennifer; VOSYLIUTE, Lina. **Policing the mobility society: the effects of EU anti-migration smuggling policies on humanitarianism**. International Journal of Migration and Border Studies. 4 (3): 236. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326953762_Policing_the_mobility_society_the_effects_of_EU_anti-migrant_smuggling_policies_on_humanitarianism. Acesso 25 set 2020.

DAVITTI, Daria; URSU, Anca-Elena. **Why Securitising the Sahel Will Not Stop Migration**. Lund University. 2018. Disponível em: http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/55021820/Why_Securitising_the_Sahel_Will_Not_Stop_Migration.pdf. Acesso 9 mar 2021.

DA SILVA, José Afonso, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

DEMIR, Oguzhan; SEVER, Murat; KAHYA, Yavuz. **The Social Organisation of Migrant Smugglers in Turkey: Roles and Functions**. European Journal on Criminal Policy and Research, 23 (3). 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305954314_The_Social_Organisation_of_Migrant_Smugglers_in_Turkey_Roles_and_Functions. Acesso 5 nov 2020.

ECOSOC [United Nations Economic and Social Council]. **Resolution 2002/13**. 2002. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution_2002-13.pdf. Acesso 8 ago 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)**. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/eu-action-plan-against-migrant-smuggling-2015---2020_en. Acesso 25 set 2020.

EUROPOL. **Migrant smuggling in the EU**. 2016. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/migrant-smuggling-in-eu>. Acesso 25 fev 2021.

FROWD, Philippe. **Producing the ‘transit’ migration state: international security intervention in Niger**. Third World Quarterly. UK: Routledge. 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2019.1660633?journalCode=ctwq20>. Acesso 26 fev 2021.

GALLAGHER, Anne; DAVID, Fiona. **The International Law of Migrant Smuggling**. UK: Cambridge University Press. 2014.

HAHONOU, Eric; OLSEN, Gorm. **Niger – Europe’s border guard? Limits to the externalization of the European Union’s migration policy**. Journal of European

Integration. 2020. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2020.1853717>. Acesso 23 jan 2021.

HRW [Human Rights Watch]. **Smuggling and Trafficking Human Beings**. 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2015/07/07/smuggling-and-trafficking-human-beings>. Acesso 5 nov 2020.

IÇDUYGU, Ahmet. Decentring migrant smuggling: reflections on the Eastern Mediterranean route to Europe. **Migration Trajectories and Transnational Support**, special issue. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2020.1804194>. Acesso 15 out 2020.

ILLES, Paulo; TIMOTEO, Gabrielle; FIORUCCI, Elaine. Tráfico de Pessoas para fins de exploração do trabalho na cidade de São Paulo. São Paulo: **Cad. Pagu**, n. 31, p. 199-217. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-83332008000200010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso 5 nov 2020.

IOM [International Organization for Migration]. **Missing Migrants Project**. 2021. Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int>. Acesso 20 mar 2021.

_____. **Irregular Migration Routes to Europe | West and Central Africa**. 2020. Disponível em: <https://migration.iom.int/reports/west-and-central-africa---irregular-migration-routes-europe-january---june-2020?close=true>. Acesso 2 jan 2021.

_____. **Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base**. 2016. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/smuggling_report.pdf. Acesso 7 mar 2021.

LIEMPT, Ilse Van. **Navigating borders: Inside perspectives on the process of human smuggling into the Netherlands**. IMISCOE Dissertations. Amsterdam: AUP. 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/37710867_Navigating_borders_Inside_perspectives_on_the_process_of_human_smuggling_into_the_Netherlands. Acesso 15 out 2020.
 LII [Legal Information Institute]. **Customary International Law**. US: Cornell Law School. 2020.

LUTTERBECK, Derek. **Policing Migration in the Mediterranean**. University of Malta. 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228668937_Policing_Migration_in_the_Mediterranean. Acesso 20 fev 2021.

MASSALAKI, Abdoulaye. **Niger passes law to tackle migrant smuggling, first in West Africa**. France: Reuters. 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-niger-idUSKBN0NX1M020150512>. Acesso 2 out 2020.

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de direito internacional público**. 10. ed. Rev. dos Tribunais, 2016.

MCCARTHY, Joe. **30,000 Migrants Have Gone Missing in the Sahara Desert**. Global Citizen. 2018. Disponível em: <https://www.globalcitizen.org/en/content/algeria-niger-sahara-desert-migrants-missing/>. Acesso 15 fev 2021.

MCDONALD, Neil. **The role of due diligence in international law**. UK: Cambridge University Press, *International & Comparative Law Quarterly*, v. 68, issue 4. 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/role-of-due-diligence-in-international-law/B92BB8B8E094EA071AD82380C2FA9340>. Acesso 25 set 2020.

MILES, Tom; NEBEHAY, Stephanie. **Migrant deaths in the Sahara likely twice Mediterranean toll: U.N. France: Reuters**. 2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-sahara-idUSKBN1CH21Y>. Acesso 2 fev 2020.

MONGUÍ, Pablo. **Delitos contra la libertad individual y otras garantías**. No 17. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. 2017. Disponível em: <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/18015>. Acesso 5 nov 2020.

MOSER, Colleen. **The adverse effects of Niger's anti-smuggling law**. *FMR* 64. 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/issue64/moser.pdf>. Acesso 23 fev 2021.

NIGER. **Loi N° 2015-36**. 2015. Disponível em: https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/ner/2015/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants_html/Loi_N2015-36_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf. Acesso 12 out 2020.

NOLLKAEMPER, Andre; JACOBS, Dov. **Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework**. *Michigan Journal of International Law*, v. 34, issue 2. 2013. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol34/iss2/3>. Acesso 25 set 2020.

ONU [Organização das Nações Unidas]. **Carta das Nações Unidas**. 1948.

_____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. 1966.

RAINERI, Luca. **Cross-border smuggling in North Niger: the morality of the informal and the construction of a hybrid order**. Plagrave MacMillan. 2019. Disponível em: <https://www.santannapisa.it/en/publicazioni/cross-border-smuggling-north-niger-morality-informal-and-construction-hybrid-order>. Acesso 2 mar 2021.

RASSI, João. **A internacionalização do direito penal e o tráfico de pessoas como crime contra a humanidade**. Santa Catarina: *Revista Acadêmica*, vol. 83. 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/293-675-1-pb.pdf>. Acesso 15 out 2020.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Alessandra. Tráfico Humano e Contrabando de Migrantes em Regiões de Fronteiras. Roraima: **Textos e Debates**, Dossiê: Sociedade e Fronteiras, v.2, n. 27. 2015. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/3213>. Acesso 5 nov 2020.

SANTOS; Gilberto. **O conceito de rule of law nas relações internacionais: direitos humanos e restrições à liberdade de navegação nos oceanos**. Brasília: UnB. 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19406/3/2015_GilbertoAntonioDuarteSantos.pdf. Acesso 7 jan 2021.

SATO, Eiiiti. **Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais**. Brasil: RECIIS. V. 4, n.1. 2010. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/698>. Acesso 2 dez 2020.

SHIRE, Warsan. **Home**. 2017. Disponível em: <https://www.facinghistory.org/standing-up-hatred-intolerance/warsan-shire-home>. Acesso 5 nov 2020.

TPI. **Estatuto de Roma**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm . Acesso 15 out 2020.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. Migrant Smuggling: Nover Insights and Implications for Migration Control Policies. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, EUA, Vol. 676 Issue 1, p. 212-221. 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716217752330>. Acesso 5 nov 2020.

TUBIANA, Jérôme; WARIN, Clotilde; SAENEEN, Gaffar. **Multilateral damage: the impact of EU migration policies on central Saharan routes**. Clingendael: CRU Report. 2018. Disponível em: <https://www.clingendael.org/pub/2018/multilateral-damage/>. Acesso 25 set 2020.

UN [United Nations]. **United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto**. 2000a. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso 15 out 2020.

_____. **Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime: Challenges and good practices in the prevention of smuggling of migrants**. Working group on the smuggling of migrants. 2012. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/730792>. Acesso 29 out 2020.

_____. **Declaration on principles of international law friendly relations and co-operation among states in accordance with the charter of the united nations**. 1970. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf>. Acesso 3 nov 2020.

_____. **Document A/CN.4/643 Fourth Report on the protection of persons in the event of disasters, by Mr. Eduardo Valencia-Ospina**, Special Rapporteur. 2011. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_643.pdf. Acesso 6 out 2020.

_____. **Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries**. 2011. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf. Acesso 5 dez 2020.

_____. **Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.** 2000b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TransnationalOrganizedCrime.aspx>. Acesso 15 out 2020.

_____. **S/2004/616 Rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies.** 2004. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/29/PDF/N0439529.pdf?OpenElement>. Acesso 4 nov 2020.

UNGARO, Gustavo. **Responsabilidade do Estado e Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva.

UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime]. **The Concept of “Financial or Other Material Benefit” in the Smuggling of Migrants Protocol.** Vienna: Issue Paper. 2017. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/Issue-Papers/UNODC_Issue_Paper_The_Profit_Element_in_the_Smuggling_of_Migrants_Protocol.pdf. Acesso 5 nov 2020.

_____. **Ferramenta de avaliação de prevenção ao crime.** Nova Iorque. 2010. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/10-55975_Ebook.pdf. Acesso 23 set 2020.

_____. **Global study on smuggling of migrants Africa.** 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glosom/GLOSOM_2018_Africa_web_small.pdf. Acesso 15 jan 2021.

_____. **Organized Crime.** 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro.html>. Acesso 25 set 2020.

US [United States]. **Border Security/Migrant Smuggling.** Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2020. Disponível em: <https://www.state.gov/border-security-migrant-smuggling-2/>. Acesso 15 out 2020.

ZHANG, Sheldon; CHIN, Ko-Lin; MILLER, Jody. **Women’s participation in Chinese transnational human smuggling: a gendered market perspective.** Wiley Online Library: Criminology, v.45, issue 3. 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1745-9125.2007.00085.x>. Acesso 5 nov 2020.

ZHANG, Sheldon; SANCHEZ, Gabriella; ACHILLI, Luigi. **Crimes of Solidarity in Mobility: Alternative Views on Migrant Smuggling. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science,** EUA, Vol. 676 Issue 1, p. 6-15. 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0002716217746908>. Acesso 5 nov 2020.