

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO PLANO MULTILATERAL

Reflexões para a política externa brasileira

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Maria Rita Fontes Faria

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS NO PLANO MULTILATERAL

Reflexões para a política externa brasileira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2015

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones:(61) 2030-6033/6034
Fax:(61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Projeto Gráfico e Capa:
Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Brasil 2015

F224 Faria, Maria Rita Fontes.
Migrações internacionais no plano multilateral : reflexões para a política externa brasileira / Maria Rita Fontes Faria. – Brasília : FUNAG, 2015.

306 p. – (Coleção CAE).

ISBN 978-85-7631-573-5

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2014.

1. Migração. 2. Crise econômica. 3. Segurança Nacional. 4. Migração - Brasil. 5. Migração - aspectos históricos. 6. Nações Unidas (ONU) - atuação. 7. Política externa - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 304.8

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

A Tomás e Bento.

Que atire a primeira pedra quem nunca teve nódoas de emigração a manchar-lhe a árvore genealógica… Tal como na fábula do lobo mau que acusava o inocente cordeirinho de lhe turvar a água do regato onde ambos bebiam, se tu não emigraste, emigrou o teu pai, e se o teu pai não precisou de mudar de sítio foi porque o teu avô, antes dele, não teve outro remédio que ir, de vida às costas, à procura do pão que a sua terra lhe negava. Muitos portugueses morreram afogados no rio Bidassoa quando, noite escura, tentavam alcançar a nado a margem de lá, onde se dizia que o paraíso de França começava. Centenas de milhares de portugueses tiveram de submeter-se, na chamada culta e civilizada Europa de além-Pirineus, a condições de trabalho infames e a salários indignos. Os que conseguiram suportar as violências de sempre e as novas privações, os sobreviventes, desorientados no meio de sociedades que os desprezavam e humilhavam, perdidos em línguas que não podiam entender, foram a pouco e pouco construindo, com renúncias e sacrifícios quase heroicos, moeda a moeda, centavo a centavo, o futuro dos seus descendentes. Alguns desses homens, algumas dessas mulheres, não perderam nem querem perder a memória do tempo em que tiveram de padecer todos os vexames do trabalho mal pago e todas as amarguras do isolamento social. Graças lhes sejam dadas por terem sido capazes de preservar o respeito que deviam ao seu passado. Outros muitos, a maioria, cortaram as pontes que os ligavam àquelas horas sombrias, envergonham-se de terem sido ignorantes, pobres, às vezes miseráveis, comportam-se, enfim, como se uma vida decente, para eles, só tivesse começado verdadeiramente no dia felicíssimo em que puderam comprar o seu primeiro automóvel.

Esses são os que estarão sempre prontos a tratar com idêntica crueldade e idêntico desprezo os emigrantes que atravessam esse outro Bidassoa, mais largo e mais fundo, que é o Mediterrâneo, onde os afogados abundam e servem de pasto aos peixes, se a maré e o vento não preferiram empurrá-los para a praia, enquanto a guarda civil não aparece para levantar os cadáveres. Os sobreviventes dos novos naufrágios, os que puseram pé em terra e não foram expulsos, terão à sua espera o eterno calvário da exploração, da intolerância, do racismo, do ódio à pele, da suspeita, do rebaixamento moral. Aquele que antes havia sido explorado e perdeu a memória de o ter sido, explorará. Aquele que foi desprezado e finge tê-lo esquecido, refinará o seu próprio desprezar. Aquele a quem ontem rebaixaram, rebaixará hoje com mais rancor. E ei-los, todos juntos, a atirar pedras a quem chega à margem de cá do Bidassoa, como se nunca tivessem eles emigrado, ou os pais, ou os avós, como se nunca tivessem sofrido de fome e de desespero, de angústia e de medo. Em verdade, em verdade vos digo, há certas maneiras de ser feliz que são simplesmente odiosas.

(José Saramago, Outros cadernos de Saramago)

Apresentação

A globalização econômica e o fim da Guerra Fria alteraram a situação mundial em matéria de movimentos migratórios, com efeitos sobre o tratamento do tema. A partir de meados da década de 1980 (e, sobretudo, após os atentados de 11 de setembro de 2001), duas das principais regiões receptoras de migrantes, Estados Unidos e a União Europeia[1], testemunharam o crescimento de manifestações xenofóbicas direcionadas contra imigrantes e estrangeiros de determinadas origens nacional, étnica e racial.

Ergueram-se em países desenvolvidos e em desenvolvimento barreiras legais repressivas que criminalizaram a imigração e fragilizaram o instituto do asilo, consagrado internacionalmente pela Convenção das Nações Unidas Relativa à Condição de Refugiado, de 1951, em vigor desde 22 de abril de 1954[2]. Tais políticas têm sido assimiladas pelo

1 A título exemplificativo, no caso dos Estados Unidos, levando-se em consideração o período de 1990 a 2005, o número de imigrantes latino-americanos e caribenhos aumentou em 130%. No final de 2005, calcula-se que havia 19,3 milhões de imigrantes da América Latina e do Caribe nos EUA. (Cf. Cepal, *Espacios Iberoamericanos*, Santiago do Chile, 2005, p. 133).

2 Os Estados Unidos são parte unicamente do Protocolo de 1967, que removeu restrições geográficas e temporais da Convenção. A maior parte dos Estados da UE é parte da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. O Brasil é parte dos dois instrumentos.

senso comum e fomentam a discriminação contra o "outro", estrangeiro, que passou a simbolizar, na visão de Muniz Sodré, "a ameaça fantástica de dividir o espaço a partir do qual falamos e pensamos". É essa ameaça que espreita a consciência xenofóbica discriminante: "o medo de perder o espaço próprio"[3].

A excelente tese escrita por Maria Rita Silva Fontes Faria tem esse pano de fundo. Como bem assinalado em seu trabalho, as migrações internacionais constituem o tema global por excelência. O mundo possui hoje cerca de 250 milhões de migrantes internacionais (3,2% da população mundial). Aproximadamente 59% deles vivem em regiões desenvolvidas. No entanto, de acordo com dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) da ONU, a Ásia lidera o crescimento no número de migrantes internacionais (vinte milhões entre 2000 e 2013), o que indica que o continente deve ultrapassar a Europa como destino da migração em futuro próximo. Praticamente metade dos migrantes internacionais são mulheres, que migram cada vez mais para trabalhar por conta própria, e uma oitava parte são jovens entre 15 e 24 anos. A multiplicidade de questões e o montante dos números associados às migrações – pessoas e países envolvidos, além de fluxos de recursos nos países de origem e destino – elevam a importância do tema na formulação de políticas nacionais e internacionais.

Homens, mulheres e crianças têm buscado escapar de seus locais de origem por uma multiplicidade de fatores, entre os quais as guerras, a instabilidade, desastres, pobreza e perseguições sistemáticas. Segundo as Nações

3 SODRÉ, Muniz. "Uma Genealogia das Imagens do Racismo". In: *Folha de S. Paulo*, 19 mar. 1995, p. 6.

Unidas, em 2014 o deslocamento forçado atingiu mais de cinquenta milhões de pessoas em todo o mundo. Entregues a traficantes que sacrificam vidas humanas nas portas da Europa, mais de duzentas mil pessoas de diferentes nacionalidades atravessaram o Mediterrâneo a caminho da Europa. Mais de três mil morreram.

Apenas nos primeiros três meses de 2015, estima-se que 35.000 cruzaram o mar, dos quais 1.800 nunca chegaram ao destino. Redes transnacionais de tráfico de pessoas aliadas à ineficiência da política migratória da União Europeia permitiram que líbios, sudaneses, eritreus, sírios e iemenitas transformassem o Mediterrâneo em cemitério; muçulmanos rohingya, expulsos de Mianmar e rechaçados pelos governos da Tailândia, Malásia e Indonésia, vagam à deriva no mar de Andaman, no Sudeste Asiático; centro-americanos continuam a cruzar o México em direção aos Estados Unidos; e moçambicanos são perseguidos na África do Sul, vítimas de xenofobia. Todas essas tragédias humanas são resultado, na visão do alto comissário da ONU para os Direitos Humanos, de "um fracasso contínuo de governança acompanhado por um fracasso monumental de compaixão".

Apesar de terem seus direitos reconhecidos por conjunto expressivo de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, os migrantes continuam submetidos à lógica realista da prevalência da soberania estatal no desenho das políticas públicas de controle dos fluxos migratórios. Essa lógica pode ser percebida na estratégia anunciada recentemente pela União Europeia, que prevê ações militares contra traficantes e barcos que trazem imigrantes da África. Pouca atenção é dada às causas geradoras dos movimentos migratórios e ao destino dos migrantes.

O mesmo princípio soberanista e excludente parece imperar nas deliberações tomadas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), que, na correta avaliação da autora, privilegia "os interesses e objetivos das políticas migratórias dos países desenvolvidos de destino, em particular dos Estados Unidos, seu maior contribuinte". O caso da ação diplomática norte-americana é emblemático. Para a autora, na busca de preservar o controle absoluto sobre sua política migratória, os Estados Unidos privilegiam o diálogo bilateral, mas admitem participar de negociações internacionais sobre o tema, desde que fora da estrutura das Nações Unidas e em "agência com mandato limitado".

A obra expõe ainda dimensão importante da atuação externa do Brasil no campo das políticas migratórias, evidenciando as fortalezas e as fragilidades do tratamento do tema pela diplomacia brasileira nos principais debates e negociações internacionais e regionais. Na defesa de princípios caros a nossa diplomacia, como a prevalência dos direitos humanos e o repúdio ao racismo, contidos no artigo 4º da Constituição Federal, a autora justifica as razões pelas quais o país tem defendido uma maior coerência do regime internacional para o tema migratório e um papel central das Nações Unidas nas discussões sobre a matéria.

No plano interno, o trabalho revela a existência de visões divergentes quanto à definição das competências dos vários órgãos públicos no tratamento da questão migratória, à luz da futura legislação doméstica sobre a matéria. A dificuldade estaria no equilíbrio entre a perspectiva de defesa dos direitos humanos dos migrantes e a de proteção do trabalhador nacional, sobretudo no debate sobre a concessão de isonomia entre brasileiros e estrangeiros. A dificuldade em lidar com esse aparente paradoxo é uma das razões que justificariam

até hoje a não ratificação pelo Brasil da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e os Membros das suas Famílias (1990).

Essas divergências e contradições na discussão do tema migratório no plano interno tornaram-se mais evidentes com o fluxo de migrantes irregulares haitianos para o Brasil a partir do terremoto de 2010. Segundo a autora, o caso haitiano revelou a inexistência de uma política migratória capaz de responder às "demandas contemporâneas decorrentes do maior papel desempenhado pelo Brasil como país de destino". A dispersão de responsabilidades no tratamento do tema entre os atores governamentais é outro aspecto ressaltado como negativo na busca de resposta eficaz para a crise humanitária gerada na região de Brasileia-Epitaciolândia.

No momento em que o Brasil dá início a mais importante reforma de sua legislação sobre migração e tratamento a estrangeiros desde o fim do regime militar, a publicação da tese de Maria Rita Fontes Faria é mais do que bem-vinda. As ideias e as propostas nela contidas são um sopro de esperança em meio à percepção de que pirataria e escravidão não são fenômenos de séculos pretéritos, mas estão bem vivas, com outras vestes, em continuidade a outros tempos que muitos julgavam fazer parte do passado.

*Ministro Silvio Albuquerque**

---

* Silvio José Albuquerque e Silva é diplomata. Mestre em Política Internacional pela Universidade Livre de Bruxelas, graduou-se em Ciências Jurídicas pela PUC-Rio. Exerceu, entre outras funções, as chefias da Divisão de Temas Sociais do Itamaraty, do gabinete do Presidente do STF e do gabinete do Ministro da Defesa. Em outubro de 2015, assumiu a assessoria internacional da Casa Civil da Presidência da República. Publicou *As Nações Unidas e a Luta Internacional do Racismo* (FUNAG, 2011), *A consulta prévia e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais* (FUNAG, 2012) e "O Itamaraty e o Ano Internacional dos Afrodescendentes: um olhar sobre o discurso externo acerca da questão racial", in *Igualdade Racial no Brasil* (IPEA, 2013).

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas **19**

Introdução **23**

1. Considerações sobre a questão migratória **31**

1.1. O fenômeno migratório nos dias de hoje – números e fatos 31

1.1.1. Distribuição geográfica dos migrantes 32

1.1.2. Causas e tendências do fenômeno migratório 37

1.2. O tema migratório no debate político 39

1.2.1. Integração dos migrantes 40

1.2.2. Segurança Nacional 42

1.3. Migrações e tendências demográficas 45

1.4. Migrações e globalização 48

1.5. Migrações e soberania 53

1.6. Migrações e desenvolvimento 54

1.7. As remessas internacionais 58

1.8. Crise econômica e migrações internacionais 61

2. O Brasil e as migrações internacionais 65

2.1. Antecedentes 65

2.2. O Brasil como país de origem 67

2.3. Estimativas atuais 69

2.4. As remessas dos brasileiros no exterior 71

2.5. Características do brasileiro no exterior 72

2.6. Atuação governamental 74

2.7. O Brasil como país de destino – o Estatuto do Estrangeiro 80

2.8. O caso haitiano 86

2.9. A atuação do Brasil no âmbito regional 95

2.9.1. Conferência Sul-Americana sobre Migrações 96

2.9.2. Mercosul 100

2.9.3. Unasul 104

2.9.4. Celac 107

2.10. A incidência das posições regionais no tratamento multilateral do tema migratório 109

3. História dos regimes de controle das migrações internacionais 113

3.1. O controle dos fluxos migratórios 114

3.2. A Revolução Francesa 118

3.3. A Europa nos séculos XVI a XIX 121

3.4. Os EUA no século XIX – principal país receptor de migrantes 123

3.5. A Primeira Guerra Mundial 127

3.6. O período entre-guerras 131

3.7. A Liga das Nações 133

3.8. A questão dos refugiados alemães de origem judaica 142

3.9. O embate entre duas abordagens para o tratamento do tema migratório: o multilateralismo da OIT *versus* o unilateralismo dos Estados Unidos 147

3.9.1. A proposta da OIT 149

3.9.2. A proposta dos EUA 152

3.9.3. O embate entre as duas propostas de regime 158

3.9.4. As Conferências de Nápoles e de Bruxelas 161

3.10. Os regimes internacionais sobre refugiados e migrantes 167

4. As migrações internacionais nas Nações Unidas 173

4.1. A governança global das migrações 173

4.2. A proteção dos migrantes no âmbito do Direito Internacional sobre Direitos Humanos 179

4.3. As organizações internacionais relacionadas com o tema migratório 186

4.4. As principais Conferências da ONU e outras iniciativas relacionadas a migrações.....192

4.5. As Resoluções da ONU sobre migrações internacionais.....198

4.6. O Relatório Doyle.....202

4.7 A Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI).....204

5. Os Diálogos de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento – o Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento 225

5.1. O I Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento 225

5.2. O Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento..... 246

5.3. O II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento 254

Conclusões.....267

Referências 281

Lista de siglas e abreviaturas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CALC – Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
Celac – Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
CGMI – Comissão Global sobre Migrações Internacionais
CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIME – Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia
CIR – Comitê Intergovernamental para Refugiados
Conare – Conselho Nacional para Refugiados
CPD – Comissão de População e Desenvolvimento das Nações Unidas
CPIMME – Comitê Provisório Intergovernamental para o

Movimento de Migrantes da Europa
COM – Comitê Permanente de Migração
DAN – Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento
DESA – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
DTS – Divisão de Temas Sociais do Itamaraty
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FGMD –Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento
FMI – Fundo Monetário Internacional
GAEM – Grupo *ad hoc* de Estados sobre Migrações
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IDI – Instituto de Direito Internacional
IMDI – Iniciativa sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento
Mercosul – Mercado Comum do Sul
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODA – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
OIM – Organização Internacional para Migrações
OIR – Organização Internacional para Refugiados
OIT –Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial de Saúde
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Unasul – União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UNRRA – Agência das Nações Unidas para Socorro e Reabilitação

Introdução

É inegável a dimensão global das migrações internacionais. Não há país ou região do planeta que esteja "imune" ao fenômeno migratório, como também não existe povo que não tenha recebido a influência de diversos fluxos de migrantes ao longo de sua formação. Embora tenham sido aspecto sempre presente na História humana, as migrações assumiram dimensão ainda maior na era contemporânea, estimuladas por avanços tecnológicos nos setores de transportes e comunicações, pela acelerada internacionalização da economia e pelo agravamento de disparidades sociais e econômicas entre regiões e países. Não há país, hoje, que não receba sua parcela de migrantes. A complexidade do tema migratório é também evidente, prestando-se a interpretações de ordem política, sociológica, comercial, econômica, humanitária, de direitos humanos e mesmo moral.

Embora o fenômeno migratório constitua, inegavelmente, um dos aspectos mais visíveis da globalização, o regime[4] existente para o tratamento do tema na esfera internacional caracteriza-se pela fragmentação e pela ausência de uma organização política global,

4 O conceito de regime refere-se ao conjunto de normas e instituições que regulam o tratamento de determinado tema na esfera internacional. Na definição clássica de Stephen Krasner, "regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations". KRASNER, Stephen D. *Power, the State, and Sovereignty*: Essays on International Relations. Nova York e Londres: Routledge, 2009, p. 113.

inserida no âmbito das Nações Unidas, com atribuições abrangentes de coordenação, deliberação e normatização. Ao contrário dos outros grandes temas globais, como saúde, meio ambiente, comércio, finanças e paz e segurança internacionais, que são regulados por convenções e/ou organizações internacionais específicas com mandatos amplos, o regime sobre migrações internacionais tem sido marcado, até o momento, pela dispersão de foros, pela fragilidade institucional, pela informalidade e pela assimetria na distribuição dos custos e benefícios do manejo dos fluxos migratórios. A Organização Internacional para Migrações (OIM), única instância internacional voltada exclusivamente para o tema migratório, não integra o sistema das Nações Unidas e possui mandato limitado, que se restringe à prestação de serviços, relacionados, principalmente, ao deslocamento e à integração de fluxos de migrantes. O Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD), criado em 2007, tampouco se insere no sistema das Nações Unidas e tem caráter informal, limitando-se a espaço de troca de informações sobre políticas migratórias, com ênfase nos aspectos econômicos da interface entre migrações e desenvolvimento.

A fragmentação do regime atual sobre migrações não é fortuita e reflete os interesses dos países desenvolvidos no período pós-Segunda Guerra, capitaneados pelos EUA, que buscaram preservar suas políticas migratórias nacionais da interferência de instâncias multilaterais, sobretudo da ONU. Em lugar de abordagem política que busque solução abrangente e universal para se lidar com o tema nos seus diferentes aspectos, prevalece enfoque que privilegia o tratamento parcial do fenômeno e desconsidera aspectos importantes do tema para os países em desenvolvimento, como a proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal, e sua integração nas sociedades de destino.

Essa tese avalia criticamente a resposta da comunidade internacional, em particular das Nações Unidas, ao desafio representado pelas migrações globais e em que medida o regime existente sobre a

matéria atende aos interesses brasileiros. A esse respeito, defende que o atual regime internacional para as migrações seja modificado, para melhor atender às necessidades dos países em desenvolvimento e do Brasil, ante sua condição simultânea de país de origem e de destino de migrantes. A fragmentação do tratamento do tema no plano internacional não contribui para que os países, sobretudo os países em desenvolvimento, consolidem políticas migratórias suficientemente abrangentes, que respondam, de maneira sustentável, aos desafios contemporâneos das migrações. No caso do Brasil, a complexidade da questão relaciona-se com a condição dual do país nos fluxos migratórios, sendo tanto país de destino como de origem de migrantes, o que impõe ao país a necessidade de proteger os brasileiros no exterior, submetidos a medidas migratórias unilaterais dos países de destino, muitas vezes adotadas à revelia das obrigações internacionais de direitos humanos, e, simultaneamente, de velar pela proteção e integração dos migrantes no Brasil, de acordo com os preceitos constitucionais e princípios internacionais de proteção aos direitos humanos. O atual regime sobre as migrações internacionais não contempla adequadamente a dimensão dos direitos humanos, que constitui um dos princípios fundamentais da política brasileira de apoio ao brasileiro no exterior e de acolhida de estrangeiros no Brasil.

Pretende a tese, por igual, chamar atenção para a relevância do debate interno sobre a consolidação de política migratória apropriada e o desafio de encontrar resposta sustentável e coerente com as demandas contemporâneas que as migrações apresentam ao país. Busca, também, analisar criticamente o processo de negociações sobre migrações internacionais no plano multilateral, em particular desde a criação da Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI), sobre o qual há escassa bibliografia, inclusive no Brasil.

Nesse contexto, a atuação diplomática brasileira deve buscar, principalmente, o fortalecimento institucional e a maior coerência do regime internacional para o tema migratório, de forma a assegurar que

este possa contemplar, de forma mais igualitária, os interesses tanto dos países de destino quanto dos países de origem dos migrantes. A inserção do tema migratório nas Nações Unidas poderia oferecer soluções mais amplas, eficazes e legítimas para os complexos desafios criados pelo fenômeno migratório em escala global. A tese detém-se sobre as vantagens e as insuficiências dos processos de deliberação levados a cabo sobre o tema migratório, até o momento, nos foros internacionais. Um dos principais desafios enfrentados na elaboração da tese diz respeito à escassez de fontes primárias e secundárias sobre o tema objeto de estudo. Apesar da dimensão e importância assumidas pelas migrações internacionais como fenômeno transnacional contemporâneo, é limitada a bibliografia sobre as deliberações mais recentes da comunidade internacional sobre o assunto, sobretudo o papel desempenhado pela ONU a esse respeito.

O tratamento do tema migratório no âmbito multilateral constitui o objeto central dessa tese. No entanto, também é analisada a dimensão das migrações para a formação do Brasil, assim como a política brasileira para as comunidades brasileiras no exterior e para a integração do imigrante no Brasil, como subsídios para a identificação dos interesses nacionais no assunto. Não é objetivo da tese, entretanto, estender-se sobre as questões relacionadas à assistência consular ou sobre as negociações bilaterais levadas a cabo pelo Brasil com seus parceiros. Parte-se da premissa, contudo, de que uma atuação diplomática eficaz no plano multilateral também contribui para avançar os interesses brasileiros no plano consular e nas tratativas bilaterais e regionais sobre o tema, e vice-versa.

A tese divide-se em seis capítulos, além desta Introdução. O capítulo 1 traça quadro geral sobre o tema migratório, identificando os conceitos básicos, os principais elementos relacionados ao debate contemporâneo sobre migrações internacionais, bem como a relação entre migrações e tendências demográficas, globalização, soberania, desenvolvimento e crise financeira internacional. O objetivo do capítulo

é situar a dimensão do tema migratório no contexto da sua relação com as demais questões globais, bem como no que tange aos interesses dos principais atores envolvidos.

O capítulo 2 trata da relevância do tema migratório para o Brasil, identificando o papel dos migrantes na formação social e econômica brasileira, assim como o papel dual do Brasil como país de destino de migrantes e exportador de mão de obra. A avaliação de como o tema migratório tem afetado o Brasil, assim como a resposta brasileira ao fenômeno, constitui subsídio essencial para a identificação dos interesses do país na matéria, em especial no que concerne ao tratamento do assunto na esfera multilateral. São analisados, assim, o processo de revisão do Estatuto do Estrangeiro e o caso dos haitianos que ingressaram no país, na esteira do terremoto de 2010. Ademais, o capítulo aborda o processo regional de integração em termos migratórios, no Mercosul, na Conferência Sul-Americana para Migrações, na Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e na Unasul, buscando identificar os temas mais importantes para a região, e para o país, e sua incidência nas negociações levadas a cabo no plano multilateral.

O capítulo 3 comenta a história dos regimes de controle das migrações internacionais, que representa importante elemento para se entender as características do atual tratamento do tema migratório, bem como das posições defendidas pelos diferentes países nos foros internacionais. Nesse capítulo, demonstra-se a maneira artificial como se criou o atual regime internacional sobre migrações internacionais, diferenciando-se as necessidades de proteção dos migrantes e dos refugiados. São identificadas as causas da fragmentação e debilidade institucional do regime atual para migrações, assim como a ausência do tema migratório nas Nações Unidas, que não são fortuitas, mas resultado de manobra deliberada dos países desenvolvidos de destino, capitaneada pelos Estados Unidos, no período após a Segunda Guerra Mundial. Demonstra-se que, no processo de formação dos regimes internacionais sobre

migrantes e sobre refugiados, os EUA pautaram-se por dois objetivos: preservar sua política nacional migratória de qualquer interveniência multilateral e, ao mesmo tempo, utilizar o regime para refugiados como instrumento para debilitar politicamente a União Soviética. Das preferências norte-americanas, que acabaram prevalecendo, decorrem diversas das deficiências que se identificam no tratamento multilateral do tema migratório até os dias atuais.

O capítulo 4 trata das deliberações mais recentes das Nações Unidas sobre o tema das migrações internacionais. Aborda a governança das migrações internacionais, analisando o tratamento do tema no âmbito do Direito Internacional para Direitos Humanos, assim como nas diferentes organizações internacionais relevantes. Comenta as grandes Conferências das Nações Unidas, realizadas a partir dos anos 70, que trataram tangencialmente o tema migratório e analisa o tratamento das migrações no âmbito das Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e, em particular, o processo da Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI), criada em 2003, a partir de iniciativa do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan.

O capítulo 5 trata do I e II Diálogos de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento (DAN), realizados em 2006 e 2013. Nesse contexto, são avaliadas as manobras dos países desenvolvidos de destino de migrantes para evitar a criação de foros abrangentes sobre migrações inseridos no sistema das Nações Unidas, malgrado a posição dos países em desenvolvimento favoráveis ao fortalecimento do papel da ONU no assunto. É tratado, por igual, o trabalho do Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD), criado, em 2007, após o I Diálogo de Alto Nível, mas jamais referendado pela AGNU como instância legítima de seguimento ao Diálogo. A tese indica que o FGMD representou, na prática, a manutenção do *status quo* no que diz respeito ao regime internacional sobre migrações, uma vez que constitui iniciativa informal, financiada por contribuições *ad hoc*, fora do sistema onusiano e liderada por porta-vozes dos países

desenvolvidos de destino, particularmente pequenos países europeus, como Suíça e Suécia.

À luz dessas considerações, o capítulo 6 apresenta sugestões para a atuação futura do Brasil em relação ao tema das migrações internacionais.

Capítulo 1

Considerações sobre a questão migratória

1.1. O fenômeno migratório nos dias de hoje – números e fatos

Grandes movimentos populacionais em resposta a fatores como crescimento demográfico, conflitos armados, eventos ambientais e questões relacionadas à produção e trabalho são parte da história humana. Hoje, têm dimensão e abrangência renovadas. Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM), existem 214 milhões de migrantes em todo o mundo[5]. Embora, em termos percentuais, se verifique certa estabilidade no crescimento do número de migrantes internacionais (elevou-se de 3% da população global, em 2005, para 3,1%, em 2010), em valores absolutos, o contingente atual de migrantes é fenômeno sem precedentes, resultado de crescimento muito rápido no número de migrantes nas últimas décadas: em 1970, existiam 82 milhões de migrantes; esse número chegou a 175 milhões, em 2000, e a cerca de

5 OIM. *World Migration Report 2010, The Future of Migration*: building capacities for change. Genebra: OIM, p. 3. Os documentos *World Migration Report* divulgados em 2011, 2012 e 2013 não apresentam números gerais sobre o montante de migrantes no mundo, mas se atêm a outros aspectos das migrações. Assim, os dados do WMR 2010 seguem como referência internacional ainda em 2013. Subsidiaram, por exemplo, Relatório do SGNU sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento, anterior ao II Diálogo de Alto Nível, em 2013 (ver documento A/67/254 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 3 de agosto de 2013).

200 milhões em 2005[6]. Em 2050, estima-se que o número de migrantes internacionais chegará a 405 milhões[7]. A maioria das migrações ocorre de forma legal, sendo que 10 a 15% dos migrantes internacionais se encontram em situação irregular. No entanto, o número de migrantes irregulares vem aumentando de maneira relativamente constante. Em sua maioria, os migrantes irregulares adentram os países receptores por vias regulares, mas permanecem além do período devido ou em contradição com o tipo de visto recebido[8].

1.1.1. Distribuição geográfica dos migrantes

Dos migrantes internacionais, 60% vivem em países desenvolvidos; a maior parte na Europa (72,6 milhões), na Ásia (61 milhões) – sobretudo no Japão, na Coreia do Sul e em Taiwan – e na América do Norte (50 milhões). Em 2010, uma em cada dez pessoas que viviam em países desenvolvidos era migrante, ao passo que era migrante uma em cada setenta pessoas que viviam em países em desenvolvimento (PEDs). Isso não significa que a maioria dos migrantes se desloque de PEDs para países desenvolvidos. Entre as pessoas que cruzam fronteiras nacionais, pouco mais de um terço mudam de um país em desenvolvimento para um país desenvolvido. A maioria dos migrantes internacionais mudou-se entre PEDs ou entre países desenvolvidos. Ademais, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2009 do Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD), "a esmagadora maioria das pessoas que se deslocam o faz dentro de seu próprio país": são 740 milhões os migrantes internos[9].

6 COMISSÃO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *Migration in an Interconnected World*: new directions for action. Genebra: CGMI, 2005, p. 83.

7 OIM, 2010, op. cit., p. 115.

8 Idem, ibidem, p. 29.

9 PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009*. *Ultrapassar barreiras*: Mobilidade e Desenvolvimento Humano – Sumário. Nova York: PNUD, p. 5.

Oitenta por cento dos refugiados – indivíduos com *status* distinto de outras categorias de migrantes, em relação aos quais os países têm obrigações legais de proteção e de *non-refoulement* – e deslocados internos encontram abrigo nos PEDs. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), alguns dos países mais pobres do mundo acolhem significativas massas de refugiados, tanto em termos absolutos quanto em relação ao tamanho de sua economia. O Paquistão, por exemplo, abriga 1,9 milhões de refugiados, com impacto econômico de 710 refugiados para cada dólar do PIB *per capita*, seguido pela República Democrática do Congo (475 refugiados para cada dólar do PIB *per capita*) e Quênia (247 refugiados para cada dólar do PIB *per capita*). Comparativamente, na Alemanha, o país industrializado com maior número de refugiados (594 mil pessoas), o impacto econômico é de dezessete refugiados para cada dólar do PIB *per capita* alemão. Segundo o Alto Comissário para Refugiados, Antonio Guterres, configura-se cenário em que países industrializados transferem aos países mais pobres o ônus da proteção aos refugiados[10]. Além de demonstrar o fraco empenho dos países desenvolvidos em cumprir suas obrigações de proteção internacional assumidas no âmbito da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado, de 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, esse cenário revela o espírito humanitário e de solidariedade que move as políticas migratórias dos PEDs, apesar das dificuldades econômicas. De acordo com dados do Conare (Conselho Nacional para Refugiados), o Brasil abrigava, em 2011, 4.431 refugiados, de 77 nacionalidades diferentes: a maioria composta por angolanos (38%), seguida de colombianos (14%) e de cidadãos da República Democrática do Congo (10%). Para Guterres, o Brasil é um "símbolo importante de atitude em relação ao refúgio"[11].

10 RELIEFWEB. *World Refugee Day:* UNHCR Report Finds 80% of world's refugees in developing countries. 20 de junho de 2011. Disponível em: <http://reliefweb.int/node/420969>.

11 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Alto Comissário do ACNUR elogia posição do Brasil sobre refugiados*. 2 de agosto de 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ33FCEB63PTBRNN.htm>.

A proporção de "pessoas nascidas no exterior" é mais elevada na Oceania (17%), América do Norte (14%) e Europa (10%). Estima-se que, em 2010, migrantes internacionais representaram mais de 10% da população em 38 países com populações superiores a um milhão de pessoas. Os países com maior proporção de migrantes, em 2010, foram Catar (87%), Emirados Árabes Unidos (70%), Kuwait (69%), Jordânia (46%) e a Palestina (44%)[12]. De acordo com o *World Migration Report 2010*, os dez países com maiores populações de pessoas "nascidas no exterior", em ordem decrescente, em termos absolutos, são: EUA, Rússia, Alemanha, Arábia Saudita, Canadá, França, Reino Unido, Espanha, Índia e Ucrânia. Os dez maiores países em termos de números de emigrantes são: Rússia, México, Índia, Bangladesh, Ucrânia, China, Reino Unido, Alemanha, Cazaquistão e Paquistão.

Ao longo do tempo, os fluxos migratórios adquirem nova dinâmica. Na Europa, zonas anteriormente de emigração, como o Norte e o Oeste do continente, tornaram-se áreas de imigração, a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, ao passo que o Sul da Europa, que por longas décadas se caracterizou pelo expressivo número de emigrantes, consolida-se como área também de imigração, recebendo fluxos importantes de migrantes, desde os anos oitenta. Fenômeno semelhante atinge a Europa Oriental, que se firma como área de imigração. Hoje, seis países europeus encontram-se entre os dez maiores destinos de migrantes: França, Alemanha, Rússia, Espanha, Ucrânia e Reino Unido. Um em cada três migrantes internacionais encontra-se na Europa (72,6 milhões em números absolutos), sendo que os migrantes representam 8,7 % da população total do continente.

No continente americano, por sua vez, vivem 27% do total de migrantes internacionais. É característica peculiar das Américas o fato de as migrações contemporâneas ocorrerem predominantemente entre os países da região. Na América do Norte, existem cinquenta milhões

12 PNUD, 2009, op. cit., p. 7.

de migrantes. Os EUA, país tradicional de imigração, detêm o maior estoque mundial de migrantes: há, no país, 42,8 milhões de migrantes[13], que representam um quinto do número total de migrantes internacionais e 13,5% da população norte-americana. No Canadá, residem 7,2 milhões de migrantes. Em termos proporcionais (quantidade de migrantes relativa ao tamanho da população), Bermudas e Canadá ocupam os primeiros lugares, juntamente com Saint Pierre e Miquelon (30,7%, 21,3% e 16,9%, respectivamente), à frente dos EUA. Na América Latina e Caribe, vivem 7,5 milhões migrantes. Argentina, Venezuela e México são os principais países de destino, de acordo com o *World Migration Report 2010*[14]. O Brasil abrigava 688 mil migrantes em 2010. Verificou-se, desde o ano 2000, decréscimo no número de migrantes nos dez principais países de destino da região – entre os quais, Argentina, Paraguai, Porto Rico e Venezuela –, o que decorreu da deterioração das condições econômicas nesses países. O Equador, por outro lado, experimentou o maior aumento relativo no número de migrantes desde 2000, sendo, em 2010, o sétimo país de destino no subcontinente[15]. Tal fato se explica pelo aumento da entrada de migrantes colombianos e, sobretudo, pela política migratória mais liberal implementada pelo governo equatoriano, o que vem tornando o Equador ponto importante de trânsito para os migrantes da região, em seu deslocamento para países preferenciais de destino – entre os quais, o Brasil.

O estoque de migrantes internacionais na Ásia é estimado em 61 milhões, o que representa aproximadamente 13% do total global[16]. Quase a metade dos migrantes internacionais na Ásia é do sexo feminino. Em números absolutos e em termos globais, quatro países asiáticos figuram entre os maiores países de emigração: Índia, Bangladesh, China

13 O número de migrantes nos EUA, em 2010, aumentou 23% em relação ao verificado em 2000, segundo o *World Migration Report 2010*.

14 Com, respectivamente, 1,44 milhões, 1 milhão e 726 mil migrantes. OIM, 2010, op. cit.

15 OIM, 2010, op. cit., p. 152-153.

16 Note-se que esses dados não levam em consideração os países da Ásia Central e do Cáucaso, que integraram a antiga União Soviética (Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Turcomenistão). OIM, 2010, op. cit., p. 165.

e Paquistão. A maior parte dos migrantes asiáticos (43%) desloca-se entre os países da região, ao passo que 37% se destinam aos países da OCDE. Quatro dos mais importantes "corredores migratórios" incluem países asiáticos: Bangladesh – Índia (3,5 milhões de migrantes por ano); Índia – Emirados Árabes Unidos (2,2 milhões), Filipinas – EUA e Afeganistão – Irã (ambos com 1,6 milhões de migrantes por ano). O Japão é importante país de destino dos migrantes da região: na Ásia Oriental, é o segundo país preferencial de destino, atrás apenas dos EUA. Dada a condição de sociedades em processo acelerado de envelhecimento, o Japão e a Coreia do Sul passam a reconhecer as migrações como parte importante das respectivas estratégias para compensar os impactos dessa tendência demográfica no mercado de trabalho e na previdência social[17].

O Oriente Médio constitui, hoje, uma das áreas de crescimento mais rápido em termos de recepção de migrantes, com taxa média de crescimento anual de 3,8%. Em 2010, a região abrigava 26,6 milhões de migrantes, o que representou aumento de 4,5 milhões de migrantes em relação ao ano de 2005. Os países do Conselho de Cooperação do Golfo[18] e Israel são os principais destinos na região. A conexão Índia-Emirados Árabes Unidos movimenta o mais alto valor de remessas no mundo[19].

A Oceania abriga cerca de seis milhões de migrantes. Embora, em termos relativos, esse valor corresponda a menos de 3% do número global de migrantes, a região possui a maior proporção de migrantes em relação às populações nacionais em todo o mundo. Nos anos recentes, 21,8 % do crescimento populacional da Oceania deveu-se à chegada de novos migrantes[20]. Migrantes representam 25% ou mais da população total de quatro cidades da região: Sydney, Melbourne e Perth, na Austrália, e Auckland, na Nova Zelândia.

17 OIM, 2010, op. cit., p. 169-170.

18 Bahrein, Kuwait, Oman, Catar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos.

19 OIM, 2010, op. cit., p. 206.

20 Idem, ibidem, p. 220.

O número de migrantes internacionais na África foi estimado em dezenove milhões, cerca de 9% do estoque global de migrantes. O número real pode ser ainda mais elevado, ante a insuficiência de dados sobre migrações na região. A mobilidade interna é significativa no continente africano, em razão dos chamados fatores *push* x *pull* (de atração e repulsão) – conflitos, desastres ambientais, guerras civis ou desequilíbrios de renda – ou da característica nômade de várias tribos africanas. O fato de cerca de 40% do total global de deslocados internos encontrarem-se na África reflete essa mobilidade intensa. Ademais, o continente passa por intenso processo de urbanização, o que resulta em altas taxas de migração das zonas rurais para os centros urbanos. Segundo o *World Migration Report 2010*, estima-se que as zonas urbanas abrigarão, em 2050, 68% da população da África subsaariana[21].

1.1.2. Causas e tendências do fenômeno migratório

Nenhum país pode ser considerado alheio ao fenômeno migratório contemporâneo. A antiga dicotomia entre países de origem ("emissores" de migrantes) e de destino ("receptores" de migrantes) cedeu lugar a um cenário em que os países experimentam, simultaneamente, ondas de emigração e imigração. A diversidade dos fluxos, cujas direções são crescentemente cambiantes, torna muitos países, ao mesmo tempo, pontos de origem, de trânsito e de destino dos migrantes. Com isso, prevalece tendência, na literatura e nos foros internacionais de negociação, de se utilizarem os termos "migrantes", "migração" e "migratório", sem os prefixos (-e e -i). O abandono progressivo desses prefixos reflete a evolução substantiva do tema em si[22]. A caracterização em país de origem, de trânsito e de imigração assume significativa volatilidade. Países tradicionalmente de emigração, inclusive PEDs,

21 Idem, ibidem, p. 240.

22 FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no Exterior*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 17.

transformam-se em países de trânsito e de imigração[23], como no caso do Brasil.

Em todo o mundo, padrões clássicos de migração persistem com novas roupagens. A maioria dos migrantes contemporâneos desloca-se por razões econômicas, em busca de uma "vida melhor". Respondem aos chamados fatores de atração (*pull factors*), como a perspectiva de melhores condições de vida que encontrarão nos países de destino, em termos de oferta de empregos, padrões salariais e trabalhistas e possibilidade de ascensão econômica. A segunda categoria de migrantes representa aqueles que são, em variados graus, forçados a sair de seus países, respondendo, portanto, a fatores de repulsão (*push factors*), que tornam impraticável sua permanência nos países de origem. São fatores como desastres naturais, conflitos civis ou perseguição política, racial ou religiosa – nessa categoria incluem-se os refugiados, cuja proteção é respaldada pela Convenção das Nações Unidas de 1951 relativa ao Estatuto de Refugiado e o Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados[24].

As mulheres migrantes desempenham importante papel em todas as regiões e na maioria dos tipos de migração existentes, na chamada "feminização" das migrações. Até os anos 60, os homens predominavam nas migrações laborais e nos grupos de refugiados, e as mulheres migravam para fins de reunificação familiar. Hoje, número cada vez maior de mulheres migra por conta própria e na condição de "chefes de família". As mulheres são a maioria dos trabalhadores migrantes em movimentos migratórios diversos como a conexão Cabo Verde-Itália, Filipinas-Oriente Médio, e Tailândia-Japão. Alguns fluxos de refugiados contêm, igualmente, preponderância de mulheres. São maioria nos estoques de migrantes na Europa (52,6%) e na Oceania (51,2%).

23 CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*. Londres: Palgrave Macmillan, 2009, p. 12.

24 Segundo o princípio do *non-réfoulement*, consagrado na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiados, de 195, os países signatários são proibidos de expulsar ou repelir os refugiados para as fronteiras de territórios onde suas vidas sejam ameaçadas, seja no caso de seus países de origem ou de terceiros países.

Nas Américas, as percentagens de homens e mulheres são praticamente equivalentes, com ligeiro predomínio feminino (50,1% de mulheres). O Oriente Médio é a região com parcela mais reduzida de mulheres (38%). Globalmente, o Nepal é o país com o maior estoque feminino de migrantes (68,2%), seguido por Maurício (63,3%), Montenegro (61,5%), Barbados (60,7%) e Estônia (59,6%)[25].

1.2. O tema migratório no debate político

As dimensões atuais das migrações impõem desafios e contradições também em termos políticos e incidem na formulação das políticas nacionais, bilaterais e regionais de desenvolvimento e segurança. Nacionalmente, o tema migratório cresce como elemento central do debate político-eleitoral e vem crescentemente influenciando resultados eleitorais, sobretudo nos países desenvolvidos de destino de migrantes. Políticos adotam em suas campanhas, progressivamente, certos "dogmas" anti-imigrações, buscando responder a setores da opinião pública que atribuem aos migrantes parte da responsabilidade pelas mazelas econômicas que atingem os países, em tempos de crise econômica internacional.

Há exemplos vários de atitudes xenófobas e retrocessos relacionados à integração dos migrantes nas sociedades de destino, presentes diariamente no noticiário internacional. O contexto atual e as controvérsias contemporâneas do debate migratório têm, contudo, relação com ondas mais antigas de migrações e, assim, com tensões de longa data entre "movimentos populacionais" e "coesão nacional"[26]. Vários elementos do debate político sobre as migrações atuais decorrem dessa tensão e incidem na visão do eleitor em relação ao migrante. No âmbito político, tal dicotomia se reflete na suscetibilidade dos

25 OIM, 2010, op. cit., p. 247.

26 SAGGAR, Shamit. "Follow my lead, the role of politics in shaping the debate on labour migration". In: *Policy Network*. 13 de maio de 2008. Disponível em: <www.policy-network.net>, p. 3.

partidos políticos dos países desenvolvidos/receptores à pressão da opinião popular quanto às migrações internacionais. No afã de conquistar a confiança do eleitor, alguns partidos adotam elementos do sentimento antimigrante que permeia alguns setores da sociedade, mesmo que tais elementos contradigam o conceito histórico desses partidos – assim, partidos com ideias usualmente liberais em relação às migrações assumem plataformas políticas que se pode chamar, no mínimo, de *soft anti-immigrant*. Percebe-se na Europa, igualmente, o crescimento de partidos populistas de direita que têm no sentimento antimigrante sua principal bandeira. Conceitos antes consolidados sobre os benefícios da migração vêm sendo questionados e passam a informar o debate político contemporâneo. Verifica-se certo retrocesso em países onde o multiculturalismo era tido como emblema da integração positiva dos migrantes na sociedade autóctone[27].

1.2.1. Integração dos migrantes

Verifica-se, também, nas sociedades atuais, o crescimento de sentimento cético – para dizer o mínimo – em relação a migrantes que costumam se isolar em grupos fechados, mesmo que esse isolamento inicial evolua, em muitos casos, para movimento de integração progressiva dos migrantes à sociedade de destino. Critica-se em especial o fato de que nesses "guetos de migrantes" muitas vezes não se fala a língua local e prevalece a aplicação de "leis" próprias, em sua maioria relacionadas à forma como se tratam as mulheres. A rejeição de setores da sociedade local a essa tendência tida como desagregadora inibe e desestimula a adoção, pelos governantes, de políticas efetivas para a integração desses migrantes. Paradigmática desse sentimento

27 Nos Países Baixos, por exemplo, o assassinato de Theo van Gogh, em 2004, por um jovem holandês de origem marroquina foi utilizado pela extrema direita para demonstrar o fracasso das tentativas de integração das comunidades muçulmanas à sociedade holandesa. Em resposta, o país vem adotando medidas que descaracterizam as políticas integracionistas de governos anteriores: como a proibição pelo Conselho de Ministros, em setembro de 2011, da utilização de burcas. "Holanda proíbe o uso da burca". In: *Uol Notícias*. 16 de setembro de 2011. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2011/09/16>.

cético quanto à integração de certas comunidades de migrantes foi a declaração da Chanceler federal alemã, Ângela Merkel, em outubro de 2010, para quem as tentativas da Alemanha de criar uma sociedade multicultural não funcionaram: para a Chanceler, os alemães sentem-se "ligados a valores cristãos", e "aqueles que não os aceitam não têm lugar na Alemanha". A declaração de Merkel destoou de afirmações feitas à época pelo então Presidente federal da Alemanha, Christian Wulff, para quem o Islã "também pertence à Alemanha", sendo a comunidade turca "parte" do país, e pareceu colocar a Chanceler ao lado daqueles que veem a imigração para a Alemanha, sobretudo de muçulmanos, como ameaça a uma sociedade que se supõe homogênea. O risco embutido na declaração de Merkel – que, cabe reconhecer, se esforçou para precisar e contextualizar suas palavras – é o de servir como estímulo "oficial" a uma islamofobia crescente na sociedade alemã – e também europeia –, haja vista o desmantelamento, em 2011, pelas autoridades federais alemãs, de rede de neonazistas que vinha perpetrando, há dez anos, ataques e assassinatos de migrantes, sobretudo de origem turca, em toda a Alemanha.

Nesse cenário, recrudescem temores quanto à incompatibilidade entre diversidade étnica e coesão social, que não são novos e foram alardeados nos vários momentos da História em que se verificou aumento crescente dos fluxos de migrantes, como, por exemplo, no pós-Segunda Guerra, nos EUA, com relação aos fluxos de judeus e de migrantes do sul da Europa, ou após a dissolução da antiga União Soviética, no que concerne à invasão, temida pelos países europeus ocidentais, de hordas de nacionais das ex-repúblicas soviéticas. Hoje, alguns dos principais temores quanto à relação entre diversidade étnica e coesão social referem-se, em larga medida, a preocupações de segurança nacional, mas também à preservação dos chamados "valores do bem-estar social". Para alguns estudiosos em migrações, o conflito estaria associado à relutância das comunidades receptoras em "compartilhar" suas conquistas sociais

com indivíduos que pertençam a outras "fronteiras" étnicas[28]. Em 2007, deu-se grande publicidade a artigo publicado por Robert D. Putnam, da Universidade de Harvard, que indicou, com base em estudo desenvolvido nos EUA, que, no curto prazo, migrações e diversidade étnica tendem a reduzir os níveis de solidariedade social[29]. No longo prazo, contudo, o autor considera que os efeitos da diversidade seriam positivos[30]. Caberia às sociedades modernas, a seu ver, criar um sentido novo e mais amplo de "nós". Putnam afirmou, ainda, que, apesar de reduzir os níveis de solidariedade social no curto prazo, a diversidade "does not produce 'bad race relations' or ethnically-defined group hostilities". Apesar de a mensagem final do autor ter sido positiva em relação aos efeitos da diversidade étnica e das migrações na formação dos países de destino, o aspecto mais mencionado sobre seu artigo foi a incompatibilidade entre a diversidade e a solidariedade social, no curto prazo, o que tem ajudado a cristalizar preconceitos, nos tempos atuais, baseados nesse tipo de suposição[31].

1.2.2. Segurança Nacional

Aspecto muito presente no debate contemporâneo sobre migrações internacionais é a capacidade de os Estados controlarem suas fronteiras. Embora seja o controle das fronteiras a atividade soberana por excelência, essas fronteiras, na prática, se mostram mais imunes ao controle estatal, do que é evidência a presença crescente de migrantes

28 SAGGAR, op. cit., p. 5.

29 Nas palavras de Putnam, "inhabitants of diverse communities tend to withdraw from collective life, to distrust their neighbours, regardless of the colour of their skin, to withdraw even from close friends, to expect the worst from their community and its leaders, to volunteer less, give less to charity and work on community projects less often, to register to vote less, to agitate for social reform more, but have less faith that they can actually make a difference, and to huddle unhappily in front of the television". PUTNAM, Robert D. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century". In: *Scandinavian Political Studies*. 2007. Disponível em: <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/Putnam.pdf>, p. 150.

30 Segundo Putnam, "successful immigrant societies create new forms of social solidarity and dampen the negative effects of diversity by constructing new, more encompassed identities". PUTNAM, op. cit.

31 JONAS, Michael. "The Downside of Diversity". In: *The New York Times*. 5 Aug. 2007. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2007/08/05/world/americas/05iht-diversity.1.6986248.html?pagewanted=all>.

irregulares nos países de destino, malgrado o maior controle de entrada desses grupos. Outro aspecto que informa o debate sobre migrações é o descompasso que existiria entre as políticas migratórias atuais, que teriam por objetivo estabelecer condições para migrantes "permanentes" (que desejam se estabelecer definitivamente nos países de destino), e o objetivo real da maioria dos migrantes, que não seria a permanência definitiva nos países de destino, mas, sim, a permanência de mais curta duração e dependente das condições de vida que lhe seriam oferecidas[32]. Segundo essa linha, os migrantes de hoje, sobretudo os laborais, seriam motivados por considerações mais imediatas sobre as vantagens oferecidas em cada destino e se caracterizariam por mobilidade mais dinâmica entre diferentes países receptores.

A "securitização" das migrações internacionais constitui o aspecto mais dramático do debate contemporâneo sobre migrações. Tal tendência resultou, em larga medida, do terror inaugurado pelos ataques às Torres Gêmeas, em setembro de 2001, assim como dos ataques terroristas em Madri e em Londres, em 2004 e 2005, respectivamente. Embora as investigações tenham revelado que os vínculos com as migrações foram tênues, uma vez que os indivíduos envolvidos vinham de comunidades há muito estabelecidas nos países onde ocorreram os eventos e já eram, em sua maioria, nacionais desses países, o ocorrido chamou atenção e conferiu visibilidade às comunidades de migrantes em países ocidentais, sobretudo aquelas de credo muçulmano, e contribuiu para exacerbar sentimento xenófobo em grandes parcelas das sociedades dos países receptores. No plano político, suscitou retrocessos significativos nas liberdades civis, cujo exemplo são as medidas antiterror adotadas pelo governo de George W. Bush, nos EUA, no período imediatamente posterior aos ataques terroristas àquele país, consubstanciadas no *Patriotic Act*, de 2001, que incorporou mudanças radicais na forma como o governo pode monitorar e investigar a vida privada dos cidadãos.

32 SAGGAR, op. cit., p. 5.

Embora, em termos percentuais relativos à população global, a grande maioria das pessoas ainda prefira permanecer em seus países de origem, as migrações constituem fenômeno que persistirá e poderá exacerbar-se no futuro, em termos numéricos e na complexidade dos aspectos que se relacionam, direta ou indiretamente, com o tema migratório. Ademais, o impacto das migrações internacionais pode ser diferente do que o sugerido pelas publicações especializadas, mesmo da ONU, dada a ausência de coleta de informação em vários países, a imprecisão dos dados existentes ou a ausência de dados comparáveis entre países[33]. Assim, muito do temor presente em sociedades ocidentais quanto à invasão de seus países por milhares de migrantes, no caso de uma abertura ou flexibilização do controle das fronteiras, baseia-se em evidências tênues, decorrentes da insuficiência de dados sobre a real dimensão das migrações. Não são os migrantes regulares ou irregulares os únicos a sofrer os efeitos desse ambiente "de controles exacerbados e sentimentos xenófobos"; também turistas, viajantes, estudantes provenientes de áreas consideradas "de risco" – de países com presença irregular estatisticamente comprovada ou presumida – são expostos às medidas de privação de liberdade, mesmo que temporárias, em sua chegada aos países de destino[34]. As migrações internacionais, em todas as suas facetas, impõem-se, assim, como elemento concreto a ser considerado na formulação de políticas públicas, nos âmbitos nacional, regional e multilateral. A complexidade inerente ao tema recomenda seu tratamento em foro que permita abordagem abrangente, equilibrada e imparcial, como as Nações Unidas.

33 NEWLAND, Kathleen. "Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction". In: *Migration Information Source*. Junho de 2003. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=136>.

34 MAIA, op. cit., p. 30.

1.3. Migrações e tendências demográficas

Em 2011, segundo a ONU[35], 42% da população mundial vivem em países de "baixa fertilidade"; 40% da população vivem em países de "fertilidade intermediária", e os 18% restantes, em países de "alta fertilidade"[36]. Em 31 de outubro de 2011, nasceu o sétimo bilionésimo ser humano, e se estima que a população mundial chegue a 9,3 bilhões de pessoas em 2050[37]. De acordo com a *2012 Revision of World Population Prospects*[38], esse número chegará a 10,9 bilhões de pessoas em 2100. O maior potencial de crescimento populacional encontra-se nos países de "alta fertilidade", que se concentram, em sua maioria, na África (39 dos 55 países africanos), assim como na Ásia (9 países), Oceania (6 países) e América Latina (4 países). Em geral, verificam-se as maiores taxas de fertilidade nas populações com níveis mais baixos de renda e de escolaridade. Entre 2011 e 2100, a população desses países deverá mais do que triplicar, passando dos 1,2 bilhões atuais para 4,2 bilhões de pessoas. No mesmo período, a população dos países de "fertilidade intermediária" aumentará em apenas 26%. Os países de "baixa fertilidade", por sua vez, vivenciarão declínio populacional de 20%, reduzindo-se a população total, nesses países, de 2,9 bilhões para 2,4 bilhões de pessoas. Na virada do próximo século, estima-se que apenas a população dos países de "alta fertilidade" continuará crescendo, a uma taxa média de 0,5% ao ano. As duas outras categorias de países

35 ONU. DESA. *2010 Revision of World Population Prospects*, *passim*. Nova York: ONU. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

36 Nos países de baixa fertilidade, as mulheres não têm filhos suficientes para assegurar que, em média, cada mulher seja substituída por uma filha que sobreviva até à idade de procriação. Entre tais países, encontram-se o Brasil e os países europeus, além de China, Rússia, Japão, Irã, Tailândia e Austrália, entre outros. Nos países de fertilidade intermediária, em media, cada mulher tem entre 1 e 1,5 filhas. Nessa categoria estão EUA, Índia, México, Egito, Argentina. Nos países de alta fertilidade, cada mulher tem mais de 1,5 filhas. Paquistão, Nigéria, Filipinas, Etiópia, República Democrática do Congo, Tanzânia, Sudão, Quênia, Iraque, Afeganistão, Gana, Iêmen e Moçambique respondem por 75% da população desses países.

37 A estimativa foi avaliada de acordo com a "variante média" utilizada no estudo do DESA. ONU. DESA, 2010, op. cit., p. 20.

38 ONU. DESA. *2012 Revision of World Population Prospects*, *passim*. Nova York: ONU. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP212>.

estarão em declínio populacional, a uma taxa de aproximadamente 0,3% ao ano.

A expectativa de vida deverá elevar-se nos três grupos de países. O envelhecimento da população será mais acelerado nos países de "baixa fertilidade", em razão do declínio de fertilidade e da maior longevidade da população, decorrente dos índices mais elevados de renda e de desenvolvimento. Em 2011, 11% da população dos países de "baixa fertilidade" tinham 65 anos ou mais, e apenas 34% eram mais jovens que 25 anos. Em 2050, 26% da população dos países de "baixa fertilidade" terão 65 anos ou mais, e apenas 24% serão menores de 25 anos. O envelhecimento da população é mais lento, por sua vez, em países de "alta fertilidade", que ainda possuem população muito jovem e expectativa de vida ainda mais reduzida. No ano de 2010, 62% da população dos países de "alta fertilidade" eram menores de 25 anos; estima-se que essa proporção deverá declinar para 48% em 2050 e para 35% em 2100. Em paralelo, a proporção de pessoas, nos países de "alta fertilidade", com 65 anos ou mais se elevará a taxas mais tímidas, passando de 3% em 2010 para 6% em 2050 e 16% em 2100, o que reflete, por igual, o baixo nível de renda e de desenvolvimento, assim como a reduzida expectativa de vida, atualmente vivenciadas por esses países.

Segundo a ONU[39], esses dados demonstrariam a situação de "defasagem demográfica" entre os países de "baixa fertilidade", que, em geral, representam países desenvolvidos ou em rápido processo de desenvolvimento, e os países de "alta fertilidade", grupo no qual se encontra grande parte dos países de menor desenvolvimento relativo. Não é essa uma descoberta recente, contudo. Em 2000, a ONU já havia reconhecido a relevância dos fluxos migratórios como instrumento para intervir no crescimento populacional dos países, compensando a defasagem demográfica entre os países receptores

39 ONU. DESA, 2010, op. cit., p. 22-24.

e emissores de migrantes[40]. Ao se compararem as migrações com as taxas de crescimento natural (i.e, quando o crescimento populacional decorre apenas do número de nascimentos e mortes), percebe-se que as migrações internacionais teriam efeito relativamente pequeno na redução do crescimento populacional na maioria dos PEDs, mas teriam efeito significativo no crescimento populacional nos países mais desenvolvidos. Afirma a ONU que

> in comparison to the effect of international migration in reducing population growth in the developing areas of the world, its contribution to the increase of population growth in the more developed regions is striking; international migration can be an important component of population growth and a major determinant of the eventual population size reached, especially in countries whose net international migration levels are substantial and where natural increase is low.

Sobre os países europeus, afirma que o crescimento natural negativo, que já prevalecia na Europa naquele momento e que seria mais acentuado no futuro, torna as migrações internacionais uma "força mitigadora" da prevista redução da população europeia. Os resultados são ainda mais reveladores da importância das migrações internacionais para o crescimento populacional de países desenvolvidos quando se considera a ausência de qualquer fluxo migratório (*zero-migration scenario*): caso houvesse um *zero-migration scenario* no período 2000--2050, por exemplo, a população nesses países reduzir-se-ia em 11%[41].

O fator demográfico será um dos elementos que mais afetará a dinâmica migratória no futuro. Existe uma correlação negativa entre a tendência demográfica e a situação econômica dos países, pois, em linhas gerais, países receptores, geralmente desenvolvidos, experimentam tendência de desaceleração do crescimento populacional. Segundo dados

40 ONU. DESA. *2000 Revision of World Populations Prospects*. Nova York: ONU. Disponível em: <www.un.org/esa/population/publications/wpp2000/chapter4.pdf>, p. 145-148.

41 ONU. DESA, 2010, op. cit., p. 149.

da OIM, ademais, a projeção do estoque de mão de obra em países desenvolvidos permanecerá em torno de seiscentos milhões de pessoas até 2050, ao passo que, nos PEDs, esse número chegará a 3,6 bilhões de pessoas já em 2040, o que reflete as diferentes tendências demográficas entre esses grupos de países[42]. A demanda por trabalho migrante deverá elevar-se nos países desenvolvidos, como forma de responder à defasagem de mão de obra autóctone. A necessidade de equilíbrio entre oferta e demanda de mão de obra, no plano global, parece, portanto, evidente e reforça, ademais, a relevância e oportunidades apresentadas pelas migrações internacionais.

Esses resultados demonstram a conveniência de se promover melhor entendimento sobre a contribuição e o impacto das migrações internacionais no crescimento populacional. A perspectiva demográfica deveria, assim, informar a elaboração das políticas migratórias dos países, em particular dos países desenvolvidos, onde a migração internacional cumpre efetivamente o papel de inibidor da tendência de redução populacional. Esse fato poderia impulsionar maior cooperação entre países de origem e de destino, com base no reconhecimento de que as migrações apresentam oportunidades e benefícios para ambos os grupos de países, em termos econômicos, demográficos, sociais e culturais, assim como para os próprios migrantes. Prevalece, contudo, concepção essencialmente negativa das migrações internacionais e dos migrantes, que se revela nos crescentes índices de rejeição da opinião pública, em particular em países de destino.

1.4. Migrações e globalização

As migrações não são fato novo na História. Tampouco surgiram com a globalização. Os seres humanos sempre se deslocaram em busca de novas oportunidades ou para escapar da pobreza, de conflitos ou

42 OIM, 2010, op. cit., 2010, p. 4.

de desastres ou degradação ambiental. Aspecto comum na história humana desde seus princípios, em todos os continentes, as migrações em massa assumiram nova dimensão com a "conquista" e posterior colonização do "Novo Mundo" pela Europa, a partir do século XVI e, sobretudo, com os grandes fluxos migratórios europeus de meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. As migrações nesse período eram essencialmente transatlânticas, sendo os países da Europa os países de origem dos migrantes. Os movimentos que tiveram início a partir de 1945 e se expandiram fortemente na década de 80 passaram a envolver todas as regiões do mundo, como pontos de origem e destino dos migrantes, sendo a Europa e os EUA regiões preferenciais de destino. O ineditismo da questão nos tempos atuais deve-se ao seu escopo global, à magnitude dos números envolvidos (em termos do volume de pessoas, dos países envolvidos nos trajetos ou do dinheiro movimentado pelos migrantes nos países de destino e de origem), à crescente importância do tema na formulação de políticas nacionais e internacionais e suas consequências econômicas, políticas e sociais na totalidade dos países. A mobilidade é sem precedentes entre as populações, em particular no setor de migração laboral, onde se sobressai o trânsito facilitado dos profissionais mais qualificados, seja de países desenvolvidos ou em desenvolvimento, no mundo "transnacional" das grandes empresas multinacionais contemporâneas.

A mobilidade foi facilitada por mudanças políticas, econômicas e culturais, bem como por avanços tecnológicos nos setores de transportes e comunicações, que caracterizam a era da globalização. As migrações são, assim, aspecto central da globalização, componente integral de espaços globais, que se tornaram interdependentes. Nas palavras de Jonathon W. Moses, "não há tema mais global" que as migrações internacionais[43]. Aspectos das migrações contemporâneas, como a migração irregular para os polos dinâmicos da economia global de indivíduos não qualificados,

43 MOSES, Jonathon W. *International Migration, Globalization's last frontier.* Nova York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 2.

o papel crescente de organizações criminosas no tráfico de pessoas, a mobilidade facilitada de indivíduos qualificados e a transnacionalização das grandes companhias relacionam-se ao processo de crescente internacionalização da economia, iniciado nos anos setenta. Seja qual for a análise adotada, depreende-se que a globalização representa contexto crucial para se entender o fenômeno migratório no século XXI.

Em geral, a análise do processo de globalização dá-se por meio da avaliação de aspectos quantitativos do fenômeno – que são, de fato, expressivos, haja vista o número de pessoas que se deslocam ou a dimensão das trocas efetuadas contemporaneamente entre os países, em termos econômicos, culturais, políticos e sociais. A abordagem quantitativa, embora válida, pode dar espaço a equiparações empíricas em relação a outros períodos da História, em que o fluxo de pessoas e a inter-relação entre países e povos foram igualmente significativos. Há diferenças qualitativas, contudo, entre o fenômeno migratório nos dias de hoje e no período anterior à Primeira Guerra Mundial. Para Henk Overbeek, o "qualitativamente" novo na era contemporânea, em comparação com o ocorrido, por exemplo, no final do século XIX, seria a incorporação progressiva dos indivíduos em redes de comunicação e em relações de produção de ordem global[44]. Esse fenômeno decorreria da mercantilização dos bens, dos serviços e da "natureza", que atingiria, inclusive, aspectos inerentes ao ser humano, como a força de trabalho ou o código genético dos indivíduos. Assim, a globalização seria, simultaneamente, fenômeno "familiar", uma vez que já verificado no passado, e fenômeno qualitativamente novo, onde a mercantilização atingiria esferas da existência humana, que nunca antes foram penetradas pelo mercado[45].

Overbeek não trata, contudo, de elemento central que também diferencia as migrações de hoje dos grandes deslocamentos humanos

44 OVERBEEK, Henk. "Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration". In: GHOSH, Bimal (Org.). *Managing Migration, Time for a New International Regime?* Nova York: Oxford University Press, 2003, p. 49.

45 OVERBEEK, op. cit., p. 16.

anteriores: na ordem liberal do fim do século XIX, a grande liberdade no movimento de bens e capitais fazia-se acompanhar pela livre circulação de pessoas; no mundo contemporâneo, houve uma clivagem entre a circulação do capital e do trabalho, principalmente a partir de 1945. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tem-se buscado assegurar a liberdade de circulação apenas para bens e capitais, mas não para pessoas. Assim, enquanto os elementos da "mercantilização" determinada pela globalização contemporânea (bens, serviços e capital) foram objeto de negociações multilaterais e submetidas à normatização para o controle, ou facilitação, das trocas entre os países, os deslocamentos dos indivíduos, consubstanciados nas migrações internacionais, encontram-se à margem do processo de normatização multilateral, promovidos por organismos e instituições multilaterais, como a ONU, o GATT/Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O tratamento dispensado às migrações pelos foros internacionais parece contradizer, portanto, o próprio espírito da globalização.

Embora a globalização tenha encurtado as distâncias e permitido aproximação maior entre os povos, tornando o mundo "menor", em termos de conhecimento e acesso ao "outro", muitos países tiveram suas fronteiras reforçadas, tornando-se verdadeiras fortalezas ou "feudos modernos", como é o caso dos EUA e da Europa. Nas palavras de Joseph H. Carens, "citizenship in western liberal democracies is the modern equivalent of feudal privileges – an inherited status that greatly enhances one's life chances"[46]. Símbolo dramático dessa realidade é o muro construído na cidade de Mellila, na Espanha, para impedir a entrada de migrantes africanos no continente[47]. O fortalecimento das fronteiras fez-se acompanhar do recrudescimento de sentimentos

46 CARENS, Joseph H. *Aliens and Citizens:* The Case for Open Borders. 1987. Disponível em: <www.mrrena.com/misc/carens_borders.php>, p. 2.

47 Segundo ONGs de direitos humanos, 225 pessoas morreram apenas na fronteira sul da Europa em 2012.

negativos em relação ao estrangeiro e, consequentemente, ao migrante. O mundo contemporâneo vivencia, assim, situação contraditória: ao mesmo tempo em que é facilitada a mobilidade dos indivíduos, em consequência da evolução dos meios de transporte e do maior fluxo de informações na era da globalização, são os indivíduos repelidos pelo regime moderno de controle de fronteiras, cujas técnicas cada vez mais sofisticadas impossibilitam, na prática, seu deslocamento.

Para Jonathon W. Moses, a relação entre globalização e migrações pautar-se-ia por paradoxo, relacionado à oposição entre as forças aglutinadora e desagregadora suscitadas pela globalização. Embora estejam os indivíduos mais "próximos", como resultado dos avanços tecnológicos e econômicos (liberalização comercial) deflagrados pela globalização – que atuariam como elementos aglutinadores –, acentuou-se a distância entre as sociedades, haja vista a acentuação das diferenças nos padrões e oportunidades de vida predominantes nas regiões desenvolvidas e em desenvolvimento. Essa desigualdade teria efeito desagregador. A tensão entre os efeitos aglutinador e desagregador da globalização sobre as migrações internacionais reflete-se, por exemplo, no número diário de vítimas que sucumbem na tentativa de atravessar as fronteiras, por terra ou por mar, bem como as vítimas do tráfico ilegal de pessoas – cuja cifra ultrapassa 2,5 milhões de indivíduos, segundo dados da ONU[48].

Segundo alguns teóricos das migrações, na globalização contemporânea, a desigualdade socioeconômica é provavelmente a maior já verificada em termos globais e é particularmente evidente nas migrações internacionais[49]. Como reflexo dessa desigualdade, regimes migratórios diferenciados são postos em prática nos países desenvolvidos de destino, onde os profissionais qualificados são atraídos para seus mercados de trabalho, ao passo que os indivíduos com baixa

48 UN. GIFT. "Human Trafficking: the Facts". 2011. Disponível em: <www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/labour/Forced_labour/HUMAN_TRAFFICKING_-_THE_FACTS_-_final.pdf>.

49 CASTLES; MILLER, op. cit., p. 56.

qualificação são perseguidos e excluídos, progressivamente, das benesses da globalização. No mundo globalizado, a mobilidade tornou-se "the most powerful and most coveted stratifying factor: the riches are global, the misery is local"[50].

1.5. Migrações e soberania

Se o princípio da soberania do Estado-nação, inaugurado pelo Tratado de Westfália, de 1648, marcou a era moderna, uma característica da era contemporânea é justamente o desafio representado pelas migrações internacionais ao conceito de soberania dos Estados, em particular no controle dos movimentos transfronteiriços[51]. A migração irregular cresce em todo o mundo, malgrado todos os esforços para coibir a entrada de migrantes irregulares nos países de destino. Para alguns analistas, os controles migratórios nas fronteiras são largamente ineficazes[52]. O fato de a migração ter aumentado nos últimos anos faz surgir descompasso entre a realidade e o propósito das atuais políticas migratórias. Alguns estudiosos ponderam que a soberania jamais foi um conceito "absoluto e indivisível", uma vez que, desde sua criação, após a Paz de Westfália, os Estados reconheciam que a soberania era prerrogativa limitada pelas obrigações internacionais consideradas necessárias para a própria sobrevivência e consolidação do sistema de Estados[53]. A soberania é considerada construção histórica, cambiante no tempo e nunca absoluta ou indivisível. Assim, a relativização da soberania, que se verifica, hoje, pela premência de se cumprirem os acordos internacionais, não seria fato inédito, mas, antes, inerente ao exercício da soberania em si. Por outro lado, o princípio da soberania dos Estados não é afetado pelo reconhecimento dos direitos humanos

50 Idem, ibidem, p. 57.

51 Idem, ibidem, p. 3.

52 MOSES, op. cit., p. 5.

53 OVERBEEK, op. cit., p. 61.

básicos de qualquer indivíduo dentro de suas fronteiras. Nenhum tratado internacional sobre direitos humanos retirou do Estado o direito de estabelecer critérios para a admissão, permanência e trabalho dos migrantes em seu território[54].

Outro desafio ao conceito de soberania residiria no componente transnacional das migrações internacionais. Atualmente, as redes de migrantes e as diásporas atuam de forma organizada na facilitação e promoção do deslocamento internacional dos compatriotas. O fluxo de imigrantes para um determinado país depende, em larga medida, do estoque de migrantes lá existente, bem como do grau de eficácia da diáspora em atrair e integrar o novo imigrante no mercado local. Em muitos casos, a diáspora toma para si as funções de promover a integração dos migrantes recém-chegados, as quais deveriam caber, idealmente, ao governo do país receptor. Também na migração de trabalhadores é marcante o aspecto transnacional dos fluxos, haja vista o deslocamento de pessoal qualificado entre as diferentes filiais das grandes empresas multinacionais. Embora não signifique, obviamente, o desaparecimento dos Estados nacionais, o transnacionalismo inerente às migrações contemporâneas torna evidente a importância do papel a ser desempenhado pela cooperação internacional no tema migratório.

1.6. Migrações e desenvolvimento

A relação entre migrações e desenvolvimento é clara, haja vista o nexo causal existente entre a desigualdade nos níveis de desenvolvimento entre os países e a opção por migrar como alternativa para se buscar melhores condições de vida. O debate internacional sobre a interface entre migrações e desenvolvimento, por sua vez, oscila entre interpretações positivas ou negativas, abrangentes ou mais restritas do impacto das migrações nos países de origem e nos países receptores

54 PERRUCHOUD, Richard. "Migrants' rights and International Law". In: *Seminar on Human Rights and Migrants*. Washington, abril de 1998, p. 3. Disponível em: <www.rcmvs.org/documentos/investigacion/Rights.htm>.

de migrantes. Por longo tempo, predominaram considerações sobre o êxodo de profissionais qualificados e seus efeitos negativos nos países de origem – configurando o fenômeno da "fuga de cérebros" (*brain drain*), do que é exemplo clássico a "fuga" de enfermeiras dos países do Caribe e de médicos da África Subsaariana para os EUA e Europa, amplamente comentado nos foros e publicações sobre migrações internacionais[55] –, assim como a ocupação pelos migrantes, nos países de destino, de postos de trabalho que caberiam à mão de obra local, e o efeito das remessas nas sociedades de origem dos migrantes. Debates desse tipo implicavam a existência de conflito entre os países emissores e receptores no que diz respeito aos benefícios das migrações, que seriam mutuamente excludentes: assim, o *brain drain* beneficiaria os países de destino, em detrimento da prosperidade dos países de origem, ao passo que as remessas dos migrantes para os países de origem se dariam em detrimento de investimentos nos países de destino. Esse enfoque restrito e excludente dos impactos das migrações impedia abordagem mais positiva, que reconhecesse e buscasse avaliar a gama ampla dos benefícios derivados das migrações para os países de destino e de origem, assim como para os próprios migrantes.

Ao singularizar o tema migratório como um dos principais desafios à comunidade internacional no início do atual milênio, no Relatório *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*[56], de 2002, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, determinou certa inflexão na abordagem das migrações, buscando imprimir viés mais positivo ao tema. Annan reconheceu sua complexidade, permanência e intrincada relação com a globalização, assim como seu potencial benéfico para todos os países. A Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI), criada por sua iniciativa, em 2003, realçou os benefícios das

55 CGMI, op. cit., p. 24-26.

56 ONU. Documento 57/387 de 9 de setembro de 2002. *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change.*

migrações para o desenvolvimento dos países de origem e de destino[57]. Em setembro de 2006, a relação entre migrações e desenvolvimento foi o tópico principal do I Diálogo de Alto Nível (DAN) sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento realizado na ONU, com a participação de representantes de países de destino, de trânsito e de origem.

Essa abordagem mais abrangente sobre os impactos das migrações para a totalidade dos países envolvidos passou a ser incorporada nos foros internacionais. Documentos internacionais mais recentes, como o Relatório de Desenvolvimento Humano 2009, do PNUD, apontaram a relação positiva entre migrações e desenvolvimento, que atua como instrumento propulsor da economia, também nos países de destino. Alguns estudos indicaram, por outro lado, as deficiências ainda existentes na análise da relação entre migrações e desenvolvimento: para o Banco Mundial, essa relação seria "unsettled and unresolved"[58]. Sobre a relevância das remessas, o Banco Mundial chamou atenção, em 2006, para a necessidade de se adotar abordagem cautelosa, pois os benefícios das remessas estariam "superestimados", uma vez que os custos sociais e econômicos das migrações nos PEDs não seriam devidamente levados em conta nas análises[59]. Há pouca literatura especializada, ainda, sobre o fenômeno do *silent backwash flow* dos países do Sul para os países do Norte, o que se dá não só pelo pagamento de tributos e impostos, mas pelo investimento educacional de muitos migrantes nas instituições dos países de destino[60].

Embora pareça refletir a preocupação tradicional dos PEDs, inclusive do Brasil, de incorporar de forma mais ampla a "dimensão do desenvolvimento" à agenda internacional, a associação entre migrações e desenvolvimento tem servido, na prática, à estratégia dos países desenvolvidos de destino para limitar o debate migratório aos aspectos

57 CGMI, op. cit., p. 26-31.

58 CASTLES; MILLER, op. cit., p. 58.

59 Idem, ibidem, p. 62.

60 Idem, ibidem, p. 61.

de viés mais notadamente econômicos e pouco controversos da questão, como as remessas. Nas negociações multilaterais sobre migrações, os países desenvolvidos de destino argumentam que os aspectos políticos relacionados ao fenômeno migratório – como os direitos humanos e a integração dos migrantes nas sociedades de destino – não têm relação direta com a dinâmica do desenvolvimento econômico e deveriam, portanto, ser excluídos dos debates. Ao sobrevalorizar o viés econômico do fenômeno, os países desenvolvidos buscam transferir aos migrantes a maior parcela do ônus pela promoção do desenvolvimento em seus países de origem. Os PEDs, em resposta, tentam evitar que abordagem restrita do tema migratório negligencie o necessário debate sobre a proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal. Realçam os efeitos positivos dos migrantes também para os países de destino, onde pagam tributos e desempenham importante papel na movimentação da economia. Argumentam que os migrantes, mesmo ocupando níveis mais baixos da hierarquia laboral, em postos não mais almejados pela população ativa local, contribuem positivamente para o bem-estar da população nos países de destino, em particular se forem considerados os efeitos indiretos (como o tempo livre proporcionado às mulheres, quando empregam migrantes para cuidar de sua casa, filhos e/ou idosos).

A dinâmica da relação entre migrações e desenvolvimento é complexa e ainda não inteiramente compreendida. A mera incorporação de suposta "dimensão do desenvolvimento" aos debates internacionais sobre o tema, conforme preconizado pelos países desenvolvidos, não tem assegurado, até o momento, encaminhamento das discussões num viés favorável aos interesses dos PEDs. A relação entre as migrações e o desenvolvimento mantém-se, portanto, como questão controvertida da agenda internacional, a demandar debate mais aprofundado entre a pletora de atores envolvidos no tratamento do tema migratório. Com isso, realça-se a importância da definição do *locus* mais apropriado para tal debate, de maneira em que se possa abordar, de forma equilibrada, os

diversos aspectos e prismas afetos aos diferentes atores, seja os países de destino, trânsito ou origem, os próprios migrantes, as associações laborais, o setor privado e a sociedade civil.

1.7. As remessas internacionais

Remessas são consideradas um dos elementos concretos de ligação entre migrações e desenvolvimento ou a "face mais humana das migrações"[61], pois constituem o resultado mais palpável dos esforços dos indivíduos que optaram por tentar nova vida em países desconhecidos. De acordo com dados do Banco Mundial, de abril de 2012, o volume total de remessas para PEDs, em 2011, foi de US$ 372 bilhões, o que representa recuperação de 12,1% em relação a 2010 (US$ 332 bilhões). Em valores totais, incluindo o montante enviado para países de origem de alta renda, as remessas atingiram, em 2011, US$ 501 bilhões.

As remessas mostraram-se resistentes à crise financeira de 2009 e 2011 e tornaram-se fonte ainda mais importante de financiamento externo para muitos PEDs. Tiveram crescimento positivo em praticamente todas as regiões, à exceção do Oriente Médio e do Norte da África, onde os fluxos foram reduzidos em razão das manifestações havidas no contexto da Primavera Árabe. Os principais PEDs receptores de remessas, em 2011, foram: Índia (US$ 64 bilhões); China (US$ 62 bilhões); México (US$ 24 bilhões); e as Filipinas (US$ 23 bilhões). As remessas para PEDs de origem de migrantes devem elevar-se, segundo o Banco Mundial, a uma taxa anual de 7 a 8%, alcançando US$ 467 bilhões em 2014. Essa previsão pode ser afetada, contudo, pelas incertezas quanto às taxas de crescimento nos principais países de destino. As elevadas taxas de desemprego na Europa e nos EUA têm também afetado as perspectivas de emprego para migrantes e contribuído para enrijecer

61 SCHWEIZER, Luciano. "Remessas de Brasileiros no Exterior". In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 279.

políticas migratórias nesses países. A possibilidade de agravamento da crise financeira na Europa, assim como taxas de câmbio voláteis e a incerteza quanto aos preços internacionais do petróleo também incidem sobre o desempenho das remessas no futuro[62].

Segundo a OIM, os dez maiores receptores de remessas são, em ordem decrescente, Índia, China, México, Filipinas, França, Bangladesh, Espanha, Alemanha, Nigéria e Bélgica[63]. Na América Latina e Caribe, o Brasil ocupa o segundo lugar como receptor de remessas, imediatamente atrás do México. Em termos relativos, as remessas representaram, em dez países, mais do que uma quinta parte do PIB[64]. As remessas geralmente excedem o valor da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA): por exemplo, na França, migrantes enviam a seus países de origem, fora da UE, remessas anuais de 8 bilhões de euros, equivalente ao valor total despendido pelo França em ODA a PEDs, em geral[65]. Segundo a CGMI, as remessas representavam, em 2004, o triplo do valor de ODA destinado a países de baixa renda e constituíam a segunda maior fonte de financiamento externo em PEDs, após o investimento estrangeiro direto[66]. As remessas muitas vezes superam o montante de investimentos dos próprios governos dos países de origem de migrantes no setor social: em 2005, por exemplo, as remessas para a Índia equivaleram a mais do que o dobro dos investimentos do governo indiano em educação e saúde[67].

Nas negociações internacionais sobre migrações, é debatido o papel das remessas na promoção do desenvolvimento nos países de origem, em particular naqueles de menor desenvolvimento relativo. Os PEDs

62 BANCO MUNDIAL. *Migration and Development Brief*. 2012. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief18.pdf>.

63 OIM, 2010, op. cit., p. 118.

64 Tadjiquistão, Tonga, República da Moldóvia, Quirguistão, Lesoto, Samoa, Líbano, Guiana, Nepal e Honduras. OIM, 2010, op. cit., p. 119.

65 FRANÇA. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E EUROPEIAS. *Migration*: A New Perspective; Building Global Governance, 2008. Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Study_on_global_governance_of_migration.pdf>, p. 74.

66 CGMI, op. cit., p. 26.

67 CASTLES; MILLER, op. cit., p. 60.

buscam salientar o caráter privado e voluntário das remessas e o fato de que não podem substituir a ODA, que é obrigação assumida pelos países desenvolvidos, em 1970, na 25ª sessão da AGNU, de aplicar 0,7% de seu PIB anual em programas de assistência ao desenvolvimento dos PEDs[68]. Os PEDs tentam coibir a tentativa dos países desenvolvidos, muitas vezes auxiliados pelos secretariados de certas organizações internacionais, de promover as remessas como verdadeira "panaceia" do desenvolvimento e substituta da ODA – devida, mas jamais integralmente cumprida, pela maioria dos países desenvolvidos –, bem como de transferir ao migrante a responsabilidade por sanar os problemas estruturais de seus países[69]. A comparação entre remessas e investimentos governamentais deve partir do reconhecimento de sua diferente natureza, pois são as remessas fonte voluntária e privada de recursos, enviadas por indivíduos residentes em países estrangeiros para seus familiares que permaneceram nos países de origem. Não cumprem, portanto, função formal ou oficial de promoção do desenvolvimento. Assim, as remessas não serão necessariamente utilizadas para fins de desenvolvimento das comunidades ou dos países, uma vez que podem servir a propósitos individuais. Dada sua natureza privada, é reduzido o escopo de intervenção governamental no papel das remessas como promotor de desenvolvimento. As remessas não substituem o estabelecimento de políticas nacionais para a promoção do desenvolvimento, em bases sustentáveis. Não substituem os investimentos estrangeiros diretos e tampouco eximem os países desenvolvidos de cumprir suas obrigações de ODA e de transferência de tecnologia para os PEDs e países de

68 ONU. Resolução 25/2626 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1970. *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*. Segundo o parágrafo 43 da Resolução, "in recognition of the special importance of the role which can be fulfilled only by official development assistance, a major part of financial resource transfers to the developing countries should be provided in the form of official development assistance. Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7 per cent of its gross national product at market prices by the middle of the Decade".

69 LEVITT, Peggy; LAMBA-NIEVES, Deepak. "It's not Just About the Economy, Stupid – Social Remittances Revisited". Maio de 2010. In: *Migration Information Source*. Disponível em: <www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=783>.

menor desenvolvimento relativo, assumidas nos vários instrumentos multilaterais voltados ao desenvolvimento.

É discutida também a necessidade de se facilitar o trânsito das remessas, reduzindo os custos associados à transferência para países de origem, em particular PEDs, os quais podem chegar a até 25% do montante remetido[70]. Também relevante no debate é a avaliação das "remessas sociais", que se referem aos efeitos das remessas para além de considerações econômicas, por exemplo, na contribuição para a disseminação de ideias, valores e conhecimento nos países de origem[71]. Tema cada vez mais frequente de estudos é, ainda, o papel das remessas sociais na disseminação de valores religiosos, nos países de origem e de destino, o que pode ter efeito desestabilizador, em razão do embate entre valores muitas vezes contraditórios sobre o papel da religião nas sociedades. Atribui-se a migrantes a disseminação, em países como Índia e Paquistão, de versões mais radicais e fundamentalistas do Hinduísmo e do Islamismo, comuns em países de destino do Golfo Pérsico, o que contribui, ao fim e ao cabo, para o agravamento das tensões religiosas na Ásia Meridional[72].

1.8. Crise econômica e migrações internacionais

Situações de crise econômica contribuem, historicamente, para reforçar a tensão entre o crescente fluxo internacional de migrantes e o reduzido leque de oportunidades legais de entrada nos países de destino[73]. Segundo a OIM, a crise financeira internacional e a recessão por ela provocada, em 2008-2009, reduziu o PIB global em 2,2% em 2009[74]. A crise foi retomada em 2010, após breve período de recuperação

70 CGMI, op. cit., p. 27.

71 LEVITT; LAMBA-NIEVES, op. cit., p. 1.

72 Idem, ibidem, p. 3.

73 GHOSH, Bimal. *The Global Economic Crisis and Governance of Human Mobility*. 2010. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_economic_crisis_human_mobility.pdf>. p. 5.

74 OIM, 2010, op. cit., p. 122.

global, desta vez exacerbada pela crise do euro na Europa. Com base em dados da OIM, o estoque global de migrantes não se reduziu em resposta à crise financeira. Ocorreu, entretanto, diminuição do fluxo de novos migrantes em várias regiões do mundo, em decorrência da redução das oportunidades econômicas nas sociedades de destino – divulgadas aos nacionais pelas respectivas redes de migrantes – ou de políticas mais restritivas de ingresso[75].

A situação dos migrantes que permaneceram nos países de destino deteriorou-se, em linhas gerais. Os migrantes são usualmente a categoria mais vulnerável de trabalhadores afetados pela redução do número de vagas de trabalho, uma vez que são, em geral, jovens, que ocupam vagas temporárias, têm educação formal reduzida e concentram-se em setores mais primariamente afetados pela recessão, como os setores de construção civil, manufatureiro e de serviços. Em muitos casos, estão empregados na economia informal (sobretudo aqueles em situação migratória irregular) e, portanto, não são contemplados pelas redes de proteção social, mantidas pelos governos dos países de destino[76].

Há visões positivas quanto à dimensão da crise internacional nas migrações. Para Bimal Ghosh, da Universidade de Columbia, as crises seriam oportunidade para o incremento da cooperação entre países emissores e receptores de migrantes, o que resultaria em benefícios não só para os migrantes e os países de origem, mas para a economia global como um todo. Ghosh alerta que os países deveriam evitar a adoção de posturas introspectivas e isolacionistas, como aconteceu na Grande Depressão de 1930[77] e buscar fortalecer, na cooperação internacional, o reconhecimento das vantagens oferecidas pelas migrações em termos globais. Segundo Ghosh, as medidas adotadas pelo G20, em 2009,

75 Idem, ibidem, p. 124.

76 Os migrantes residentes nos EUA e na Europa enfrentaram níveis mais elevados de desemprego do que os trabalhadores nativos, em decorrência da crise financeira. Idem, ibidem, p. 123.

77 Medidas restritivas adotadas pelos Estados Unidos e pela França no período imediatamente posterior e durante a Depressão de 1930 incidiram fortemente no ambiente social daqueles países, no que concerne à visão em relação ao "Outro". In: GHOSH, 2010, op. cit., p. 5.

nas Cúpulas de Londres e Pittsburgh, no sentido de se desenvolver abordagem global harmonizada para o tratamento da crise, baseada em coordenação política, poderia ser um sinal positivo quanto à aceitação futura da importância de se aperfeiçoar a governança global das migrações[78]. Ghosh acredita que a ausência de arcabouço internacional formal sobre migrações contribui para elevar a tensão em relação ao fenômeno migratório em momentos de crise econômica. Caso houvesse regras ou princípios multilaterais claros para coordenar a cooperação entre os Estados, seria mais fácil, a seu ver, o estabelecimento de medidas reparadoras dos efeitos da crise nos fluxos migratórios. A existência de um regime claramente identificável sobre migrações aportaria, ademais, mais confiança entre os Estados, o que constitui elemento relevante em meio a crises econômicas internacionais, assim como preveniria o estabelecimento de medidas unilaterais restritivas de controle dos fluxos migratórios[79].

O que prevalece no momento, contudo, é uma tendência anti-imigrante, mesmo que velada, exacerbada pela situação econômico-financeira desfavorável em grande número de países. A dispersão de foros para o tratamento do tema migratório no plano internacional contribui para a prevalência de visão parcial das migrações, que impede a avaliação crítica abrangente de seus benefícios e faz perdurar temores dos setores da sociedade mais refratários à integração dos migrantes nas sociedades de destino.

78 Idem, ibidem p. 6.

79 Idem, ibidem p. 8.

Capítulo 2

O Brasil e as migrações internacionais

2.1. Antecedentes

O Brasil foi, ao longo de sua história, país receptor de imigrantes. As migrações contribuíram para formar nossa nacionalidade: a significativa diversidade e riqueza cultural brasileiras são o legado de várias ondas migratórias, de continentes e países diversos, que, ao longo dos séculos, por diferentes meios e razões, ocuparam e colonizaram o território brasileiro. Partiram de migrantes os primeiros relatos da terra brasileira e do encontro entre a cultura nativa e a do colonizador, como a Carta de Pero Vaz de Caminha e os relatos de Manuel da Nóbrega e outros. A cultura brasileira reflete, por igual, os costumes e tradições indígenas, assim como a história trazida para o Brasil pelos mais de quatro milhões de africanos escravizados, durante a vigência da escravatura no país. Entre 1836 a 1980, houve grande diversidade de raças, povos e nacionalidades que imigraram para o Brasil. Os maiores contingentes, nesse período, foram de portugueses, italianos, espanhóis, alemães, japoneses,

russos, austríacos, sírio-libaneses, poloneses e franceses[80]. Até 1980, portanto, as questões migratórias interessavam ao Brasil na perspectiva de país de destino.

A partir da década de 80, o aumento das facilidades de informação e transporte intercontinental, associados ao processo de globalização, conjugou-se a quadro doméstico de estagnação econômica e desemprego, o que acabou por desencadear o início de correntes emigratórias que se prolongam até os dias atuais. O Brasil se deu conta, paulatinamente, inclusive na formulação da política nacional migratória, de que se tornara também um país de emigração[81]. Desde os anos 2000, com a retomada da economia, entre outros aspectos, o Brasil tem retomado progressivamente a condição de país de destino. O número crescente de haitianos, bolivianos e outros que adentram o país diariamente é sinal da atual natureza dual do Brasil no campo migratório.

Cabe ponderar, contudo, que, apesar do elevado contingente de imigrantes em determinados momentos históricos do país, sobretudo no período entre a segunda metade do século XIX e a década de 30, a importância dos movimentos migratórios internacionais para a conformação dos indicadores demográficos brasileiros foi reduzida, em termos relativos. Hoje, estima-se que o número de estrangeiros residentes no Brasil represente pouco mais de 0,5% da população brasileira – sendo a média dos países desenvolvidos de destino em torno de 4 a 5% da população. Quanto à emigração, mesmo no auge do movimento emigratório dos anos 80 e 90, a diáspora brasileira no exterior equivalia a menos de 2% da população total do Brasil, percentual ainda pouco expressivo, inclusive em comparação com países vizinhos. Em termos absolutos, contudo, a diáspora brasileira, de cerca de três milhões de pessoas, representa a população de países vizinhos, como o Uruguai.

80 MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. *Migrações Internacionais no Brasil:* Realidades e Desafios Contemporâneos. Disponível em: <www.gritodelosexcluidos.org/media/uploads/migracionesintbr.pdf>, p. 4.

81 MAIA, op. cit., p. 29-30.

2.2. O Brasil como país de origem

A partir dos anos 80, número significativo de brasileiros passou a emigrar. Embora ainda recebesse imigrantes de diversas origens, o número de brasileiros emigrantes passou a superar o de estrangeiros chegados ao país, e, acompanhando tendência verificada em outros PEDs, sobretudo na América Latina e Caribe, o Brasil tornou-se exportador líquido de mão de obra. Além das sucessivas crises econômicas que acometeram o país nos anos 80 (considerados a "década perdida") e 90, estima-se que a transformação do Brasil em exportador líquido de mão de obra esteja também associada a fatores como: 1) a maior disponibilidade de informações sobre oportunidades de trabalho no exterior, resultante da modernização das tecnologias de informação e comunicação – essa causa não é exclusiva, naturalmente, do fenômeno identificado no Brasil; 2) fatores históricos e culturais relacionados à presença, no Brasil, de significativo número de descendentes de imigrantes, sobretudo europeus, o que pode haver facilitado o contato com as sociedades e o mercado de trabalho nos países de origem das ondas imigratórias anteriores que se haviam destinado ao país, em particular oriundas de Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Japão; 3) a crescente insegurança urbana em várias cidades brasileiras; e 4) no caso da imigração para países vizinhos (particularmente Paraguai, Bolívia, Suriname e as Guianas), a percepção de vantagens econômico-comerciais, como a existência de terras férteis e baratas, oportunidades relacionadas ao garimpo de ouro ou devido a fatores fundiários, como a concentração de terras na região Sul do Brasil. Para especialistas, diferentemente das análises conjunturais que associavam a saída de brasileiros à "década perdida" ou à conjuntura político-econômica do Governo Collor (1990-1992), questões estruturais de ordem social, associadas ao fenômeno da globalização, foram-se configurando,

progressivamente, como a principal causa da saída dos brasileiros, o que indicava que a emigração tinha "vindo para ficar"[82].

Os fluxos de migrantes brasileiros para os países vizinhos da América do Sul tiveram início, em geral, na década de 70, e originalmente atenderam a políticas de fomento à ocupação de terras agrícolas promovidas pelos governos dos países vizinhos – como resultado, no caso do Paraguai, dezenas de milhares de fazendeiros gaúchos, paranaenses e catarinenses deslocaram-se para o sul daquele país[83]. A experiência e as dificuldades encontradas nesses países pelos brasileiros são diversas daquelas vividas pelos migrantes brasileiros nos países desenvolvidos. Em linhas gerais, a presença bem-sucedida dos brasileiros nos países vizinhos desperta sentimentos ambivalentes da parte da população e governo locais. Embora não sejam alvo de agressões ou violência xenófobas, os brasileiros têm dificultados, em geral, naqueles países, seu processo de regularização migratória. No Paraguai, os chamados "brasiguaios" já representam, segundo algumas estimativas, cerca de 8% de toda a população do país e integram, em geral, a elite socioeconômica local. Os brasiguaios possuem aproximadamente 1,2 milhão de hectares de terras na fronteira do Paraguai com o Paraná e o Mato Grosso do Sul e são responsáveis por 90% da soja produzida pelo Paraguai, além de serem importantes criadores de gado bovino. Na Bolívia, estima-se haver entre dez a trinta mil brasileiros. Na região de Santa Cruz de la Sierra, produtores brasileiros são responsáveis por cerca de 35% da produção pecuária boliviana, assim como por 40% da produção e 35% da exportação de soja do país. Na Venezuela, no Suriname, na Guiana e na Guiana Francesa, os brasileiros foram, em sua maioria, atraídos pela intensificação das atividades de garimpo.

À exceção de garimpeiros e trabalhadores agrícolas presentes em algumas regiões de fronteira da América do Sul, os brasileiros que

82 PATARRA, Neide Lopes. "Governabilidade das Migrações Internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como País de Emigração". In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 190.

83 MAIA, op. cit., p. 31.

emigraram a partir dos anos 80 não provinham das camadas de mais baixa renda da população, mas das classes médias urbanas. A partir dos anos 80, o destino dos emigrantes brasileiros passou a extrapolar a América do Sul, atingindo, em especial, os EUA e a Europa, bem como o Japão. Com a exceção dos EUA, os principais destinos dos emigrantes brasileiros são países que historicamente originaram fluxos destinados ao Brasil. No Japão, descendentes dos imigrantes japoneses que chegaram ao Brasil, a partir do início do século XX, fizeram o caminho de volta em busca de oportunidades de trabalho. Essa irradiação, de causas múltiplas e complexas, levou à concentração de brasileiros em praticamente todas as regiões do mundo, criando uma "diáspora" brasileira no exterior. O Brasil consolidou, assim, sua posição de país de emigração, distanciando-se da condição histórica de destino de imigrantes de praticamente todos os continentes do globo[84]. Assim como o Brasil se tornou um *global player* e um *global trader*, o brasileiro já aparece como um "migrante global"[85].

2.3. Estimativas atuais

Estima-se haver, em 2011, 3.122.813 brasileiros emigrantes em todo o mundo. As principais comunidades brasileiras no exterior encontram-se nos seguintes países: EUA (1.388.000), Japão (230.552), Paraguai (200 mil), Reino Unido (180 mil), Espanha (158.761), Portugal (136.220), Alemanha (91.087) e Itália (85 mil). No que diz respeito aos continentes ou regiões, há 1.433.146 brasileiros na América do Norte; 911.889 na Europa; 406.923 na América do Sul; 241.608 na Ásia; 40.588 no Oriente Médio; 28.824 na África; 6.821 na América Central e Caribe; e 53.014 na Oceania[86]. Segundo a OIM, os principais países de origem na

84 MAIA, op. cit., p. 31.

85 GRADILONE, Eduardo. "Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior". In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 49.

86 MRE. SGEB. Brasileiros no Mundo – Estimativas 2011. Junho de 2011. Disponível em: <sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/BrasileirosnoMundo2011-EstimativasTerceiraEdiçãov2.pdf>.

América Latina e Caribe são, em ordem decrescente, México, Colômbia, Porto Rico (os porto-riquenhos são cidadãos norte-americanos e têm entrada livre nos EUA), Cuba, El Salvador, Brasil, Jamaica, República Dominicana, Haiti e Peru. Entre os países de destino, o Brasil ocupa o quarto lugar na região, atrás da Argentina, Venezuela e México[87].

Os EUA seguem como o país no qual mais tem crescido o número de brasileiros: embora ao início da crise financeira de 2008 ter-se verificado certa tendência de retorno dos migrantes brasileiros residentes naquele país[88], o número de brasileiros elevou-se de 1.280.000 em 2009 para 1.388.000 em 2011[89]. No Japão, a tendência de retorno dos migrantes brasileiros identificada em 2009 – quando, conforme o Ministério da Justiça do Japão, 59.715 brasileiros teriam retornado ao Brasil[90] –, comprovou-se nas estimativas publicadas pelo MRE, segundo as quais o montante de brasileiros no Japão passou de 280 mil em 2009, para 230.552 em 2011[91].

A apuração precisa do número de brasileiros no exterior é, contudo, difícil. O receio em identificar junto às autoridades locais, a posse de "dupla nacionalidade" ou a relativa volatilidade decorrente da múltipla travessia da fronteira, sobretudo em países vizinhos, são fatores que dificultam a definição exata do montante de brasileiros emigrantes. Em geral, os censos, ainda raros, apresentam números mais modestos do que aqueles conhecidos popularmente – esse é o caso, por exemplo, da comunidade brasileira no Paraguai, estimada em torno de duzentas mil pessoas, mas cujo número real é percebido como muito superior, pela população local e pelos brasileiros que lá vivem. De toda maneira, mesmo as estimativas mais conservadoras sinalizam expressiva presença de brasileiros no exterior e a necessidade de tê-los em conta nas políticas

87 OIM, 2010, op. cit., p. 154.
88 MILESI; ANDRADE, op. cit., p. 9.
89 MRE. SGEB, 2011, op. cit., p. 9.
90 MILESI; ANDRADE, op. cit., p. 9.
91 MRE. SGEB, 2011, op. cit., p. 9.

públicas nacionais[92]. A diáspora brasileira, embora ainda represente percentagem pequena da população nacional, justifica a participação atenta e ativa do Brasil nas negociações multilaterais e regionais sobre migrações, ante a premência de se garantir arcabouço de proteção aos migrantes, irregulares ou regulares, evitando-se a adoção de medidas unilaterais que contrariam as obrigações assumidas pelos países nas convenções de direitos humanos. Cabe realçar que os brasileiros migrantes enfrentam dificuldades de integração e regularização não só nos países desenvolvidos de destino, mas também em países vizinhos, malgrado os avanços conceituais acordados no âmbito dos mecanismos regionais de integração, que são analisados no presente capítulo.

2.4. As remessas dos brasileiros no exterior

O Brasil é o segundo maior receptor de remessas na América Latina e Caribe, após o México[93]. Há grande discrepância entre as estimativas de organizações internacionais sobre o montante total das remessas, o que se deve não só às diferentes metodologias de cálculo, mas também ao uso, pelos migrantes, de mecanismos informais para a transferência dos recursos, os quais são de difícil contabilização. Nos dados referentes a 2012, por exemplo, o BID indica ter havido estabilidade no fluxo de remessas para o Brasil em relação a 2011 (aproximadamente US$ 1,9 bilhão), o que decorreria de fatores como variação do câmbio, aumento no nível de desemprego dos migrantes brasileiros e o retorno ao Brasil, sobretudo dos migrantes residentes em países mais atingidos pela crise do euro. O Banco Central, por sua vez, estima que as remessas dos brasileiros atingiram US$ 4,6 bilhões, em 2012[94].

92 GRADILONE, op. cit., p. 52.

93 OIM, 2010, op. cit., p. 157.

94 O GLOBO. *Com crise, volume de remessas de brasileiro no exterior fica estável*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/com-crise-volume-de-remessas-de-brasileiros-no-exterior-fica-estavel>.

Das remessas para o Brasil, 66% são iguais ou menores que US$ 500, ao passo que apenas 8% são superiores a US$ 1.000. As remessas enviadas do Japão sobressaem-se pelo valor médio mais elevado: 47% são superiores a US$ 500 e apenas 1% tem valor igual ou inferior a US$ 100. Do total dos recursos recebidos, 46% são gastos em despesas diárias, 13% em educação, 10% em investimentos comerciais, 9% em poupança, 7% em propriedades, e 15% em outros (inclui gastos supérfluos)[95]. Esse quadro indica que boa parte do dinheiro recebido dos brasileiros no exterior financia investimentos em longo prazo, como poupança, aquisição de imóveis e iniciativas comerciais, além de privilegiarem a educação, o que aponta o potencial de investimento pessoal embutido nas remessas.

2.5. Características do brasileiro no exterior

A motivação da emigração dos brasileiros é predominantemente econômica, e sua nova inserção social varia segundo o país de destino. Singulariza-se a diáspora no Japão, onde 83% dos brasileiros são descendentes de japoneses, e quase 70% trabalham como operários (desses, mais de 94% dispõem de visto permanente, ou temporário de longa duração). Nos demais países, o perfil dos brasileiros é variado. Na Europa, uma parcela dos migrantes pode ter parentes no novo país de morada (remanescentes das famílias originais dos que migraram para o Brasil ou parente que o tenha antecedido no êxodo), o que representa elemento importante na decisão de migrar, além das expectativas relacionadas ao mercado de trabalho. Na Europa e nos EUA, é extensa a lista de ocupações buscadas pelos brasileiros, situando-se a maioria delas em atividades de baixa qualificação[96]. É perceptível, contudo, a sobrequalificação dos migrantes brasileiros: em muitos casos, engenheiros, médicos, advogados e outros profissionais qualificados

95 SCHWEIZER, op. cit., p. 284.

96 MAIA, op. cit., p. 33.

trabalham como garçons, motoristas, operários da construção civil, etc[97]. Essa situação decorre, em larga medida, do fato de os migrantes brasileiros aceitarem sujeitar-se a um "rebaixamento de seu *status* social", o que se daria pelo reconhecimento de que a migração atua como "estratégia econômica" de ascensão social, ante a estagnação social determinada, no Brasil, pelo longo período de recessão econômica[98].

As migrações para países vizinhos constituem cenário diverso, pois se referem, em sua maioria, a fatores ligados à posse e uso da terra nesses países. No Paraguai, responderam a incentivos do governo daquele país para a exploração de terras e resultaram na formação de núcleo de exploração agrícola moderno, que cumpre o papel de indutor de novos fluxos migratórios brasileiros para servirem como força de trabalho. Na Bolívia, a entrada de brasileiros apresenta padrões diferenciados nas distintas regiões do país: na faixa de fronteira com Acre e Rondônia, ao norte, há a presença de brasileiros proprietários de pequenas extensões agrícolas ou de famílias que tiram o sustento da coleta de castanha-do-pará e do látex; na região oriental da Media Luna, predominam os pequenos, médios e grandes proprietários rurais, que se dedicam à criação de gado e ao plantio de soja. No Suriname e na Guiana Francesa, a presença predominante dos brasileiros dá-se na mineração ilegal de ouro de aluvião, o que gera forte reação das administrações locais, transformando o tema em item polêmico na agenda bilateral migratória – no caso da Guiana Francesa, constitui irritante no diálogo migratório entre Brasil e França[99]. A condição migratória irregular constitui a maior dificuldade da maioria dos brasileiros que se encontra no exterior. Dessa irregularidade, derivam problemas como a não documentação, a marginalização, a sujeição a explorações de toda ordem e o constrangimento na defesa dos próprios

97 GRADILONE, op. cit., p. 53.

98 PATARRA, op. cit., p. 191.

99 MAIA, op. cit., p. 34-35.

direitos[100]. Também preocupante é a estigmatização dos brasileiros no exterior, que se associa à crescente rigidez dos mecanismos de imigração e controle nos países desenvolvidos: em 2007, por exemplo, mais de três mil brasileiros foram deportados ou barrados apenas pela Espanha.

2.6. Atuação governamental

Apesar de ainda baixo se comparado aos grandes emissores de migrantes, o número de brasileiros no exterior já representa um Brasil com população superior à de alguns estados de nossa Federação, o que determina a necessidade de elaboração de políticas novas voltadas ao atendimento dessa população[101]. A ênfase na promoção dos direitos humanos revela-se elemento particularmente importante da política governamental do Brasil para os brasileiros no exterior, haja vista a irregularidade migratória de grande parcela dos migrantes brasileiros[102]. A premência de se salvaguardar os direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição migratória, impulsiona, assim, a atuação brasileira nos foros regionais e multilaterais de negociações sobre migrações.

A diáspora brasileira interessa ao Governo Federal, por várias razões. Constitui, em primeiro lugar, extensão da cidadania além-fronteiras, e, por isso, procura o Estado estender-lhe os direitos e obrigações cabíveis em território estrangeiro. Interessa, também, por sua relevância política e econômica. No plano econômico, sobressai o papel das remessas dos brasileiros imigrantes, bem como o potencial comercial da presença de um mercado brasileiro no exterior para produtos nacionais. A importância política da diáspora brasileira reflete-se na relevância atribuída ao tema pelo Governo Federal, do

100 GRADILONE, op. cit., p. 54.

101 ALMEIDA, Paulo Sérgio de. "Atuação Governamental em Relação às Comunidades Brasileiras no Exterior". In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 168. Segundo o IBGE, dos 27 estados da Federação, somente 12 têm mais de 4 milhões de habitantes.

102 GRADILONE, op. cit., p. 54 e 70.

que é testemunho a convocação, pelo Congresso Nacional, em 2006, de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração Ilegal –, a qual apresentou, em 2006, relatório abrangente sobre a situação dos migrantes irregulares brasileiros[103].

Em particular, reflete-se na instalação, no Ministério das Relações Exteriores, da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, em 2007, que sinalizou, de forma concreta, o reconhecimento de que a questão da emigração brasileira havia se tornado preocupação central da política externa brasileira. A criação da SGEB retomou projeto anterior do MRE e atendeu a recomendação contida no Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Emigração Ilegal, que sugeria a criação de instância de alto nível para tratar de assuntos relacionados aos brasileiros no exterior[104]. Do ponto de vista institucional, cabe à SGEB a coordenação com o Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, a Coordenação-Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego, o Departamento de Polícia Federal e outros órgãos envolvidos na formulação da política migratória nacional. Ademais, a SGEB representa o MRE nas reuniões e deliberações do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)[105]. No plano multilateral, as negociações são acompanhadas pelo Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, por intermédio da Divisão de Temas Sociais (DTS). Assim, são da competência da DTS a coordenação da participação brasileira na II e III Comissões da ONU, nos Diálogos de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, no Foro Global sobre Migrações e

103 MAIA, op. cit., p. 34-37.

104 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Consular, 2007 a 2012*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 15.

105 Integrado, além do Itamaraty e dos Ministérios da Justiça e do Trabalho, pelos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Saúde; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Educação e Turismo; a Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; a Central Única dos Trabalhadores; a Força Sindical; a União Geral dos Trabalhadores; a Central Geral dos Trabalhadores; a Confederação Nacional da Indústria; a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil; a Confederação Nacional do Transporte; a Confederação Nacional das Instituições Financeiras; a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, e pelos observadores (Comissão Nacional para População e Desenvolvimento, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Organização Internacional do Trabalho, Organização Internacional para Migrações, Secretaria de Políticas de Previdência Social, Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República, Departamento da Polícia Federal).

Desenvolvimento (FGMD) e nas negociações no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Ocupa-se, nesse contexto, a DTS do processo de ratificação da Convenção das Nações Unidas de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias.

Ante a dimensão crescente da presença de brasileiros no exterior, é fortalecida consequentemente a atuação do Brasil em negociações consulares e migratórias, nos planos bilateral, regional e multilateral. Nesses exercícios, busca o país a criação ou aperfeiçoamento de quadros jurídicos que disciplinem o desempenho das atividades. Na área consular, a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, fornece o marco normativo básico observado internacionalmente. Em temas migratórios, no entanto, falta ordenamento internacional minimamente consistente de adesão universal, havendo ampla área a ser disciplinada por acordos específicos, nos âmbitos, nacional, bilateral, regional e multilateral. A fragmentação do regime migratório internacional permite que políticas migratórias de países desenvolvidos de destino prevaleçam unilateralmente no quotidiano do manejo dos fluxos de migrações internacionais, em detrimento dos interesses dos migrantes e de seus países de origem. Contribui, ainda, no plano interno, para a pulverização de competências e a dissonância entre as expectativas dos atores responsáveis pela política nacional para migrações. No Brasil, esse quadro reflete-se no debate ainda inconclusivo sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro – que é analisado adiante.

O Brasil tem norteado suas ações e posições nas negociações sobre temas migratórios com base em determinadas premissas e percepções. Sobressai, entre essas, o entendimento de que a migração deve deixar de ser a face esquecida da globalização; a circulação de pessoas no mundo deve receber pelo menos a mesma atenção que a de mercadorias e fluxos financeiros, com mecanismos adequados de regulação, solução de controvérsias, promoção de direitos e reparação

de injustiças[106]. Embora o fenômeno migratório constitua, inegavelmente, um dos aspectos mais visíveis da globalização, o regime existente para o tratamento do tema na esfera internacional caracteriza-se pela dispersão de foros e pela ausência de uma organização política global, inserida no âmbito das Nações Unidas, com atribuições abrangentes de coordenação, deliberação e normatização, ao contrário dos outros grandes temas globais, como saúde, meio ambiente, comércio, finanças e paz e segurança internacionais, que são regulados por convenções e/ou organizações internacionais específicas com mandatos amplos e inseridos no sistema onusiano.

A atuação brasileira tem-se baseado, ademais, na percepção de que o poder soberano dos Estados não está acima dos direitos inalienáveis do ser humano, de sua dignidade, de sua integridade, do seu direito a ser tratado com respeito e sem discriminações em qualquer circunstância[107]. Tem por premissa o respeito ao livre arbítrio das pessoas de ir e vir segundo seu próprio desejo, sem aceitar controles migratórios baseados em presunção não fundamentada de futura irregularidade. O Brasil tem refutado iniciativas de criminalização da irregularidade. Atua, assim, para evitar a equiparação de tratamento entre pessoas em situação migratória irregular e pessoas que cometeram crimes, tendência que ofusca os efeitos positivos da migração e induz à associação entre indocumentado e criminoso. A atuação externa brasileira valoriza a necessidade de se estimular a regularização migratória, de forma a criar incentivos à migração regular e não à irregular, e considera que a regularização migratória e a eliminação de entraves à circulação de pessoas, sem se descuidar de preocupações razoáveis com a segurança, é dos principais instrumentos da integração regional, do que são exemplos o Mercosul e a Unasul. O Brasil entende que existe uma dívida migratória – geradora de obrigação de compensação migratória – dos países desenvolvidos aos países latino-americanos que absorveram grandes contingentes de

106 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2012, op. cit., p. 97-98.

107 Idem, ibidem, p. 98.

estrangeiros, sobretudo da Europa, mas não apenas desse continente, como é o caso da população nikkei no Brasil, a maior do mundo fora do Japão.

São esses princípios que norteiam a atuação brasileira no plano bilateral com países preferenciais de destino para os brasileiros. No caso da Espanha, no primeiro trimestre de 2008, série de inadmissões de brasileiros no aeroporto de Barajas, em Madri, obteve grande repercussão na mídia brasileira e desencadeou a chamada "crise dos inadmitidos". O assunto foi tratado no âmbito de reuniões consulares de alto nível, que resultaram na declaração de comunicado conjunto que previa a troca de informações a respeito dos requisitos de entrada nos dois países, o estabelecimento de "linha direta" de comunicação entre as autoridades consulares brasileiras e espanholas e o reforço à cooperação policial e em questões migratórias. O comunicado conjunto, conhecido como "modelo espanhol", passou a ser utilizado como referencial em negociações consulares e migratórias bilaterais do Brasil. Contudo, não cessaram os casos de inadmitidos brasileiros, o que levou o Brasil a exigir, reciprocamente, requisitos específicos para a entrada de turistas espanhóis no país[108]. A continuidade dos esforços negociadores determinou, a partir de 2012, relativa diminuição no número de inadmissões injustificadas de brasileiros na Espanha. O caso espanhol evidencia a importância das negociações multilaterais para o reforço da atuação consular bilateral: se existisse, previamente à crise dos inadmitidos, conjunto de requisitos de entrada negociado no plano multilateral, por exemplo, em instância internacional da ONU específica sobre migrações, o processo negociador bilateral em muito teria se beneficiado, seja pela existência de princípios em relação aos quais se poderia pautar a ação dos governos em situações de crise ou pela possibilidade de se acionar o país de destino no caso do não cumprimento dos requisitos negociados.

108 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 2012, op. cit., p. 101.

Com Portugal, por sua vez, a celebração de Memorando de Entendimento ocorreu, em 2008, na ausência de situações conflituosas relacionadas com a inadmissão de brasileiros. O "modelo português" é considerado o mais adequado para balizar negociações consulares, justamente por ter sido negociado anteriormente à eclosão de crises. A experiência reforça a conveniência de padrões previamente negociados para orientação da ação governamental na área migratória. Em linhas gerais, a agenda pré-estruturada, que embasa o modelo português, abarca os tópicos: comunidades nacionais no exterior (números, formas de atendimento de demandas, etc); circulação de pessoas (legislação, regulamentação e conjunturas nacional, regional e multilateral, foros e organizações multilaterais, etc); ações e projetos consulares, inclusive novas tecnologias na área; cooperação consular; e questões pontuais. A Subcomissão de Assuntos Consulares Brasil-Portugal, criada pelo MOU, passou a envolver, desde 2012, em caráter inédito, esforços de atuação conjunta em terceiros países[109].

O Brasil busca dar concretude às mencionadas premissas e percepções em seu esforço negociador em temas migratórios. A proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal, e o repúdio à criminalização da migração irregular balizam a participação brasileira nas diversas iniciativas sobre migrações internacionais, à luz da necessidade de se prestar apoio e proteção aos brasileiros no exterior, bem como aos migrantes que se destinam ao país. Cabe ter presente, contudo, que a complexidade do debate interno sobre a questão migratória representa desafio para a formulação das posições que devem orientar o Brasil em suas negociações internacionais. Os debates sobre as migrações no plano multilateral e nacional reforçam-se mutuamente: ao mesmo tempo em que a discussão interna ampla, com a participação de todos os atores nacionais, permite a identificação dos pontos mais sensíveis para o Brasil, que exigem encaminhamento

109 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, op. cit., 2012, p. 104.

no plano multilateral, também a negociação de princípios multilaterais pode contribuir para processo, no contexto interno, de consolidação de uma política nacional migratória moderna.

2.7. O Brasil como país de destino – o Estatuto do Estrangeiro

Recentemente, o Brasil voltou a crescer como país de destino de migrantes. Em 2009, existiam, no Brasil, cerca de 870 mil estrangeiros, em condições migratórias regulares; esse montante é, contudo, baixo em termos percentuais, equivalendo a 0,45% da população brasileira[110]. A maioria dos imigrantes é de portugueses (270 mil), seguido por japoneses (90 mil), italianos (70 mil), espanhóis (60 mil), argentinos (40 mil) e bolivianos, paraguaios e chineses (com mais de 30 mil cada)[111]. Em 2012, o número de migrantes no Brasil aumentou para 939 mil[112]. Essa tendência de aumento reflete não só o desempenho positivo da economia, mas também a política de maior integração e de regularização migratória no plano regional. Quanto a imigrantes irregulares, as estimativas variam significativamente: de acordo com cálculos da Pastoral dos Migrantes, existiriam seiscentos mil imigrantes ilegais no Brasil, em 2008; segundo o Ministério do Trabalho, haveria 180 mil migrantes irregulares, o equivalente a 20% do número de estrangeiros registrados no Brasil[113].

A abordagem brasileira para os migrantes irregulares presentes no país pauta-se pela obrigação constitucional de proteção de seus direitos humanos. Sobressai, assim, em relação às políticas de outros países, mesmo os sul-americanos, sobretudo pelo fato de ser o Brasil não

110 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Brasil reafirma posição humanitária em relação a estrangeiros*. 2 de julho de 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={674A4504-22B2-4661-A96F-C669F93386DB}>. Acesso em: 1º out. 2011.

111 O GLOBO. *Lula sanciona lei que anistia estrangeiros no Brasil*, 2 de julho de 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1216395-5598,00-LULA+SANCIONA+LEI+QUE+ANISTIA+ESTRANGEIROS+IRREGULARES+NO+PAIS.html>. Acesso em: 2 ago. 2009.

112 OESTRANGEIRO. *Número total de imigrantes permanentes no Brasil*. Disponível em: <oestrangeiro.org>.

113 BBC BRASIL. *Brasil tem 600 mil imigrantes ilegais, diz entidade*. 27 de março de 2008. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080320_imigracaobrasililegais.shtml>.

apenas país de trânsito, mas um dos principais destinos dos migrantes no entorno regional. O caráter progressista que se atribui à política migratória nacional reflete-se na adoção, em várias oportunidades, do sistema de regularizações migratórias, as chamadas "Anistias", que permitem ao imigrante em situação irregular requerer residência provisória com isenção das penalidades decorrentes de sua permanência irregular no país. As Anistias foram decretadas pelo Governo Federal em 1981, 1989, 1998 e em 2009, beneficiando 27 mil, 36.900, 40.909 e cerca de 45 mil pessoas, respectivamente[114].

Com a anistia de 2009 (Lei 11.961), foram beneficiados estrangeiros: 1) que ingressaram clandestinamente no território nacional; 2) que foram admitidos regularmente no território nacional, mas cujos documentos se encontravam com prazo de estada vencido; e 3) que haviam sido beneficiados pela iniciativa de regularização empreendida em 1998 (Lei 9.675), mas não completaram os trâmites necessários à obtenção da condição de residente permanente. O governo tem buscado promover, dessa forma, a integração dos migrantes irregulares. 40% dos solicitantes foram bolivianos (16.881), seguidos de chineses (5.492), peruanos (4.642), paraguaios (4.135) e coreanos (1.129)[115]. As estimativas sobre imigrantes irregulares no Brasil usualmente superam o número daqueles beneficiados pelas anistias, o que decorre, em geral, da não participação do imigrante irregular, muitas vezes por desconhecer o processo oficial de regularização.

A normatização da entrada e integração dos migrantes tem como referência principal o Estatuto do Estrangeiro (Lei 8.615/80), de 1980, que reflete preponderantemente a preocupação, vigente à época, com a defesa da segurança nacional e a consequente restrição à permanência de estrangeiros no Brasil. As sucessivas anistias implementadas pelo Governo Federal buscaram, em certa medida, atualizar a realidade migratória do país aos desafios contemporâneos, que não encontravam

114 MILESI; ANDRADE, op. cit., p. 6.

115 Idem, ibidem, p. 7.

resposta no arcabouço jurídico vigente para o tema. Também devido à defasagem do Estatuto do Estrangeiro, matérias afetas ao tratamento dos migrantes no Brasil têm sido reguladas por sucessivas Resoluções do CNIg, em temas como concessão de vistos, regularização migratória e acesso ao mercado de trabalho. As resoluções do CNIg tornaram-se a solução possível para se atender à demanda imposta pela presença de estrangeiros no Brasil, em aspectos não contemplados pelo Estatuto.

Com o intuito de adequar o Brasil à realidade migratória contemporânea, iniciou-se debate sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro ainda nos anos 90, quando o Executivo apresentou ao Congresso Nacional projeto de lei sobre o tema, que não avançou e foi retirado do Congresso. Em 2009, novo projeto de lei foi apresentado (PL 5.655/2009), o qual permaneceu por alguns anos na Comissão de Turismo e Desporto. O projeto logrou avançar sua tramitação em 2012 e encontra-se na Comissão de Relações Exteriores da Câmara.

Em seus artigos preliminares, o novo Estatuto do Estrangeiro destaca a defesa dos direitos humanos dos migrantes, além da garantia dos interesses nacionais, inclusive a proteção ao trabalhador nacional. Consigna, ainda, em seu artigo 5°, os direitos e garantias fundamentais dos estrangeiros consagrados na Constituição. Cria nova modalidade de visto, o "visto de turismo e negócios", em substituição aos atuais vistos de turismo e de negócios. Cria, ainda, diversos novos tipos de vistos temporários que refletem a realidade brasileira e as necessidades de vinda de estrangeiros ao país, inclusive para o exercício de atividades laborais. A futura lei permitirá ao Brasil favorecer fluxos migratórios que contribuam para o desenvolvimento econômico, social, cultural e acadêmico do Brasil, sem incidir, contudo, na discriminação da "migração seletiva".

O PL 5655 transforma o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em Conselho Nacional de Migração, estrutura que continuará inserida na estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego. O PL possibilita a regularização migratória do estrangeiro em situação irregular, sem

que este precise sair do Brasil, mediante o pagamento de multa, bem como disciplina a concessão de autorização de residência temporária ou permanente no Brasil pelo Ministério da Justiça. Prevê, ainda, em seu artigo 18°, a possibilidade de dispensa, por ato do Ministro de Estado das Relações Exteriores, da exigência de visto de turismo e negócios ao nacional de país que confira tratamento idêntico aos brasileiros. Contempla, também, a possibilidade de que o MRE e o MJ dispensem, em ato conjunto, em caráter unilateral, a exigência de visto de turismo e negócios quando o interesse nacional assim recomendar. Tais dispositivos deverão facilitar processos futuros de isenção recíproca de vistos e sua entrada em vigor, sem a necessidade de tramitação pelo Congresso Nacional. Pretende-se, com a revisão do Estatuto do Estrangeiro, estabelecer nova norma que possa superar a vinculação da imigração essencialmente a questões de segurança nacional e convergir para uma política migratória que concilie a proteção dos direitos humanos como primazia das ações governamentais e os objetivos de desenvolvimento econômico, social e cultural do país.

Mais recentemente, o Governo Federal passou a considerar necessária uma atualização do PL 5655, à luz dos últimos desdobramentos na questão migratória no país. Entende-se que o PL, por ter sido apresentado quatro anos atrás, poderia não mais refletir adequadamente os desafios e demandas relacionados ao tema migratório como ele se apresenta no Brasil. Em maio de 2013, por iniciativa do Ministério da Justiça, criou-se Comissão de Notáveis para apresentar proposta atualizada para a revisão do Estatuto do Estrangeiro. Segundo informação do MJ, a nova proposta buscará superar as dificuldades encontradas pelos migrantes para viver, residir e trabalhar no Brasil, garantindo-lhes conjunto de direitos que englobe isonomia no acesso a serviços públicos e diminuição da burocracia na concessão dos vistos de permanência[116]. A contribuição da Comissão de Notáveis não representa a posição do

116 "Governo estuda criação de nova lei para estrangeiros". Disponível em: <http://miguelimigrante.blogspot.com.br/2013/05/governo-estuda-criacao-de-nova-lei-para.html>.

Governo ou do Estado brasileiro, mas proposta independente, que, após coordenação com o MRE e o MT, poderá ser apresentada à Casa Civil para subsidiar a elaboração, pelo governo, de novo substitutivo ao Estatuto do Estrangeiro.

Existem nuances entre as percepções e expectativas dos diferentes órgãos federais com competências no tema migratório em torno do escopo do futuro Estatuto do Estrangeiro. Em linhas gerais, não se questiona a substância dos temas a serem tratados, mas o equilíbrio que se pretende alcançar entre a primazia da proteção dos direitos humanos dos migrantes e preocupações com a proteção do trabalhador nacional, no que tange à concessão de isonomia entre os brasileiros e os estrangeiros. Nesse contexto, elemento ainda em debate entre os atores competentes é a inserção do novo Conselho Nacional de Migração na estrutura do Ministério do Trabalho, mantendo-se a atual vinculação do CNIg. Algumas correntes de opinião entendem que essa proposta preservaria a predominância de ótica trabalhista na implementação da política migratória, em detrimento de abordagem em que prevaleça a perspectiva de direitos humanos dos migrantes, presente na retórica do Governo Federal nas negociações sobre migrações.

Verifica-se que nenhum órgão parece contestar a atitude de acolhimento e abertura da política migratória brasileira – inclusive porque o número de estrangeiros no Brasil ainda é pequeno, em termos mundiais. Ademais, reconhece-se que o Brasil, pela sua trajetória histórica, é o país que tem possibilidade maior de convívio pacífico e positivo com migrantes. O que questionam alguns órgãos federais é o estabelecimento do que consideram "política pró-ativa de atração de migrantes", que não leve em conta a natureza cíclica das migrações na caracterização do Brasil como país de destino ou de origem. Receiam essas instâncias que a nova lei cristalize conceitos em legislação e deveres a serem cumpridos pelo Estado que, em médio ou longo prazos, possam revelar-se contrários aos interesses nacionais na matéria. Outras instâncias federais envolvidas com o tema migratório defendem a consolidação da

primazia da proteção e garantia dos direitos humanos dos migrantes na condução da política migratória nacional. Advogam a internalização das obrigações de respeito aos direitos humanos, que deveria incluir a ratificação da Convenção da ONU de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Entendem essas correntes de opinião que o esforço de revisão do arcabouço institucional e legislativo interno na área migratória, do que são exemplos as medidas adotadas ao amparo das diversas Resoluções do CNIg, deve confluir para a introdução de emendas ao projeto original de reforma do Estatuto do Estrangeiro, com vistas a reforçar a ênfase no respeito aos direitos humanos dos migrantes e contemplar necessidades decorrentes do novo ciclo histórico de imigração pelo qual passa o país. Apesar da complexidade do tema e das diferenças de posição entre os órgãos federais competentes, o Brasil deve velar pela coerência na implementação de sua política migratória à luz dos princípios que defende em temas humanitários e nos debates multilaterais sobre migrações. Assim, deve-se aproveitar a oportunidade de renovação do Estatuto do Estrangeiro para se dar a devida sinalização quanto à premência da proteção dos direitos humanos na política de acolhida e integração dos migrantes no Brasil. A ratificação da Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias constituiria, por igual, importante sinal nesse sentido.

A atual ausência de consenso sobre a revisão da legislação migratória nacional justifica a ampliação do debate sobre a atualização da Lei de Estrangeiros, com a participação de leque abrangente de atores envolvidos no tema, do Governo Federal, das associações da sociedade civil, dos governos estaduais e também dos migrantes. No plano institucional, torna-se premente o reconhecimento da natureza transversal das migrações e a identificação, à luz dessa premissa, das responsabilidades e competências de cada órgão no manejo do tema no país. A identificação clara das respectivas responsabilidades institucionais, por meio da formulação de política migratória abrangente e integrada, contribuirá para a maior coordenação e fluidez dos trabalhos

das autoridades na área migratória. A dispersão de responsabilidades e deficiente coordenação entre as instâncias federais, agravadas pela ausência de um delineamento político-normativo abrangente, são os principais fatores que dificultam a identificação dos interesses nacionais no tema, a partir do reconhecimento da dimensão das migrações para o Brasil, como País de origem e de destino de migrantes, e pode criar óbices à atuação efetiva do País nas instâncias multilaterais.

2.8. O caso haitiano

Exemplo importante dos desafios apresentados ao Brasil como país de destino de migrantes é o caso dos migrantes haitianos, que se deslocaram para o País a partir do terremoto de 2010 no Haiti. A acolhida aos haitianos constitui caso emblemático da tendência atual do Governo brasileiro de atribuir prioridade aos aspectos de defesa dos direitos humanos do migrante e do estrangeiro na aplicação prática da legislação migratória. Confrontado com situação decorrente da entrada significativa de fluxos de migrantes haitianos, a maioria por via irregular, o Brasil não optou pela proibição da entrada desses migrantes, prática adotada comumente em países tradicionais de destino, mas sim pela acolhida aos migrantes aqui chegados e pela promoção da migração regular, com vistas à preservação dos direitos e da dignidade dos migrantes. A ação do Governo brasileiro não obteve avaliação unânime, contudo, entre a sociedade, especialistas e mesmo entre os diferentes órgãos estatais. O caso haitiano expôs, assim, as contradições da política migratória nacional.

As vítimas fatais do teremoto de 2010 foram estimadas em duzentas mil, com três milhões de desabrigados. Um dos primeiros destinos tentados pelos migrantes haitianos, na esteira do terremoto, foi a Guiana Francesa, onde foi proibida sua entrada. A opção pelo Brasil parece haver decorrido, sobretudo, de nossa maior presença no Haiti, em função da MINUSTAH, bem como dos atuais índices econômicos

positivos do País. A vinda para o Brasil foi também estimulada pela falta da exigência de vistos para ingresso no Equador, rota de trânsito usada para acesso ao país, assim como em decorrência do controle precário nas fronteiras do Peru e da Bolívia. Verificaram-se, assim, fortes correntes migratórias de nacionais haitianos para o Brasil, várias organizadas por operadores do tráfico de migrantes ("coiotes"). A maior intensidade de fluxo destinou-se à região Norte, sobretudo Acre e Amazonas, o que exerceu forte pressão sobre a infraestrutura de pequenas cidades daqueles estados, como Brasileia (AC), com 20.237 habitantes, Epitaciolândia (AC), com 15.126 habitantes, e Tabatinga (AM), com 52.279 habitantes, à época.

A corrente migratória Equador-Peru-Bolívia-Brasil, que se iniciou na sequência do terremoto, já passou por altos e baixos, em termos de fluxo de migrantes, tendo atingido pontos críticos ao longo de 2011 e início de 2012. O fato de o Equador, principal ponto de entrada dos haitianos por via aérea, não exigir visto ou qualquer outro requerimento de entrada aos estrangeiros no país revelou-se fator fundamental para a viabilidade dessa rota migratória. Essa postura decorre de convicções ideológicas do movimento político liderado pelo presidente Rafael Correa, plasmadas na Constituição de Montecristi, de 2008, nos conceitos da "cidadania universal" e da "livre mobilidade de todos os habitantes do planeta", que se tornaram princípios básicos constitucionais das relações exteriores do Equador. Ancorado nessa premissa consitucional, o Equador tem sido pouco receptivo a solicitações no sentido de que seja solicitado algum tipo de visto ou de "carta-convite" à entrada de nacionais haitianos naquele país. A partir de setembro/outubro de 2013, contudo, com o aumento crescente do número de haitianos – e outros migrantes – ingressos no Equador e o consequente impacto nos serviços públicos e na incidência de dificuldades de integração dos migrantes, setores do governo equatoriano, em particular da área de controle migratório, passaram a sensibilizar-se com a necessidade

de adotar medidas restritivas à imigração ilegal, como a introdução da exigência de carta convite.

Os haitianos chegados ao Brasil, na esteira do terremoto, passaram a utilizar indiscriminadamente o instituto de refúgio como canal de ingresso e permanência em território brasileiro[117]. À vista da inaplicabilidade do reconhecimento da condição de refugiado aos cidadãos haitianos, o Comitê Nacional de Refugiados (Conare) encaminhou os pedidos ao CNIg para análise, à luz da Resolução Normativa n° 27/98 e da Resolução Recomendada n° 08/06, que disciplinam a avaliação de casos omissos e situações específicas.

A Casa Civil convocou diversas reuniões interministeriais de coordenação para deliberar sobre a resposta emergencial do Governo Federal ao influxo de migrantes haitianos desde 2010. Ante a primeira grande massa de migrantes, em fins de dezembro de 2011 e começo de 2012, decidiu-se pelo início de campanha de regularização da entrada dos haitianos, com vistas a reduzir os fluxos de imigração irregular. O Governo Federal decidiu estabelecer a exigência de vistos de caráter humanitário aos migrantes haitianos: em 12 de janeiro de 2012, aprovou-se a Resolução 97 do CNIg, que criou categoria especial e inédita de vistos permanentes, exclusiva para cidadãos haitianos e praticamente isenta de requisitos. A Resolução Normativa 97 prevê que, por razões humanitárias[118], poderá ser concedido ao nacional haitiano visto permanente, com duração de cinco anos. Os vistos concedidos pela Embaixada do Brasil em Porto Príncipe aos nacionais haitianos possuem caráter especial, podendo ser emitidos em um total de até 1.200 por ano, sem prejuízo para as demais classificações consulares previstas

117 O procedimento de refúgio, disciplinado pela Lei n° 9.474/97, dispensa a concessão de visto, por razões humanitárias e em decorrência da aplicação do princípio de *non-refoulement*, consagrado no Direito Internacional dos Refugiados. No caso, nenhuma das hipóteses identificadas na Lei 9.474/97 corresponde à condição dos haitianos chegados ao Brasil.

118 Razões humanitárias são "aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010".

nas disposições legais ordinárias do país[119]. A intenção, com a exigência dos vistos especiais, não seria reprimir a imigração de haitianos, mas regularizá-la ao coibir o tráfico de pessoas e preservar a integridade física dos migrantes. A decisão foi motivada, assim, por razões humanitárias, de respeito aos direitos humanos dos migrantes e de proteção à vítima do tráfico de pessoas, e associada ao compromisso coerente do Brasil com o apoio à recuperação do Haiti. Ressalte-se, nesse contexto, que o VIPER especial é atribuído pelo Brasil até mesmo aos cidadãos haitianos que tenham sido deportados ou que não possam comprovar situação migratória regular. Ademais da concessão do visto especial aos haitianos, aprovaram-se, no âmbito das reuniões emergenciais convocadas pela Casa Civil, ações de auxílio humanitário para atender aos nacionais haitianos abrigados no país, que envolveram recursos repassados ao Acre pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como ao governo do Haiti pelo Ministério da Saúde[120].

Ao final de 2012 e no primeiro quadrimestre de 2013, a situação agravou-se na tríplice fronteira do Acre com o Peru e a Bolívia, o que foi desencadeado pelo anúncio de que o governo equatoriano imporia conjunto de requisitos para o ingresso de nacionais haitianos. Com isso, fluxo ainda maior de migrantes dirigiu-se ao Brasil, utilizando o trânsito pelo Equador, para aproveitar as facilidades de entrada naquele país, antes que se extinguissem. O governo do Equador, de fato, anunciou, em março de 2013, a exigência de carta-convite aos haitianos, mas a medida foi posteriormente suspensa. O governo do Acre decretou estado de emergência. Na ocasião, o governador do estado afirmou que o Acre investira R$ 3 milhões na acolhida aos haitianos e alertou que a rota Equador-Peru-Acre tornava-se uma das principais rotas de migração ilegal na região.

119 Desde janeiro de 2012, a embaixada em Porto Príncipe emitiu mais de 3.700 vistos permanentes especiais para cidadãos haitianos, ao amparo das Resoluções 97 e 102 do CNIg, sendo que desde abril de 2013 esses vistos passaram a ser emitidos por outros Postos.

120 O Ministério da Saúde financia a construção de hospitais e centros de saúde no Haiti, bem como deslocou equipes de profissionais para os estados do Acre e Amazonas.

O Governo Federal decidiu pelo envio de Forças-Tarefa às cidades gêmeas fronteiriças de Brasileia e Epitaciolândia, no Acre, para prover serviços de assistência médica, regularização migratória e documental e cadastramento dos migrantes em diversos programas assistenciais federais. O Itamaraty cedeu funcionários e equipamentos do Consulado do Brasil em Cobija (Bolívia). Além desse conjunto de iniciativas de caráter emergencial, acordaram-se, no âmbito do CNIg, alterações à Resolução 97/12, com vistas a possibilitar o rápido incremento da emissão dos vistos permanentes aos haitianos. Foi, assim, abolido, por meio da Resolução Normativa n° 102, de 26 de abril de 2013, o limite de 1.200 vistos anuais, sem que se tenha imposto qualquer outro limite quantitativo que não a capacidade ideal de processamento determinada pela disponibilidade de pessoal e equipamento dos Postos (além da Embaixada em Porto Príncipe, o Itamaraty determinou que outros Postos passassem a emitir vistos aos haitianos, como as Embaixadas em Quito, Lima e no Panamá, e o Consulado em Cobija e na Cidade do México). Com essa medida, visava-se oferecer aos haitianos em trânsito para o Brasil por via irregular a possibilidade de solicitar, em alguns dos países situados ao longo da rota migratória, vistos para o Brasil, coibindo, assim, o recurso ao uso de coiotes. Para tanto, o Itamaraty buscou mobilizar os países vizinhos, em particular Equador, Bolívia, Colômbia, República Dominicana e Peru, para que unissem esforços no sentido de se combater a ação das quadrilhas de coiotes.

Paralelamente, em coordenação com o governo do Haiti, o Itamaraty lançou campanha pública de esclarecimento sobre os riscos da emigração irregular e os benefícios decorrentes da opção pela via migratória formal. A campanha foi lançada no Haiti e, em seguida, na República Dominicana, no Peru e no Equador, mediante o envio de folhetos em francês e créole. O Itamaraty participa das reuniões mensais do Grupo de Trabalho sobre o Haiti, criado no âmbito do CNIg, e tem realizado continuadas gestões de alto nível, em Brasília, Quito, Lima e Porto Príncipe, à luz da necessidade de cooperação ativa dos três

países no combate à imigração irregular[121]. Ademais, tem promovido missões renovadas do Cônsul em Cobija a Brasileia-Epitaciolândia, para levantamento da situação e entrevistas individuais com migrantes.

Em agosto de 2013, passou-se a verificar a iminência de nova crise humanitária em Brasileia-Epitaciolândia, dado o rápido crescimento do número de migrantes alojados no abrigo de Brasileia, estimado em cerca de novecentas pessoas (90% haitianos, mas também migrantes de outras nacionalidades, como senegaleses, bengaleses, dominicanos, nigerianos, colombianos, entre outros). O número crescente e contínuo de migrantes haitianos determinava, concomitantemente, a dificuldade em se manter a dispersão rápida daqueles chegados nas mencionadas cidades, bem como em absorvê-los no mercado de trabalho.

Segundo dados do governo do Acre, em agosto de 2013, os migrantes, majoritariamente haitianos, compunham cerca de 10% da população de Brasileia; desde 2010, teriam passado pelo Acre mais de dez mil estrangeiros, de dezessente nacionalidades distintas; temia-se possível infiltração terrorista entre os migrantes; a infraestrutura da cidade estava saturada, e a população, intolerante. Chegou-se a cogitar, em alguns setores, a adoção de medidas drásticas, como o fechamento das fronteiras do estado, a desativação do abrigo de Brasileia, o desvio da rota migratória para Rondônia ou Amazonas (Tabatinga), a retenção dos migrantes em Ñapari, Peru, e a apuração pela Procuradoria Geral da República das responsabilidades dos agentes públicos na consolidação da rota migratória terrestre. Cogitou-se, ainda, a promoção de "voos simbólicos" de deportação dos imigrantes de volta ao Haiti. Prevaleceu, contudo, a percepção quanto ao impacto adverso que a realização dessas medidas e, em especial, dos voos simbólicos – de todo contrários à posição tradicional do país no tratamento do tema migratório – poderia causar aos brasileiros no exterior. Reforçou-se o entendimento de que o caminho para o manejo da situação residiria no fortalecimento

121 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. DIM, op. cit., p. 2.

do combate aos fluxos irregulares de migrantes e ao crime de tráfico humano associado a tais movimentos.

Em resposta ao agravamento da situação no Acre, reforçaram-se as medidas até então adotadas pelo Governo Federal. Procedeu-se ao equacionamento de problemas jurídicos para assegurar o pronto repasse de recursos federais ao governo do Acre; manteve-se a Força-Tarefa destacada ao Acre; e aumentou-se a emissão de vistos permanentes especiais para os haitianos. Descartou-se a hipótese de fechamento das fronteiras ou da deportação/devolução de migrantes em situação irregular. O aumento da quantidade de vistos foi considerado a melhor maneira de se frear a rota migratória ilegal para o Acre.

O caso haitiano evidenciou dois aspectos relevantes do debate doméstico em curso sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro: i) a dispersão de responsabilidades e as diferentes nuances dos atores governamentais envolvidos com o tema migratório quanto à dimensão dos direitos humanos na política migratória; e ii) a inexistência de uma política migratória consolidada e abrangente no país, que possa responder de forma sustentável às demandas contemporâneas decorrentes do maior papel desempenhado pelo Brasil como país de destino de migrantes. Por essas duas razões, a resposta ao influxo de haitianos foi estabelecida, como demonstrado, por meio de reuniões emergenciais, que, em larga medida, atenderam às demandas de forma reativa. A fragmentação da política migratória é considerada por alguns setores nacionais como determinante da ação ministerial, por impedir forma de gerenciamento temático que dê conta dos desafios apresentados ao Brasil na condição de país de destino. Esse quadro reforça o pleito de Ministérios e outros órgãos envolvidos, mesmo que indiretamente, com o tema migratório, como o Ministério da Justiça e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, pela criação de unidade administrativa que centralize a formulação e condução da política migratória no país[122].

122 ESTADÃO. "Qualificação profissional vai facilitar permanência de estrangeiro no Brasil". 13 de novembro de 2012.

A criação de tal unidade é aspecto que merece debate mais aprofundado no contexto do processo de revisão do Estatuto do Estrangeiro e de atualização da política nacional migratória.

Assim como no debate sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro, não se questiona, no caso haitiano, a atitude de acolhimento e abertura da política migratória brasileira. O que se teme, em algumas instâncias federais, é que as medidas adotadas nesse sentido – seja a emissão ilimitada de vistos permanentes especiais ou as medidas de acolhida e integração nas cidades de entrada no país – ajam, antes, como fator de atração e promoção da vinda crescente de migrantes, inclusive irregulares, e não como meio para se coibir os fluxos irregulares e a ação associada dos coiotes. Prevalece, contudo, nas ações implementadas pelo Governo Federal em relação ao caso haitiano, o entendimento de que as Resoluções do CNIg que regulamentam o VIPER especial para os haitianos e as medidas de acolhida nas cidades do Norte do Brasil decorrem do compromisso humanitário mais amplo do Brasil com o respeito aos direitos humanos dos migrantes, regulares e irregulares, e, em particular, com os esforços voltados à reconstrução do Haiti.

A decisão de conceder vistos permanentes para regularizar a entrada de haitianos no Brasil não é, entretanto, avaliada de maneira uniforme pela sociedade, especialistas em migrações e órgãos federais brasileiros. Mesmo no Haiti, a decisão de adotar vistos especiais foi aparentemente recebida, por parcela de funcionários governamentais haitianos, como exemplo de amadorismo ou improvisação da política migratória brasileira como país de destino. Embora tenha sido medida inédita no Haiti (nenhum país jamais liberou o limite da concessão de vistos para haitianos), entendem certos especialistas que a iniciativa do Brasil expôs as contradições do país em termos migratórios, pois ao mesmo tempo em que se tomou uma decisão louvável do ponto de vista humanitário, não se concedeu, por exemplo, ao Itamaraty as condições logísticas, físicas e de pessoal necessárias para se atender à crescente demanda por vistos para o Brasil. Entendem também outros setores

governamentais que a classificação dos haitianos como candidatos ao "visto humanitário" enseja a possibilidade de seleção dos migrantes mais qualificados, em detrimento dos de mais baixa qualificação, em prática de *pick and choose* que caracteriza a política migratória dos países tradicionais de destino, como os EUA – o que é feito naquele país, em larga medida, ao arrepio das obrigações internacionais assumidas em direitos humanos. Cabe realçar que, embora tenha sofrido problemas em sua implementação, sobretudo por constituir medida reativa e emergencial, o que pode ter impedido análise mais ampla de suas possíveis consequências, a decisão de conceder vistos permanentes de caráter humanitário tem o mérito de oferecer aos haitianos alternativa possível para entrada no Brasil, permitindo que abandonem o perigoso recurso a coiotes, que se apresentam aos migrantes como único meio para se lograr sair com sucesso do Haiti.

O fluxo crescente de haitianos – e migrantes de outras nacionalidades – que chegam, sobretudo, a Brasileia, no Acre, causou forte pressão sobre a infraestrutura e afetou o dia a dia da população local. Essa situação limite é agravada pela dispersão de competências e natureza reativa da política migratória atual. A inexistência de definição clara das responsabilidades dos diversos atores, no plano federal e estadual, na ausência de uma política migratória nacional consolidada, facilita tentativas, por parte de alguns atores, de evadir-se de responsabilidades constitucionais. As tensões crescentes no Acre em torno da recepção aos haitianos culminaram na decisão da Pastoral do Migrante e da Conectas de acionar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em outubro de 2013, para realização de audiência sobre a situação dos migrantes no abrigo de Brasileia[123]. Esse quadro aponta a necessidade de se abordar o caso dos haitianos não mais como situação emergencial, mas como tendência que poderá se estabelecer como realidade para o País, à luz da perspectiva de aumento de seu papel

123 FOLHA DE S. PAULO. "OEA debaterá tratamento dado por Brasil a haitianos". 25 de outubro de 2013.

como país de destino, não só no plano regional. É necessário entender o processo não mais como excepcionalidade, mas como elemento inerente à condição migratória do Brasil na região e decorrência natural do papel dual do País nas migrações internacionais.

2.9. A atuação do Brasil no âmbito regional

O Brasil atribui grande importância aos foros de concertação bilateral e regional, onde se tem alcançado importantes resultados na defesa dos interesses nacionais e na definição de princípios comuns em relação ao tema migratório. Nesse contexto, sobressai-se o avanço progressivo em direção à livre circulação de pessoas no espaço sul-americano. Os resultados obtidos no plano regional servem como espécie de marco conceitual para a construção da posição defendida pelo Brasil – e pelos parceiros regionais – nos foros multilaterais voltados ao tema migratório. A atuação do Brasil no plano regional pauta-se, em larga medida, pelo reconhecimento de que a livre circulação de pessoas, mais do que uma necessidade no processo de avanço do livre comércio, caracteriza a própria integração em si e é dos fatores mais relevantes de integração econômica, social, cultural e política da nossa região[124]. A atuação ativa no plano regional decorre também da posição dual migratória do Brasil, uma vez que o país consolida progressivamente sua condição de importante País de destino para os migrantes da região, ao mesmo tempo em que tem que atender às necessidades da diáspora brasileira na América do Sul, onde os emigrantes brasileiros enfrentam dificuldades significativas de integração e regularização, muitas vezes de mais difícil solução do que em países desenvolvidos de destino.

124 ALMEIDA, Paulo Sérgio de. "MERCOSUL e o Conselho Nacional de Imigração". In: MTE. *MERCOSUL e as Migrações*: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas. Brasília: 2000.

2.9.1. Conferência Sul-Americana sobre Migrações

O início dos Processos Consultivos Regionais sobre Migrações (PCRMs) insere-se na Conferência Mundial sobre População, realizada no Cairo, em 1994, quando proposta apresentada por PEDs para convocação de conferência global sobre migrações sofreu a severa oposição dos países desenvolvidos de destino. A proposta alternativa, que prevaleceu, foi a criação de espaços regionais informais e não vinculantes voltados ao debate sobre migrações. Essa iniciativa originou a formação de grupos regionais em todo o mundo: existem, hoje, cerca de 14 PCRMs, que se dedicam, em geral, à construção de agendas comuns regionais, à maior compreensão do fenômeno migratório, à troca de experiências, à busca de posições convergentes e ao desenvolvimento de princípios e políticas sobre a questão migratória[125].

A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) é exemplo de PCRM. Iniciada em 2000, tem por princípios básicos: 1) as migrações como parte do processo de integração regional; 2) a vinculação entre migrações e o desenvolvimento econômico e social dos países de origem; e 3) a proteção dos direitos humanos dos migrantes. Esses princípios imprimem à CSM sua particularidade frente ao conjunto dos demais PCRMs, especialmente quanto ao respeito aos direitos humanos do migrante como centro das propostas políticas da região para o tema migratório[126]. A CSM reúne-se anualmente, de forma plenária e técnica (em reuniões intersessionais)[127] e constitui espaço

125 CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES, X CSM, Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectiva, 2010, p. 1.

126 Idem, ibidem. p. 2-3.

127 Aprovaram-se, nas várias Conferências, o direito a uma cidadania ampliada, por meio da qual se pretende alcançar a "cidadania sul-americana"; o reconhecimento da regularização dos migrantes e dos benefícios que eles aportam aos países de destino e a rejeição explícita à criminalização do migrante em situação irregular; e o princípio da coerência, pelo qual caberia aos migrantes vindos de outras regiões os mesmos direitos que se planteava para a diáspora sul-americana. CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES, 2010, op. cit., p. 6.

permanente de coordenação e desenvolvimento de políticas regionais, voltado ao tratamento integral do tema migratório.

A X Conferência, realizada em Cochabamba, Bolívia, em 2010, aprovou os principais documentos programáticos da CSM: o Plano Sul-Americano de Desenvolvimento Humano para as Migrações (PSDHM) e os Princípios Migratórios e Diretrizes Gerais da Conferência Sul-Americana de Migrações. Considerados "marco conceitual" da CSM, os Princípios foram consolidados e expandidos nas Declarações de Brasília de 2011 e Santiago de 2012. Entre os princípios, cabe assinalar: a necessidade de promoção da defesa dos direitos humanos dos migrantes, da integridade dos processos migratórios e sua relação com a integração regional; a prevenção e repressão dos delitos de tráfico ilícito de migrantes e de contrabando de pessoas; e a coordenação de ações e políticas migratórias na região sul-americana, com vistas à implementação progressiva da livre circulação de pessoas. É importante também salientar o reconhecimento de ser o migrante um sujeito de direitos, protagonista central das políticas migratórias, assim como a necessidade de um tratamento multidisciplinar e multilateral do tema migratório[128]. A Declaração de Cochabamba destacou, ademais, os convênios de regularização migratória assinados pelos Estados-Membros e incentivou a negociação de instrumentos adicionais nesse sentido. O chamado à facilitação da regularização migratória respondia, em certa medida, ao fato de a Bolívia, apesar de parte no Acordo de Residência do Mercosul, haver tardado a iniciar a regularização dos brasileiros residentes naquele país[129].

A Declaração de Brasília, adotada na XI CSM, em outubro de 2011, renovou os princípios acordados em Cochabamba, em particular o compromisso regional com a importância da promoção e proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição

128 X CSM. *Declaração de Princípios Migratórios e Lineamentos Gerais da Conferência Sul-Americana de Migrações*. 2010. Disponível em: <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/3Declaracion princípios POR.pdf>.

129 Tal situação se aplicava, por igual, a migrantes argentinos, que eram deportados pelas autoridades migratórias bolivianas.

legal ou de qualquer outra consideração; a inaceitabilidade das políticas que tipificam a irregularidade migratória como crime e que estimulam atitudes racistas, xenófobas e discriminatórias; e o interesse em que a CSM se incorpore à estrutura institucional da Unasul (constou na Ata a solicitação para que a Presidência Pró-Tempore, PPT formalize esse interesse junto à Unasul). A Declaração condenou as leis aprovadas nos países desenvolvidos de destino que tipificam como delito a condição migratória irregular. A XII CSM, reunida em Santiago, por sua vez, reconheceu que a mobilidade humana dentro da região constitui elemento fundamental para a construção da Cidadania Sul-Americana e, nesse contexto, notou a importância de estreita coordenação entre a CSM e a Unasul. Foi reiterada a incorporação da CSM à Unasul, como "instância institucional" para o adequado tratamento da cooperação em matéria migratória.

A VIII Reunião Intersessional da CSM, realizada em Buenos Aires, em 27 e 28 de agosto de 2013, revela-se de significativa importância, pois teve como tema principal a aprovação do texto de declaração levada pela PPT colombiana da CSM ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento, realizado na ONU, em outubro de 2013. O documento acordado salientou ser um dos aspectos distintivos do processo sul-americano o reconhecimento do migrante como sujeito de direitos, o que posiciona o migrante no centro das políticas migratórias, sem menosprezar, ao mesmo tempo, o respeito à soberania dos Estados. Essa linha de pensamento balizou a atuação do Brasil e demais PEDs nas negociações internacionais sobre migrações.

Quanto ao Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD), criado após o I Diálogo de Alto Nível, a CSM manifestou "su malestar e inconformidade" com a "inadequada consideração" dada às intervenções e propostas dos países-membros da Conferência nas consecutivas reuniões do Foro. A posição regional aponta a insuficiência do FGMD como espaço apropriado para se avançar os interesses do Brasil e dos PEDs em relação à proteção dos migrantes e à regulação

dos fluxos migratórios. A CSM propôs que, à luz da avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelo FGMD, o debate sobre migração internacional e desenvolvimento fosse reconduzido às Nações Unidas, âmbito adequado para manter um debate político, que permite aos Estados-membros "plantear de manera igualitária sus visiones e intereses en la matéria". Os países-membros da CSM defendem que esse debate político avance em direção à negociação de "instrumento multilateral sobre migraciones que no se limite a la dimensión meramente declaratoria y tenga efectos vinculantes"[130]. A CSM propôs medidas para "asegurar el respecto y la protección de los derechos humanos de todos los migrantes, para prevenir y combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas y asegurar una migración ordenada, regular y segura", entre as quais: o imperativo de se incluir a perspectiva dos direitos humanos nas discussões sobre migrações internacionais; e o tratamento da irregularidade e da facilitação da regularização migratória como ponto central das políticas migratórias, com base no reconhecimento de que a regularização facilita a proteção dos direitos humanos dos migrantes ante situações de vulnerabilidade.

A ONU constitui o foro mais adequado para o debate multilateral sobre migrações, sem prejuízo dos espaços regionais e dos mecanismos bilaterais, que têm alcançado avanços importantes na proteção dos migrantes e na regulação dos fluxos migratórios, o que se coaduna com a posição da CSM a respeito do tratamento multilateral do tema migratório. O FGMD cumpre o papel de espaço para troca de informações e boas práticas, mas sua natureza informal e seus métodos de trabalho não o credenciam como agência líder no debate multilateral sobre migrações.

130 DOCUMENTO DE TRABAJO. POSICIÓN DE LA CONFERENCIA SUDAMERICANA SOBRE MIGRACIONES ANTE EL DIÁLOGO DE ALTO NIVEL SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS. 2013. Documento aprovado na VIII Reunião Intersessional da CSM.

2.9.2. Mercosul

O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile é exemplo concreto da viabilidade da livre circulação no plano regional. O Acordo, assinado em 2002, em Salvador, no âmbito das Reuniões de Ministros do Interior (RMI) do Mercosul, representou passo extremamente ousado em direção ao livre trânsito de pessoas na região. Desde sua assinatura, chamou atenção das organizações de migrantes e de apoio aos migrantes dos países signatários, que se mobilizaram em prol de sua entrada em vigor[131]. O Acordo foi ratificado por Brasil e Argentina em 2005 e pelo Uruguai em 2006. Chile e Bolívia o ratificaram em 2004. Com a ratificação do Paraguai, último país a fazê-lo, em 2009, o Acordo entrou em vigência em todo o bloco. Desde 2009, o instrumento concede aos cidadãos de todos os Estados-Partes o direito à residência e ao trabalho, sem outro requisito que a nacionalidade. Para requerer a concessão de residência temporária até dois anos em outro país do bloco, basta aos cidadãos mercosulinos e associados apresentar passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes pessoais. O instrumento permite aos estrangeiros dos países signatários requererem residência temporária por até dois anos em outro país do bloco e, antes do término desse prazo, solicitar a conversão da residência temporária em permanente. O objetivo do documento regional é facilitar a livre circulação de pessoas na região, meta fundamental para a aspiração comum de aprofundar o processo de integração regional e construir a cidadania sul-americana. As adesões de Equador e Peru, em 2011, e da Colômbia, em 2012, constituem resultado concreto do esforço negociador para se implementar a livre circulação. O Acordo assegura, assim, a todos os migrantes nacionais de um Estado parte residentes

131 ADITAL. NOTÍCIAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE. "10 anos do Acordo de Livre Transito e Residência no Mercosul". 14 de novembro de 2012. Disponível em: <www.adital.com.br/site/noticia>.

no território de outro Estado parte a igualdade de direitos, com exceção daqueles vetados constitucionalmente.

Um dos desafios à época da negociação do Acordo foi o diferente grau de regularização e proteção aos migrantes, proporcionado pelos Estados-membros. Enquanto Brasil e Argentina já assumiam posições avançadas – do que são exemplo, no Brasil, os processos de Anistia, em 1981, 1989, 1998 e em 2009, e o Programa Pátria Livre da Argentina –, em outros países da região, como Paraguai e Bolívia, os migrantes de países vizinhos enfrentavam dificuldades para conseguir sua regularização.

No caso do Paraguai, apesar de o governo haver assinado o Acordo, em 2002, a persistência de ameaças e outros constrangimentos a colonos brasileiros da região paraguaia de Laterza Cué levaram, em 2007-2008, à realização de missões *in loco*, pela SGEB, e ao início de negociações bilaterais que resultaram na criação de Grupos de Trabalho Bilaterais Migratório e Fundiário. Os trabalhos no âmbito dos GTs, conjugados à evolução das negociações sobre Itaipu, contribuíram para a decisão do Paraguai de ratificar o Acordo de Residência em 2009. Ressalte-se que no contexto das negociações sobre Itaipu – tema sabidamente de grande relevância para o governo paraguaio – a questão dos brasiguaios atribuía peso à posição defendida pelo Paraguai, ante o interesse e compromisso do Governo brasileiro com a regularização de seus nacionais naquele país. A partir da ratificação paraguaia do Acordo de Residência, foi lançado o Programa de Regularização Migratória de brasileiros no Paraguai. Como resultado das chamadas Jornadas Migratórias Conjuntas – 28, no total –, cerca de quatorze mil brasileiros receberam o visto/carnet temporário naquele país. Desses, dez mil transformaram, dois anos depois, o visto temporário em permanente[132]. Constitui número importante, ante a resistência dos paraguaios em conceder a regularização dos migrantes brasileiros, mas representa ainda desafio significativo, se considerarmos

132 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Consular, 2007 a 2012*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 80.

a estimativa atual de residirem 112.300 brasileiros irregulares no Paraguai.

Com a Bolívia, dada a não vigência do Acordo de Residência do Mercosul, foi negociado, em 2005, acordo bilateral de regularização migratória, com o fim de beneficiar o crescente número de bolivianos na cidade de São Paulo. O Acordo acabou por servir também ao contingente de brasileiros na Bolívia, sobretudo na região de fronteira, afetados pela decisão do governo boliviano, em maio de 2006, de implementar o artigo 25 da Constituição local, que veda a presença de estrangeiros na faixa de cinquenta quilômetros das fronteiras do país. Centenas de famílias brasileiras radicadas há décadas na região do Pando começaram a receber notificações oficiais e extraoficiais de desocupação de terras e passaram a ser vítimas de ameaças e pressões para deixarem suas casas e terras. O Itamaraty iniciou gestões junto ao governo boliviano, que culminaram, em outubro de 2008, na assinatura do Instrumento Executivo Trilateral Brasil-Bolívia-Organização Internacional para Migrações, com base no qual estão sendo reassentadas voluntariamente centenas de famílias brasileiras, seja as que decidiram ficar na Bolívia (cerca de vinte famílias) seja as que retornaram ao Brasil[133].

O Acordo sobre Residência do Mercosul serviu como marco conceitual para a elaboração das leis migratórias da Argentina (n° 25.871, de 2004) e do Uruguai (n° 18.250, de 2008). Os principais benefícios do Acordo, do ponto de vista dos migrantes, são: i) o direito de exercer qualquer atividade, nas mesmas condições dos nacionais do país de recepção, particularmente o direito de trabalhar, professar livremente sua religião, ingressar, permanecer, sair e transitar no território das Partes; ii) o direito à reunificação familiar; iii) o direito à igualdade de tratamento; iv) o direito a transferir remessas; e v) os direitos dos filhos dos migrantes que nasceram no território de uma das Partes a ter nome,

133 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2012, op. cit., p. 79.

registro de nascimento, nacionalidade e acesso à educação em condições de igualdade com os nacionais[134].

No Mercosul, cabe também mencionar o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes e Estados Associados, vigente desde 2008, que permite aos nacionais dos Estados Partes e Associados entrarem no território dos demais países portando apenas cédula de identidade emitida por seu país de origem. Ademais, foi adotado, em 2010, e aprovado por meio da Decisão CMC n° 64/10, durante a Presidência Pro Tempore do Brasil, o Plano de Ação para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. O Plano estrutura-se em torno de três objetivos: i) a implementação de política de livre circulação de pessoas na região; ii) a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para os nacionais dos Estados Partes do Mersocul; e iii) a igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação.

O Foro Especializado Migratório do Mercosul, por sua vez, foi criado em novembro de 2003, na XIV Reunião de Ministros do Interior do Mercosul, em Montevidéu, com o propósito de estudar o impacto das migrações na região e fora dela, analisar e desenvolver projetos de normas e/ou acordos em matéria migratória que vigorarão para todos os países do Bloco. O FEM mantém base de dados na internet, voltada ao fortalecimento e à difusão de informação relativa à circulação das pessoas entre os países da região, assim como a outros aspectos referentes à temática migratória regional[135]. Coube ao FEM ouvir e compilar as manifestações e aportes dos países-membros e associados do Bloco, assim como da sociedade civil, de forma a contribuir para o II Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento.

A conformação plena da cidadania do Mercosul, aspirada pelo Bloco, exige a ausência de restrições para o exercício quotidiano dessa

134 ADITAL, 2012, op. cit., p. 2.

135 FORO ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO DO MERCOSUL. Disponível em <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio>.

cidadania pelos nacionais dos Estados-membros e Associados. Não basta, nesse sentido, usufruir da livre circulação e da residência permanente, se não se prover a esse cidadão os meios para atuar no novo país em que elegeu residir. O Bloco precisa, assim, avançar em questões cruciais, como validação de diploma e acesso ao mercado de trabalho, que ainda constituem barreiras à cidadania plena, no Brasil e nos demais países da região. Do ponto de vista dos migrantes, um dos principais desafios seria justamente a possibilidade de se concretizar, no dia a dia, os benefícios do Acordo de Residência. Apontam os migrantes a dificuldade daqueles que se encontram na economia informal em solicitar o visto permanente, após o prazo de dois anos, por não possuírem meios de provar condições de subsistência no país de destino[136]. De toda maneira, os sucessos obtidos no âmbito do Mercosul credenciam o Brasil e os países vizinhos como protagonistas na negociação multilateral internacional sobre temas migratórios, haja vista a sólida base legal e de integração forjada na região. Tal processo se deu no reconhecimento da primazia do respeito aos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal, e de seu potencial positivo na promoção do bem-estar nas sociedades de origem e de destino, bem como da região como um todo.

2.9.3. Unasul

No que tange às migrações, sobressai, na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2008, a aspiração de se consolidar uma identidade sul-americana, por meio do progressivo reconhecimento dos direitos dos nacionais de um Estado Parte residente em outro Estado Parte. A identidade sul-americana almeja, por sua vez, à conformação da cidadania sul-americana. A Unasul preconiza a cooperação em matéria migratória, com enfoque integral, respeitando-se os direitos humanos e

136 ADITAL. 2012, op. cit., p. 3.

laborais, e promovendo-se a regularização migratória e a harmonização das políticas de cada Estado. À luz desses propósitos, confluem para o âmbito da Unasul os avanços e os princípios que norteiam o tratamento das migrações em outros foros regionais, como o Mercosul, a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a CSM.

Entre os antecedentes relevantes da Unasul, no campo migratório[137], cabe citar a Decisão Unasul/N°8/2012, de 30 de novembro de 2012, que decidiu iniciar o processo de construção da cidadania sul-americana, com prioridade para a dimensão migratória e à luz da ampliação dos acordos regionais, sub-regionais e bilaterais em matéria migratória. Essa Decisão criou o Grupo de Trabalho para a Conformação da Cidadania Sul-Americana. Até outubro de 2013, o GT reuniu-se virtualmente duas vezes, por meio de videoconferências. Além do Brasil, os países de participação mais assídua têm sido Argentina, Bolívia, Equador e Peru. No que respeita à agenda dessas conversas, registre-se a consolidação dos aportes nacionais em termos de migração e a elaboração do Relatório Conceitual sobre a Cidadania Sul-Americana. Na segunda videoconferência, realizada em agosto de 2013, a delegação do Equador solicitou fossem incluídos princípios normativos da sua legislação nacional, a saber, a não discriminação de pessoas em razão de sua condição migratória; a igualdade de direitos, deveres e oportunidades entre os cidadãos equatorianos e os estrangeiros; a livre mobilidade e a cidadania universal[138]. A Argentina advogou que se adote abordagem transversal do conceito de cidadania sul-americana no Relatório Conceitual sobre a Cidadania Universal, para o que caberia promover maior articulação com os Conselhos da Unasul (como os Conselhos Sul-Americanos de Educação, Cultura e Ciência, Tecnologia e Inovação).

137 A Declaração da Unasul de Ayacucho, de 2004; a Declaração da Unasul de Cochabamba, de 2006; o Documento Final da Comissão Estratégica de Reflexão sobre um Novo Modelo de Integração da América do Sul e o Documento Integração Educativa Sul-Americana da II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (Celac).

138 UNASUR. GRUPO DE TRABAJO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SURAMERICANA. ACTA N° 02-2013-GTCS-PE.

Em termos institucionais, discute-se a incorporação da CSM à estrutura da Unasul como "instância institucional" para o adequado tratamento da cooperação em matéria migratória nos países sul-americanos. O Brasil defende que o caminho para tal incorporação se dê a partir da consolidação dos avanços obtidos nos grupos regionais na regularização das migrações. Na perspectiva brasileira, deve ser observado, nesse processo, o dever de divulgar e promover a defesa dos direitos humanos dos migrantes, a integridade do processo migratório e a prevenção e repressão dos crimes de tráfico ilícito de migrantes e de contrabando de pessoas, além da importância da facilitação da regularização migratória, entre outros. A suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul, após o afastamento de Fernando Lugo da Presidência, em 2012, imprimiu elemento de cautela às tratativas para a concretização da incorporação da CSM à Unasul. As sucessivas Declarações dos chefes de Estado e de governo sul-americanos afirmam reiteradamente, entretanto, o compromisso em formalizar o relacionamento institucional com a CSM. A visita ao Brasil do Presidente Horacio Cortes, do Paraguai, em setembro de 2013, sinalizou a perspectiva de retorno daquele país aos agrupamentos regionais.

Cabe acompanhar, nesse quadro, o processo de evolução da institucionalização da CSM no contexto da Unasul e seus efeitos na implementação da aspirada cidadania sul-americana. Para funcionários brasileiros envolvidos com o tema, a diversidade de interesses políticos e os distintos graus de amadurecimento das políticas migratórias dos países-membros da Unasul dificultariam o avanço de medidas concretas para a implementação da cidadania sul-americana. O Mercosul é, então, visto como instância que permitiria avanços mais progressistas, em menor tempo, com vistas à regularização e à conformação do *status* de "nacional mercosulino".

2.9.4. Celac

As origens da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac – remontam à realização no Brasil, em 2008, da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), que representou o primeiro momento em que os chefes de Estado e de governo de todos os trinta e três países latino-americanos e caribenhos reuniram-se como bloco. A Celac foi criada em 2010, durante a II Cúpula da CALC, com o propósito de assumir o patrimônio histórico do Grupo do Rio e da CALC[139]. O tema migratório integrou a agenda do encontro da Celac em dezembro de 2011, quando se aprovou resolução sobre os direitos humanos dos migrantes. O Plano de Ação de Caracas, adotado na ocasião, assinala a meta de "fomentar o desenvolvimento de estratégia regional que facilite a integração dos migrantes às sociedades de acolhimento, promovendo facilidades para a inserção legal, produtiva, cultural e de trabalho, em consonância com as legislações nacionais, visando promover posição conjunta nos diálogos regionais"[140].

Com base nesse mandato, criou-se o foro migratório da Celac, que tem contado com a participação de representantes dos Estados-membros, bem como de instituições convidadas, como ACNUR, OIM, Cepal e a Secretária Técnica da Conferência Regional para Migração (CRM). O tema das migrações foi tratado, de forma específica, na I Reunião sobre Migrações da Celac, realizada em Comayagua, Honduras, em agosto de 2012, quando se discutiram meios para avançar a conformação de estratégia regional de governabilidade migratória, tendo presente a primazia dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias, bem como a contribuição das migrações para o desenvolvimento e o multiculturalismo. Consolidando-se como foro de concertação dos países regionais em torno das negociações

139 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Celac*. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional>.

140 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. I Cúpula das Comunidades dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (Celac) Caracas, 2 e 3 de dezembro de 2011. *Documentos Aprovados*. Disponível em <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-da-comunidade-dos-estados-latinoamericanos-e-caribenhos-celac-caracas-2-e-3-de-dezembro-de-2011-2013-documentos-aprovados-1>.

sobre migrações com a União Europeia, a I Reunião analisou a agenda do Diálogo Abrangente e Estruturado sobre Migrações Celac-UE e, em particular, a "Directiva de Permiso Único", da UE, considerada pela Celac como medida que viola os direitos humanos dos migrantes, por restringir os direitos sociais e submeter à condição de vulnerabilidade os migrantes irregulares. Em sintonia com os princípios acordados no âmbito regional, a I Reunião sobre Migrações da Celac reafirmou a centralidade da pessoa migrante como sujeito de direitos e indicou o empenho em coordenar-se com os demais processos de diálogo sobre migrações, nos âmbitos regional e global.

A II Reunião sobre Migrações da Celac aconteceu em São José, em 5 e 6 de setembro de 2013. À luz da realização, em outubro de 2013, do II Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento, a Presidência Pro Tempore (PPT) da Celac, exercida por Cuba, ressaltou a importância da II Reunião sobre Migrações para coordenação da posição regional para o evento na ONU e ponderou que uma solução duradoura para o fenômeno migratório internacional seria possível apenas com a redução da pobreza e da desigualdade e com o pleno desenvolvimento dos PEDs. A PPT fez menção a decisões anteriores da Celac no sentido de refutar políticas migratórias xenófobas e contraditórias, que aumentam a vulnerabilidade dos migrantes, e reiterou a necessidade de cooperação e a corresponsabilidade dos Estados na formulação e implementação das políticas migratórias. Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e Colômbia citaram a Declaração de Buenos Aires, aprovada na VIII Intersessional da CSM, em agosto de 2013, que firmou a posição da CSM em relação ao Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento. Essas Delegações ressaltaram a inconformidade e a inadequada consideração das propostas sul-americanas pelos organizadores do FGMD. Defenderam a posição regional acordada no âmbito da CSM de que o tema migratório seja reconduzido à ONU, por ser este o foro natural e o âmbito adequado para a participação igualitária de todos os Estados. Mais uma vez, ficou claro o apoio dos países da região, inclusive do Brasil, à inserção dos

debates sobre migrações na ONU, o que implica o reconhecimento da inadequação do presente regime sobre migrações aos interesses do Brasil e dos demais países da região.

Os temas tratados no encontro de São José integraram contribuição da Celac ao II Diálogo de Alto Nível. No documento apresentado por Cuba, Presidente Pro-Tempore, o grupo apoiou a inclusão do tema de migrações na agenda de desenvolvimento da ONU pós 2015. Do ponto de vista institucional, a Celac defendeu a ONU, particularmente a Assembleia Geral e o ECOSOC, como "marco más propício para realizar un seguimento integrado a la migración y desarrollo" e reconheceu o trabalho desenvolvido pelo FGMD para promoção de "diálogo e boas práticas"[141]. Ressalte-se que a Celac distingue entre as funções a serem atribuídas ao FGMD e à ONU no tocante às migrações, sendo o FGMD identificado como instância para o diálogo e a troca de experiências na matéria, e a ONU como marco apropriado para o seguimento integrado do tema, inclusive, mas não apenas, no que concerne à interface com assuntos afetos ao desenvolvimento.

2.10. A incidência das posições regionais no tratamento multilateral do tema migratório

São coincidentes os princípios que norteiam a posição dos países da região em temas migratórios no conjunto dos blocos de negociação, seja a CSM, o Mercosul, a Celac ou a Unasul. São os países regidos pela premência de se considerar o migrante como sujeito de direitos, assim como pela proteção e defesa dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal. A região opõe-se com firmeza à criminalização do migrante irregular e à adoção de medidas de controle das migrações que acabem por aumentar a vulnerabilidade dos

141 CELAC. PRESIDENCIA PROTEMPORE. Asamblea General de Naciones Unidas – Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo – Intervención de Cuba en representación de la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños.

migrantes. Em termos institucionais, a região avalia como insuficiente os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento. Rejeita, em particular, a parcialidade na condução dos trabalhos no âmbito do Foro, que são implementados de maneira que desconsidera os anseios e a perspectiva da região sul-americana – haja vista o "mal-estar e a inconformidade" da CSM, secundada pela Celac, com a "inadequada consideração" dada à contribuição regional naquele foro. O FGMD constitui instância insuficiente para avançar os interesses do Brasil e da região em temas migratórios, conforme diagnosticado pelos grupos regionais. A região defende, também, que o tema migratório seja reinserido na ONU, reconhecida como foro natural e âmbito adequado para a participação igualitária de todos os Estados.

O exame da questão migratória no Brasil demonstra a grande complexidade do tema para o País. Em anos recentes, o Brasil não apenas tem sido país de origem de número significativo de migrantes, ao menos em termos absolutos, como também se vem tornando, novamente, país de destino de fluxos migratórios crescentes. As comunidades brasileiras no exterior são muito diversas, assim como são muito diferentes os vários países nos quais reside a diáspora; trata-se não apenas dos países desenvolvidos (EUA, União Europeia, Japão), como também de vários países vizinhos da América do Sul (Paraguai, Bolívia, Suriname e Guianas). A complexidade do tema obriga o País a adotar estratégia multifacetada, que tem incluído negociações em diversas frentes, inclusive bilaterais e regionais. As negociações bilaterais com os países vizinhos na América do Sul mostram-se, às vezes, mais difíceis do que com países desenvolvidos. Não obstante, têm-se logrado importantes avanços na questão migratória no âmbito regional, principalmente no Mercosul, o que confere credibilidade às posições defendidas pelo Brasil e seus parceiros regionais nas negociações multilaterais.

Por outro lado, o caso dos migrantes haitianos expôs de forma aguda os desafios internos que o Brasil enfrentará na medida em que se consolide como País de destino. Caso o País mantenha o dinamismo

econômico nos próximos anos, é de se esperar que esses fluxos de imigração venham a crescer. O caso dos migrantes haitianos será, portanto, paradigmático, pois obrigará o Brasil a refletir sobre os mecanismos de que precisará para lidar com os desafios migratórios futuros. No momento, há divergências e diferenças de percepção entre as autoridades federais e estaduais sobre como lidar com a questão haitiana. Caso não venham a ser superadas, essas divergências colocarão o País em posição de vulnerabilidade e poderão inviabilizar respostas mais eficazes aos problemas migratórios, particularmente caso o fluxo de imigração (não apenas do Haiti) venha a aumentar no futuro.

Nesse quadro, é essencial o ativo acompanhamento pelo Brasil das negociações realizadas nas instâncias multilaterais. Ao mesmo tempo em que permitiria ao País influenciar os princípios e normas que deverão regular o tratamento internacional do tema e se aplicarão, inclusive, à diáspora brasileira, a participação efetiva nas negociações internacionais traria aporte importante ao debate interno no Brasil sobre como lidar com os fluxos de imigrantes. Seria, no mínimo, um estímulo adicional à reflexão interna sobre o arcabouço internacional mais apropriado sobre migrações. Malgrado a complexidade do tema e as nuances entre as posições dos diferentes órgãos da administração pública federal, a defesa da prevalência dos direitos humanos constitui a posição mais apropriada para o Brasil, pois não apenas servirá à proteção dos nacionais brasileiros no exterior, como também será a opção mais coerente com os preceitos básicos da Constituição brasileira.

À luz da diáspora brasileira, bem como do crescente papel do Brasil como país receptor, é forçoso reconhecer a importância das migrações na formulação de políticas públicas nacionais, que levem em conta o duplo papel desempenhado pelo País. Embora caiba ter em mente a natureza cíclica da classificação como país de origem ou de destino de migrantes, o que recomendaria a adoção de políticas migratórias que sejam flexíveis o suficiente para responder a qualquer tipo de circunstância, não parece adequado ignorar os efeitos advindos do papel do Brasil como receptor.

Como país de origem de migrantes, interessa ao Brasil o estabelecimento de princípios multilaterais que reconheçam a centralidade da proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal. A ênfase na dimensão de direitos humanos, refletida nas posições do Brasil e outros PEDs, constitui estratégia para se relativizar as prerrogativas soberanas dos países. Como país de destino, por sua vez, o estabelecimento de princípios multilaterais baseados na centralidade dos direitos humanos interessa também ao Brasil, à luz da necessidade de se desenvolver política sustentável de acolhida e integração dos migrantes, que permita a adoção de medidas de resposta mesmo em momentos de crise, de forma coerente com a política de direitos humanos defendida pelo País nos foros internacionais.

Interessa ao Brasil, nessas circunstâncias, favorecer debate sobre o arranjo institucional multilateral mais adequado para o tratamento do tema migratório. O papel a ser desempenhado pelas Nações Unidas é tema essencial nesse processo de discussão. A fragmentação que caracteriza o atual regime sobre migrações internacionais não contribui para se elaborar resposta coerente ao tema migratório, o que se evidencia nos crescentes números de fluxos migratórios irregulares e de violações aos direitos humanos dos migrantes. No plano nacional, o tratamento parcial dos diversos aspectos envolvidos no fenômeno migratório não contribui para a construção de política migratória consolidada, que possa responder aos desafios contemporâneos que se apresentam ao Brasil, como país dual nas migrações internacionais.

Capítulo 3

História dos regimes de controle das migrações internacionais

A perspectiva histórica das migrações é comumente relegada nas discussões contemporâneas sobre o tema. Com isso, ignora-se grande parte da história humana, quando a migração era vista como necessidade fundamental, e a acolhida de estrangeiros, como um ato de civilidade[142]. Ignora-se, ademais, a contribuição das migrações para a formação populacional e para o crescimento econômico dos países hoje de destino. Atualmente, tende-se a esquecer que as nações europeias, por exemplo, resultam de múltiplas ondas migratórias havidas ao longo dos séculos. A formação dos Estados nacionais modernos parece ter posto fim à possibilidade de evolução contínua das identidades nacionais e de enriquecimento da cultura desses países, que se dava pelo contato com novas ideias e tradições trazidas pelas levas de migrantes[143]. A perspectiva histórica das migrações é ausente no discurso contemporâneo dos Estados industrializados, o que se reflete na forma como os migrantes são tratados, hoje, nesses países.

142 MOSES, op. cit., p. 39.

143 SPELLMANN, W. M. *Uncertain Identity, International Migration since 1945*. Londres: Reaktion Books Ltd, 2008, p. 57.

3.1. O controle dos fluxos migratórios

O rigor e a sofisticação dos instrumentos contemporâneos de controle de fronteiras reforçam a percepção sobre a natureza estanque das sociedades nacionais modernas. Aspecto relevante a se realçar no estudo da história das migrações é precisamente o fato de que o controle das fronteiras é relativamente recente na História, inaugurado a partir da formação dos Estados nacionais. A História humana marcou-se, ao contrário, pelo contínuo deslocamento de pessoas. O nomadismo e o deslocamento por razões de sobrevivência ou de expansão territorial eram pontos centrais da cultura antiga e acabaram por definir o próprio mapa histórico do mundo[144].

Segundo John Torpey, assim como o capitalismo apropriou-se dos meios de produção e o Estado dos meios de violência, também os "meios de movimento" foram apropriados dos indivíduos e de entidades privadas (como a Igreja) pelos Estados modernos, adquirindo o Estado o monopólio da "autoridade" para restringir e controlar os movimentos através e dentro das fronteiras nacionais. Desse processo, resultou a usurpação da liberdade de ir e vir dos indivíduos, bem como a necessidade de se adquirir autorização para deslocamento, a ser emitida pelos Estados. Essa autorização derivava da obtenção de atestado de "identidade", concedido pelos Estados, o qual determinava o acesso possível dos indivíduos aos diferentes espaços, bem como à "assistência" social a ser prestada pelo Estado – para tanto era preciso diferenciar entre os pobres "locais" e os pobres "estrangeiros". Para Torpey, o processo de monopolização dos meios legítimos de movimento emergiu gradualmente, após o período medieval, e desenvolveu-se em paralelo à monopolização, pelos Estados, dos meios legítimos de violência[145].

144 MOSES, op. cit., p. 38.

145 TORPEY, John. *The invention of Passport, Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 4-7. É claro que a usurpação pelos Estados da autoridade para controlar os meios de movimento dos indivíduos não é necessariamente negativa, uma vez que decorreu do próprio processo de formação do Estado nacional e do sistema internacional de Estados. Tampouco se defende, nesta tese, o fim desse controle pelos Estados.

A análise do processo pelo qual o Estado logrou monopolizar os meios legítimos de movimentação é importante elemento para a compreensão do modo como os Estados nacionais modernos atuam e como se criou o sistema moderno de controles fronteiriços. O controle fronteiriço foi ato constitutivo do Estado-nação moderno. Para poder existir, o Estado-nação precisou identificar oficialmente seus nacionais, delimitando a parcela da humanidade que era seu sujeito. O controle do movimento das pessoas derivou do "ato" de identificação dos seus nacionais pelos Estados. Foram várias as razões que levaram os Estados a estabelecer sua autoridade sobre o deslocamento dos indivíduos, seja para fins de alistamento militar, cobrança de taxas, proteção e retenção da mão de obra local, contenção ou exclusão de indivíduos indesejáveis, segurança, etc. O controle por meio da emissão de documentos de identidade foi decisivo para se determinar os direitos e deveres que seriam associados à cidadania e à participação do indivíduo, ou à sua exclusão, do Estado-nação. A questão da identificação dos nacionais resvala, assim, na identificação do imigrante como aquele que não possui os documentos de identidade exclusivos das populações locais. O registro legal, os documentos de identidades e as leis são os fatores que determinam a identidade dos imigrantes[146].

Para se obter a "identidade" ou a permissão para se deslocar, as pessoas tinham de ser identificadas como nacionais ou não nacionais (estrangeiros). A posse do monopólio da locomoção demandou o estabelecimento de uma "burocracia para a identificação do indivíduo", que, por meio da codificação de leis e o desenvolvimento de técnicas de identificação, realizou uma "revolução identificatória", a partir do século XVII[147]. O que diferencia o controle então efetuado pelo Estado-nação daquele realizado antes do período moderno foi justamente a criação dessa infraestrutura administrativa, necessária para identificar

146 NOIRIEL, Gérard. *The French Melting Pot: Immigration, Citizenship, and National Identity.* Minneapolis: University of Minnesota Press (apud Torpey, op. cit., p. 13).

147 TORPEY, op. cit., p. 15.

seus nacionais. A transição do controle privado para o controle estatal sobre o movimento dos indivíduos foi aspecto essencial da transição do feudalismo para o capitalismo. À medida que os mercados para mão de obra tornaram-se "nacionalizados", os Estados firmaram domínio sobre o direito de determinar quem poderia se deslocar entre as fronteiras. Fronteiras locais foram substituídas por fronteiras nacionais, e a principal dificuldade associada ao movimento humano dava-se na entrada, e não na saída, do território[148].

Antes da Revolução Industrial, as migrações foram parte essencial do povoamento da Europa medieval e elemento importante da vida econômica europeia, haja vista os deslocamentos nas áreas rurais, de acordo com os ciclos agrícolas, o comércio realizado pelos mascates, ou o recurso às migrações como meio de escapar de perseguições religiosas ou políticas. Encontra-se a primeira referência ao termo "passaporte" na virada do primeiro milênio, na Era Medieval, durante o reinado de Guilherme, o Conquistador, na Inglaterra. Para proteger as "fronteiras" de seu reino, o monarca inglês construiu castelos em cinco pontos de controle; a entrada de pessoas no reino requeria a aprovação de passagem pelos cinco "portos" – daí o termo *passport*. Controles específicos eram incomuns antes da formação do Estado-nação, devido, sobretudo, à dificuldade de cumprimento das determinações nos locais de fronteira[149]. Na época mercantilista, portanto, anteriormente à Revolução Industrial, a necessidade de controle dos movimentos derivava do pressuposto de que a população equivalia a – ou poderia ser convertida em – mão de obra, seja para fins comerciais ou bélicos.

Os indivíduos, como o trabalho, foram progressivamente vistos como bens escassos, o que estimulou a adoção, pelos Estados, de instrumentos mais rigorosos de controle de seus recursos demográficos. Passou-se, dessa forma, a se desencorajar a emigração dos nacionais – o

148 Chama atenção o fato de que, até os dias atuais, reconhece-se, no Direito Internacional, o direito de qualquer indivíduo partir de seu país, mas inexiste o direito de ser esse indivíduo aceito no território de outro país que não o seu – salvo nos casos onde se aplica o princípio do *non-réfoulement*.

149 MOSES, op. cit., p. 40.

que se dava concomitantemente à deliberada campanha de atração de populações dos países vizinhos. Na Europa mercantilista, as fronteiras eram abertas a trabalhadores estrangeiros, em particular artesãos, mesmo quando permaneciam fechadas à circulação de bens, pois o deslocamento de artesãos era visto como forma de transferência de tecnologia entre os países. Criou-se situação peculiar, em que os países desencorajavam ou restringiam a emigração, enquanto buscavam incentivar a imigração, bem como a saída de seus nacionais para suas colônias – também, naturalmente, como forma de expansão de mercados e poder. Assim, por três séculos, países como Espanha, Portugal, França, Holanda e Inglaterra exportaram legiões de migrantes para as colônias nas Américas, Ásia e África. Quando os imigrantes passaram a ser muito custosos ou insuficientes para as necessidades das metrópoles coloniais, a Europa encorajou o deslocamento de escravos da África para as colônias. O volume desses "migrantes forçados" foi da mesma magnitude das migrações transatlânticas dos nacionais europeus. Estima-se que quinze milhões de escravos africanos tenham sido deslocados, até 1850, para as colônias no Novo Mundo. Após os escravos, trabalhadores contratados, originários do Sul da Ásia, foram transferidos para colônias na África Oriental, Malásia, Fiji, Guiana, Jamaica, Suriname e Trinidad, ao passo que chineses foram enviados para trabalhar no Sudeste da Ásia (Indonésia, Tailândia e Indochina) e para o Oeste dos EUA. As migrações, no período mercantilista, eram instrumento para a projeção e consolidação dos Estados e vertente crucial do Imperialismo[150].

A Revolução Industrial não modificou a noção mercantilista que equiparava população a riqueza, pois a mão de obra continuava a representar fator essencial para a produção econômica. Embora tenha havido maior liberalização da circulação de bens e capital, o deslocamento das pessoas manteve-se objeto de restrições e controles. Criou-se, assim, situação paradoxal, em que a progressiva emancipação das classes

150 MOSES, op. cit., p. 42-44.

sociais mais baixas, com a extinção do regime feudal, não se traduziu na liberdade plena de ir e vir. Ao contrário, as nações hegemônicas do século XIX impunham controles restritos ao deslocamento de suas populações, malgrado a ideologia democrática e liberal que passavam a professar, como o Reino Unido, a França e os EUA[151].

3.2. A Revolução Francesa

A Revolução Francesa é paradigmática: foi considerada, na Europa, a origem do regime de controle das migrações, assim como o ápice do processo de identificação dos nacionais por meio de uma burocracia especializada[152]. A abolição dos passaportes, meio vital de dominação do Antigo Regime, foi das principais bandeiras dos revolucionários franceses ao início do movimento. Com o passar do tempo, no entanto – e principalmente após a fuga de Luís XVI, disfarçado de valete, em 1791 –, os revolucionários apoderaram-se do passaporte como meio de controle da movimentação dos "estrangeiros", como eram considerados os opositores da Revolução (aristocratas e clero), que haviam fugido de Paris[153]. O conceito de "estrangeiros", naquele momento, tinha conotação política e não exclusivamente vinculada à nacionalidade do indivíduo. De toda maneira, a diferenciação entre nacionais franceses e estrangeiros, estabelecida pela reintrodução do passaporte na França pós-Revolução, após breve suspensão de seu uso, suscitou a reação dos revolucionários mais liberais, que consideravam a medida contrária ao espírito da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada em 1789, que reconhecia a "igualdade entre os indivíduos", inclusive os estrangeiros[154]. Esse dilema, inaugurado na França revolucionária, persiste até os dias atuais: prevalece, hoje, tensão entre o exercício

151 Idem, ibidem, p. 45.

152 Idem, ibidem, p. 46.

153 Nas palavras de Torpey, "the only foreigners in France were bad citizens". TORPEY, op. cit., p. 21.

154 Idem, ibidem, p. 23.

da soberania dos Estados e a salvaguarda dos direitos humanos e as liberdades civis dos indivíduos, independentemente de sua condição legal.

Com a evolução da Revolução Francesa, e, sobretudo, com a instalação do período do Terror, reforçou-se a noção de estrangeiro como "antítese" do nacional e, portanto, "diferente" em termos de direitos. É interessante notar que a mesma Revolução que criou o conceito de igualdade perante a lei, inspirada pelos ideais iluministas, negou tal prerrogativa aos estrangeiros, consolidando a ideia de que a igualdade depende da obtenção de uma nacionalidade. A Revolução consolidou, também, paradoxalmente, o entendimento de que a proteção dos cidadãos nacionais (em termos de segurança, previdência, etc) constitui valor superior aos valores de ordem universal, como liberdade, igualdade e fraternidade – os pilares da própria Revolução Francesa.

Com a eclosão de conflitos internos e, sobretudo, com o início da guerra contra a Prússia e a Áustria, preocupações de segurança passaram a prevalecer, o que se refletiu na percepção crescente do estrangeiro como um suspeito. Para alguns autores, isso teria modificado definitivamente o estatuto civil do estrangeiro, que, na época mercantilista, gozava relativamente de mais liberdade de ir e vir do que a população local, ante a premência de se proteger a força de trabalho nacional e de se atrair mão de obra, sobretudo especializada, dos países vizinhos[155]. Após a Revolução Francesa, os estrangeiros foram submetidos, inicialmente, aos mesmos tipos de controle e, progressivamente, a controles mais rigorosos do que aqueles aplicados aos nacionais. Com a determinação progressiva de restrições ao seu acesso e à sua mobilidade dentro do território francês, a definição de estrangeiro evoluiu para "alguém de outro país, cuja confiabilidade é questionável"[156], o que em muito se aproxima da percepção contemporânea do migrante, conforme a política migratória de muitos países desenvolvidos de destino.

155 TORPEY, op. cit., p. 29.

156 Idem, ibidem, p. 43-44.

O governo revolucionário adotou medidas para a identificação de seus nacionais, com vistas à implementação de políticas de proteção e assistência social, bem como para fins de conscrição militar. Transferiu-se ao governo a prerrogativa de registro de nascimentos, antes atribuída à Igreja (que ignorava o nascimento de judeus, protestantes e outros). Em 1792, criou-se o estatuto civil na França; a partir desse momento, o indivíduo apenas existiria como cidadão se sua identidade fosse registrada pelas autoridades municipais, de acordo com regulações comuns em todo o território nacional. O Estado Francês moderno foi criado, portanto, a partir da identificação de seus nacionais[157]. Em 1797, adotou-se a Lei dos Passaportes, tida como origem da legislação moderna sobre estrangeiros no mundo ocidental. A Lei aumentou as restrições de viagem para estrangeiros e para nacionais franceses. No que tange aos estrangeiros, as autorizações de viagem à França, antes emitidas pelos seus países de origem, passaram a ser concedidas exclusivamente pelo governo francês, por meio da emissão de passaportes por representações francesas no exterior. A restituição e o fortalecimento do sistema de passaportes na França revolucionária ilustram a divisão da Revolução em duas fases distintas: a primeira, em que o único objetivo da nação francesa parecia ser varrer completamente o passado; e a segunda, em que se tentou salvar os "fragmentos possíveis dos destroços da velha ordem"[158].

A derrota de Napoleão e a estabilização das relações interestatais na Europa, após o Congresso de Viena, levaram a certo relaxamento do controle sobre os movimentos populacionais. O período de paz que se seguiu foi marcado pela abolição dos laços feudais, onde esses ainda existiam, o que se deu, em parte, como recompensa pela participação das classes mais baixas nas forças militares durante os conflitos – ou por inspiração do fim do Antigo Regime na França[159].

157 Idem, ibidem, p. 31.

158 TOCQUEVILLE, Alexis de. *The Old Regime and the French Revolution*. (apud TORPEY, op. cit., p. 55).

159 TORPEY, op. cit., p. 57.

3.3. A Europa nos séculos XVI a XIX

Do início do século XVI até a segunda metade do século XX, a Europa foi o principal continente emissor de migrantes. Inicialmente, os fluxos eram formados pelos conquistadores portugueses e espanhóis, aos quais se somaram britânicos, franceses e holandeses, em fluxo de ocupação das novas colônias europeias, estabelecidas nas Américas, África e Ásia. Com a abolição dos laços servis e o progresso alcançado nos meios de transporte, número cada vez maior de "pobres e deslocados" europeus pôde optar pela migração para os novos países, em busca de melhores condições de vida. Entre 1840 e 1860, cerca de treze milhões de europeus desembarcaram nas Américas, caracterizando processo de imigração em cadeia, que se iniciou com europeus ocidentais, seguidos por imigrantes do sul e do leste do continente. No período de 1860 a 1914, cerca de 58 milhões de europeus cruzaram o Atlântico. A maioria dos migrantes das últimas décadas do século XIX era formada por excluídos do processo de maturação do capitalismo industrial, geralmente originários de áreas deprimidas economicamente, bem como de regiões rurais superpovoadas. A possibilidade de migração serviu, assim, como importante válvula de escape para o grande crescimento da população europeia no século XIX, impulsionado pela Revolução Industrial[160]. Pode-se ponderar que as hoje ex-colônias não têm gozado das mesmas vantagens oferecidas à Europa pelas migrações, em termos de alternativa para a busca de melhores condições de vida ou para o equilíbrio do crescimento populacional.

Grandes levas de imigrantes britânicos, irlandeses e alemães deslocaram-se para os EUA no início do século XIX. No caso do êxodo irlandês, seu ponto de partida era usualmente a Inglaterra, para onde emigravam já com o propósito de lançar-se na aventura transatlântica[161]. Nesse contexto, adotou-se na Inglaterra, em 1836, o *Aliens Restriction Act*,

160 SPELLMANN, op. cit., p. 20-21.

161 TORPEY, op. cit., p. 67.

que permitiu maior interferência do governo britânico na seleção dos imigrantes que poderiam entrar no país, a fim de atender à necessidade de reserva de mercado para os nacionais ingleses. Esse Ato inaugurou tendência gradual, na Europa, em favor da adoção de controle seletivo da migração, efetuado pelos países mais desenvolvidos da época. Tornou-se mais evidente, com o Ato, que a expansão da liberdade de movimentos na Inglaterra, e, por extensão, na Europa, jamais seria absoluta: a política de livre mercado, característica do capitalismo industrial moderno, não implicava a abertura das fronteiras, mas, sim, a proteção da mão de obra e do mercado domésticos no âmbito nacional, e não mais apenas local, concomitantemente à progressiva exclusão do estrangeiro. O Ato marcou "a departure from the 'population is good' mentality characteristic of mercantilism" e inaugurou tendência crescente nos governos europeus de criar mecanismos burocráticos "that would allow them to keep track of entering person's nationality – a capacity which, in turn, would permit them more successfully to limit unwanted foreign immigration when they wished to do so"[162]. A Alemanha, ao contrário, singularizou-se pela decisão de abrir o mercado doméstico, mesmo para estrangeiros, motivada pelo receio de possuir reduzida mão de obra local, sobretudo qualificada. A construção do mercado nacional decorreu da liberdade de deslocamento das classes mais baixas no território alemão. Quanto à imigração, prevaleceu, por um período, a percepção predominante na elite burguesa capitalista alemã, segundo a qual o influxo de capital, trabalho e inteligência estrangeiros tinha impacto invariavelmente positivo no desenvolvimento do país, devendo ser estimulado "mesmo na ausência de reciprocidade"[163].

Em linhas gerais, a segunda metade do século XIX marcou-se por significativa liberdade de deslocamento, atestando a prevalência do liberalismo econômico na Europa, sobretudo entre 1860 e 1870, em diferentes níveis, naturalmente, em cada país. Na Alemanha,

162 TORPEY, op. cit., p. 70.

163 Idem, ibidem, p. 79.

em 1867, com a conformação da Confederação Germânica do Norte, passaportes e vistos foram abolidos indiscriminadamente, mesmo para estrangeiros. Na Inglaterra, o *Aliens Restriction Act*, de 1836, era, na prática, ignorado. Nas palavras de Hobsbawn, "the remaining institutional barriers to the free movement of the factors of production, to free enterprise and to anything which could conceivably hamper its profitable operation, fell before a world-wide onslaught"[164]. Na Europa, a noção de livre movimento dos indivíduos era reconhecida inclusive em comunicados de organizações internacionais, como o Instituto de Direito Internacional, cujas Conferências havidas em Lausanne (1889), Hamburgo (1891), e Genebra (1892) afirmaram o direito de ir e vir do indivíduo. Similarmente, o comunicado final da Conferência sobre Emigração Internacional, realizada em 1889, sob os auspícios do Instituto de Direito Internacional, declarou: "we affirm the right of the individual to the fundamental liberty accorded to him by every civilized nation to come and go and dispose of his person and his destinies as he pleases"[165].

3.4. Os EUA no século XIX – principal país receptor de migrantes

Ao mesmo tempo em que se intensificavam os fluxos de migrantes para as Américas (os principais destinos sendo EUA, Canadá, Argentina e Brasil), o que era tido pelos governos europeus, no século XIX, como mecanismo legítimo para equilibrar as pressões demográficas e econômicas nos países de origem dos migrantes, começaram a surgir, sobretudo nos EUA, pressões de grupos favoráveis à redução – ou mesmo à interrupção – das migrações transatlânticas[166]. A inflexão na política migratória norte-americana manifestou-se, de início, por meio da

164 HOBSBAWN, E. J. *The Age of Capital, 1848-1875* (apud TORPEY, op. cit., p. 91).

165 MOSES, op. cit., p. 47.

166 O jornalista norte-americano Hezekiah Niles escreveu, à época: "The time has been when we were pleased to see the progress of emigration [from Europe]. It is now painful to observe it because of the want of employment for our own people". TORPEY, op. cit., p. 68.

implantação de sistemas mais restritos de identificação, que buscavam diferenciar o nacional e o estrangeiro. Essa tendência nos EUA, ainda em meados do século XIX, contraria, portanto, a percepção de que o mundo vivera uma época de livres fluxos migratórios da segunda metade do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. O Brasil, por sua vez, vivia momento de grande influxo de migrantes, favorecido pelo Governo e pela elite agrícola, particularmente após a abolição da escravatura, com o objetivo de se utilizarem trabalhadores europeus e asiáticos – sobretudo japoneses – nas plantações de café do país.

Até meados do século XIX, os EUA desenvolveram política relativamente liberal, com controles fortuitos da entrada de imigrantes europeus. Exceção a essa regra ocorreu no momento da eclosão da Revolução Francesa, quando, movidos pelo interesse de evitar a vinda, para os EUA, de revolucionários franceses, o país adotou o *Alien Act*, de 1789, considerado a primeira inflexão na política de abertura aos migrantes europeus. A lei teve, contudo, repercussão prática limitada. Apenas a partir de 1819, quando o Congresso passou a adotar medidas que restringiam, na prática, a imigração europeia (como a limitação do número de migrantes por navio e a realização de estatísticas sobre migrações), sinalizou-se preocupação mais sistemática do governo dos EUA sobre o controle dos imigrantes que entravam no território norte-americano[167].

Com o fim da Guerra Civil Americana, em 1865, a necessidade de mão de obra tornou-se mais premente naquele país. Os fluxos transatlânticos mantiveram-se constantes, e o ano de 1882 marcou o ápice da imigração europeia para os EUA. Ao mesmo tempo, crescia da parte do empresariado norte-americano a demanda por mão de obra estrangeira não europeia (ou "não branca"), como meio para se contornar a influência e poder dos cada vez mais poderosos sindicatos de trabalhadores, dominados por imigrantes alemães e irlandeses, ou

167 TORPEY, op. cit., p. 93-95.

seus descendentes[168]. Em 1868, o governo norte-americano e o governo imperial chinês assinaram o primeiro acordo de migração, que permitiu a entrada livre de chineses nos EUA (os migrantes chineses não teriam direito à cidadania norte-americana, conforme a letra do acordo). Em 1880, a China cedeu à imposição do governo norte-americano de preservar a possibilidade de limitar a entrada de nacionais chineses, sempre que a imigração "afetasse ou ameaçasse" interesses dos EUA. Nesse período, milhares de chineses ingressaram no país e foram, na verdade, os primeiros asiáticos a imigrarem para os EUA. Embora inicialmente bem recebidos – o que se deveu, segundo alguns autores, ao fato de as primeiras levas serem constituídas de profissionais qualificados –, a atitude norte-americana em relação aos imigrantes chineses tornou-se progressivamente hostil, em todas as esferas (inclusive da parte dos trabalhadores de origem europeia, igualmente migrantes), o que culminou, em 1882, na promulgação do *Chinese Exclusion Act*, no âmbito do *Immigration Act*, que suspendeu a imigração chinesa pelo prazo de dez anos.

É relevante realçar o componente racial da exclusão, que agregava os chineses aos "marginais, lunáticos, idiotas e pessoas que poderiam representar ameaça", já impedidos legalmente de ingressar o território norte-americano[169]. O Ato de Exclusão dos Chineses é considerado precursor da legislação federal e da atitude norte-americana atual em relação aos imigrantes, que tende a ser pautada por abordagem seletiva dos migrantes e frequentemente baseada em considerações de raça. Ressalte-se que também outros países orientais foram objeto de restrições de imigração da parte dos EUA, como japoneses e filipinos, com base em preocupações forjadas na crença de que esses povos representavam

168 MOSES, op. cit., p. 11. Cabe assinalar, a propósito, que, embora menos evidente, o grande êxodo da força de trabalho europeia para os Estados Unidos no período de meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial contribuiu para o progresso também nos países de origem: a força de trabalho que permaneceu nos países europeus teve sua posição política e econômica fortalecida, o que resultou em avanços, como o sufrágio democrático e o desenvolvimento do sistema previdenciário moderno.

169 TORPEY, op. cit., p. 102.

"raças inferiores"[170]. A exclusão dos chineses e asiáticos ocorreu em período de recessão econômica nos EUA e na Europa, iniciada em 1873 e marcada por grande deflação e reduzido crescimento econômico.

A regulação da migração foi paulatinamente entendida como parte da responsabilidade do Governo Federal e consolidou-se como questão de política nacional nos EUA, e não mais como prerrogativa dos estados federados. A política externa norte-americana para as migrações passou a ser definida em audiências mistas no Congresso, onde parlamentares de ambas as facções defendiam, como objetivo nacional, não a restrição da imigração em si, mas a possibilidade de "peneirar" (*to sift it*) e de escolher (*pick and choose*) os migrantes desejáveis e repelir aqueles indesejáveis, permitindo a entrada no território somente daqueles com certas qualidades "físicas e morais"[171] – note-se o grau de subjetividade implícito na avaliação de tais qualidades. Essa postura discriminatória explicará a posição dos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial, no que diz respeito à formação dos regimes de proteção dos refugiados e dos migrantes, o que tem reflexos importantes para o tratamento contemporâneo do tema migratório. Claro está que não se pretende defender a instauração das "fronteiras abertas", uma vez que é da soberania de cada país o controle de suas fronteiras, inclusive em razão de preocupações legítimas com a segurança nacional. A análise da evolução dos sistemas de controle de fronteiras, tendo os EUA como exemplo, visa demonstrar que o atual regime de migrantes foi construído de forma a atender exclusivamente aos interesses mais imediatos dos países desenvolvidos de destino, que tradicionalmente privilegiaram a legislação nacional, no que concerne a preocupações econômicas ou raciais, em detrimento da adoção de princípios universais de proteção aos migrantes como indivíduos, com base em considerações de ordem humanitária e de proteção dos direitos humanos.

170 Idem, ibidem, p. 103.

171 TORPEY, op. cit., p. 101.

3.5. A Primeira Guerra Mundial

A Primeira Guerra sepultou definitivamente a era em que os estrangeiros eram vistos sem suspeita ou desconfiança, e o controle de sua mobilidade atrelou-se a preocupações de segurança nacional, comuns em tempos de guerra. A visão contemporânea sobre o estrangeiro e os métodos para restringir sua mobilidade forjaram-se, em larga medida, na Primeira Guerra, mesmo que, em sua origem, tenham sido adotados em caráter alegadamente temporário[172]. O controle de fronteiras, por meio dos passaportes, foi instituído em todo o continente europeu, inicialmente como medida de emergência em resposta à deflagração do conflito.

Os governos europeus intensificaram o processo de identificação de seus nacionais e de diferenciação desses em relação aos estrangeiros. Na França, tal medida deu-se sob o protesto das camadas mais liberais e, sobretudo, do setor privado, temeroso do impacto da decisão no desempenho da economia, já conturbada pela guerra. Na Inglaterra, emenda ao *Aliens Restriction Act*, adotada em 1914, em resposta à guerra, conferiu ao indivíduo o ônus de provar não ser um estrangeiro: a pessoa em questão deveria munir-se, portanto, de certificados que atestassem seu local de origem. O Ato permitiu, ademais, ao governo britânico determinar o local preferencial para a moradia do estrangeiro, caso esse desejasse permanecer no país. Com algumas alterações posteriores, o *Aliens Restriction Act* manteve-se vigente na Inglaterra mesmo após a Primeira Guerra Mundial. Na Alemanha, aplicou-se a obrigatoriedade da posse de passaportes a todos os estrangeiros, e reforçou-se o controle da movimentação dos nacionais, ante a premência de se garantir o contingente necessário para as Forças Armadas. Em 1916, institui-se a necessidade de obtenção de visto para todo e qualquer indivíduo, nacional ou estrangeiro, que desejasse ingressar – ou deixar – o território alemão. Como resultado, havia nos países europeus, à época, múltiplos

172 Idem, ibidem, p. 111.

e dissonantes requisitos de identificação e de obtenção de passaportes e vistos, o que contribuía para tornar ainda mais custoso o deslocamento da população em tempos de crise – o que se manteve no período entre-guerras e durante a Segunda Guerra. Apenas após a Segunda Guerra, logrou-se a uniformização, ou harmonização, dos requisitos para obtenção de passaportes na Europa[173].

Por serem o principal país de destino de migrantes à época da Primeira Guerra Mundial, os EUA desempenharam importante papel na consolidação do sistema de controle do direito de ir e vir, ao fortalecerem as barreiras de entrada em seu território e ao ampliar o leque de países a cujos nacionais era negada a possibilidade de ingresso. Ademais, em resposta às medidas de controle instaladas na Europa com o deflagrar do conflito, os EUA passaram a exigir, em 1915, que todos os indivíduos, nacionais ou estrangeiros, que realizassem viagens internacionais, em particular para países europeus, obtivessem um visto das autoridades americanas. A partir de 1917, o Congresso norte-americano adotou pacote de medidas para restringir a imigração, sobretudo europeia. A primeira dessas medidas impedia a entrada nos EUA de migrantes adultos que não fossem aprovados em um teste de alfabetização em inglês – o que excluía a maior parte dos imigrantes europeus, salvo os britânicos. Igualmente impedidos de entrar no país foram os nacionais da chamada *barred zone* do Pacífico, a saber, chineses, japoneses, filipinos e coreanos. Em 1918, o Congresso dos EUA adotou medida que permitia ao presidente norte-americano impor restrições específicas a estrangeiros hostis (*hostile aliens*) que desejassem entrar ou sair dos EUA, em "tempos de guerra". Em 1919, contudo, versão revisada dessa medida excluiu a referência a "tempos de guerra" e ampliou a restrição, antes direcionada a *hostile aliens*, ao grupo dos "undesirable, enemy of Law and order, breeder of revolution, and advocate of anarchy"[174] – mais uma vez, faz-se notar a grande subjetividade dessas condições. Assim, ao

173 TORPEY, op. cit., p. 113-115.

174 TORPEY, op. cit., p. 118.

final da Primeira Guerra Mundial, o governo dos EUA lograra consolidar regime excludente de admissão de estrangeiros – baseado na negação de entrada aos asiáticos da "zona proibida"; na obrigatoriedade dos testes em inglês; na prerrogativa de impor restrições *ad hoc* a todo e qualquer estrangeiro; entre outras medidas –, o que preparou o terreno para medidas ainda mais restricionistas a serem tomadas no período entre-guerras e durante a Segunda Guerra Mundial.

Interessante aspecto na análise da formação do sistema de controle de fronteiras nos EUA é a relação deste país com o México. Recorde-se que se atribui o envolvimento dos EUA na Primeira Guerra, em larga medida, ao episódio Zimmermann (*the Zimmermann Telegram*)[175]. O episódio Zimmermann incidiu diretamente no início da imposição do controle na fronteira entre os EUA e o México, uma vez que a determinação da obrigatoriedade de passaportes e o controle da entrada de estrangeiros resultaram do consequente temor, pelo governo norte-americano, da infiltração de "estrangeiros hostis" através da fronteira sul do país. Em 1924, criou-se a Patrulha da Fronteira (*Border Patrol*), que, inicialmente, se concentrava em coibir a eventual tentativa de imigrantes asiáticos e europeus de contornar as sucessivas restrições à entrada de migrantes, implementadas desde 1917. A Patrulha serviu, também, ao propósito de selecionar, de acordo com a política americana de controle seletivo das migrações, os mexicanos aptos para trabalhar nos setores agrícola e industrial dos EUA – papel que continuam a desempenhar atualmente[176].

175 Em janeiro de 1917, criptógrafos britânicos decifraram um telegrama do Ministro do Exterior alemão, Arthur Zimmermann, ao Ministro da Embaixada alemã na Cidade do México, Heinrich von Eckhardt. Zimmermann enviou o telegrama na expectativa de que a retomada da guerra submarina pela Alemanha, em 1º de fevereiro, levasse os EUA a entrar em guerra, ao lado dos Aliados. Na mensagem, caso se fortalecesse a percepção quanto ao potencial ingresso norte-americano na Primeira Guerra, von Eckhardt era instruído a aproximar-se do governo mexicano com uma proposta de aliança militar: em troca da aliança com a Alemanha, e da consequente declaração de guerra aos EUA, a Alemanha ajudaria "materialmente" o México a recuperar os antigos territórios do Texas, Novo México e Arizona. O governo britânico, ciente da oportunidade que se apresentava para fomentar o sentimento antigermânico nos EUA, aguardou até 24 de fevereiro, após a retomada da guerra submarina, para apresentar o documento decodificado ao Presidente Woodrov Wilson. A imprensa americana publicou o teor do telegrama em 1º de março de 1917; em 6 de abril, o Congresso dos EUA declarou formalmente guerra à Alemanha e seus aliados.

176 TORPEY, op. cit., p. 120.

Paulatinamente, consolidou-se o traço racial na política migratória norte-americana. Além das comentadas restrições ao país de origem dos migrantes, justificadas por alegações de inferioridade racial – em particular em relação aos asiáticos –, adotou-se, em 1921, o primeiro sistema de quotas de "origem nacional", que restringia os fluxos imigratórios à percentagem de cada população representada na população total dos EUA, de acordo com dados de 1910 (quando a maioria dos imigrantes originava-se do sul e do leste da Europa). Defensores da "imigração branca" lograram, em 1924, alterar o ano de referência das quotas para 1890, quando o "estoque nórdico era predominante" entre os imigrantes[177]. Adicionalmente às quotas, inaugurou-se a possibilidade de "controle prévio" dos imigrantes, que deveriam comprovar aos agentes dos consulados norte-americanos, antes de seu embarque, a posse de razoáveis condições financeiras.

Em sua maioria, os controles de passaportes, que adquiriram caráter permanente mesmo após o fim da Primeira Guerra, aplicavam-se a nacionais e estrangeiros e decorriam da crescente sofisticação dos mecanismos para identificação dos nacionais. O mundo ocidental passou a viver a contradição entre o liberalismo democrático como ideologia e a progressiva diferenciação "excludente" entre nacionais e estrangeiros: a identificação do nacional tornava-se necessária para sua proteção e usufruto dos benefícios concedidos pelo regime democrático de cada país. Assim como os documentos de identidade tornaram-se usuais na administração doméstica, para diferenciar entre aqueles elegíveis ou não aos benefícios democráticos (sufrágio, assistência social), também os passaportes, no plano internacional, firmaram-se como instrumentos essenciais da burocracia moderna[178]. O sistema internacional moderno formou-se, assim, a partir da consolidação de grupos, mutuamente excludentes, de cidadãos.

177 Idem, ibidem, p. 119-120.

178 Idem, ibidem, p. 121.

3.6. O período entre-guerras

Os métodos de controle das fronteiras tornaram-se mais comuns e sofisticados no momento anterior e imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial. Criaram-se numerosas barreiras à migração internacional, que refletiam o enrijecimento das políticas migratórias e a consolidação do componente migratório como parte da política nacional dos Estados. A redução dos fluxos migratórios originários da Europa, verificada à época, resultou diretamente, por exemplo, da introdução das medidas restritivas nos EUA e da crescente hostilidade aos migrantes que lá se verificava, como reflexo da Primeira Guerra Mundial. Aliado à estagnação econômica que se instalou na Europa, após a Primeira Guerra, tal quadro impôs grande desafio aos países europeus, que se viram confrontados com as levas de apátridas (*stateless people*) surgidos do esfacelamento multiétnico dos antigos Impérios Austro-Húngaro, Otomano e Czarista russo. Os russos eram o maior grupo de refugiados que se dirigiam aos países vizinhos, no pós-Guerra. Deslocados pela Revolução de 1917 e pela Guerra Civil que se seguiu, assim como pela Grande Fome de 1921, milhares de russos deixaram o antigo Império, entre 1917 e 1921 – é estimado que esse número pode ter chegado a um milhão e 750 mil pessoas. Em 1922, o governo soviético retirou a nacionalidade da grande maioria dos refugiados russos – os soviéticos vingaram-se, assim, dos nacionais russos que haviam desertado, "voting with their feet", para manifestar o repúdio aos preceitos da Rússia revolucionária[179]. O problema dos refugiados não era inédito, naturalmente, mas a escala do fenômeno ao final da Primeira Guerra foi ampliada pelo fato de a Europa carecer dos meios materiais e políticos para responder ao desafio imposto pelas hordas de refugiados, migrantes e apátridas da época, que formavam a "população excedente" europeia.

179 TORPEY, op. cit., p. 124-125. Esse montante incluía vários grupos etnicamente não russos, como alemães, poloneses, romenos, lituanos, letões e gregos.

É importante salientar que não havia distinção conceitual, naquele momento, entre os refugiados e migrantes que formavam o grande contingente de pessoas órfãs de uma identidade nacional no pós-guerra. Ademais desses dois grupos, os "trabalhadores excedentes" (*surplus workers*), marginalizados do processo de industrialização ou excluídos do mercado de trabalho em consequência da recessão econômica que se instalou após a Primeira Guerra, também integravam a "população excedente" da Europa no período. Na ausência de um conceito de refugiados – que só passou a existir definitivamente com a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiados, de 1951[180] – os refugiados e migrantes eram tratados indiscriminadamente e repatriados para países de reassentamento como migrantes laborais. A distinção entre movimentos "forçados" e "voluntários" viria a dar-se apenas no contexto da Guerra Fria. Ante a premência de se solucionar a questão do excedente populacional do pós-guerra, vários Estados buscaram negociar acordos bilaterais de transferência do "excedente populacional", sem assumir, contudo, o ônus de reconhecer as massas de deslocados como seus nacionais[181].

A rigidez dos controles de fronteira no período entre-guerras tinha por origem, ademais, do ponto de vista econômico, a ascensão de uma ideologia protecionista, que se opunha crescentemente ao livre comércio que prevalecera no final do século XIX e início do século XX[182]. Motivados pela crise econômica, recessão e desemprego, os governos da época intensificaram o controle do movimento dentro de suas fronteiras, ademais do controle dos fluxos de imigrantes. A Rússia "revolucionária"

180 A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1933, adotada no âmbito da Liga das Nações, é considerada precursora da Convenção de 1951 no que tange à definição de um conceito sobre refugiados, embora a Convenção de 1933 utilize um conceito relacionado a "grupos" e não a indivíduos, conforme consolidado na Convenção de 1951. Essa tese utiliza o termo refugiado para se referir às populações apátridas decorrentes do desmantelamento dos Impérios Otomano, Austro-Húngaro e Czarista russo, embora ocorridas antes de 1951.

181 KARATANI, Rieko. *How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins*, 2005. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2010/JH2.pdf>. p. 520.

182 Segundo caracterizou Hobsbawn, com a desistência inglesa do livre comércio, em 1931, os Estados pareciam estar recuando ao máximo a um protecionismo tão defensivo que se aproximava de uma "política de autarquia, mitigada por acordos bilaterais". HOBSBAWN, op. cit. (apud TORPEY, op. cit., p. 130).

constitui o exemplo mais acabado dessa tendência. Em decorrência da fome que se espalhou no país, como resultado da coletivização efetuada entre 1928 e 1933, o governo russo deparou-se com hordas de famintos, que lotaram as principais cidades do país ao final de 1933. Os bolcheviques resolveram, então, instituir passaportes para controlar o deslocamento interno dessas massas – o sistema de passaportes então inaugurado é considerado um dos mais importantes instrumentos de controle político e social da antiga União Soviética[183]. Mesmo em países democráticos, como os EUA, o pós-guerra suscitou maior controle dos deslocamentos. Como exemplo, cite-se a exigência de passaportes a todos os norte-americanos que deixassem o país, sobretudo aqueles que viajariam para "fora do Hemisfério Ocidental"[184]. Prevaleceu, portanto, na década de 20, política generalizada de fechamento de fronteiras e acirramento do processo de identificação e controle dos nacionais e estrangeiros.

3.7. A Liga das Nações

O fim da Primeira Guerra suscitou a primeira tentativa de normatização multilateral das relações entre os países, com vistas a se garantir a paz entre as nações, por meio da criação da Liga das Nações em 1919. Outras organizações internacionais também foram criadas na época para tratar dos temas multilaterais mais relevantes, como a Comissão de Desarmamento, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Mundial de Saúde.

A crise dos refugiados e apátridas do início dos anos 20 representava anomalia em um sistema de Estados-nação. Constituía, ademais, problema de dimensão internacional, que demandava soluções práticas que se aplicassem ao conjunto dos países. A criação da Liga das Nações ratificou e transcendeu o conceito de um mundo composto

183 TORPEY, op. cit., p. 131.

184 Idem, ibidem, p. 132.

por Estados nacionais, uma vez que à Liga cabia empreender esforços para cumprir o mandato de manutenção da paz internacional, a ela outorgado pelos Estados na Conferência de Paz de Paris em 1919. Para John Torpey, a Liga apareceu "as a sort of *deus ex machina* that arose almost of necessity from the triumph of the nation-state system, and that might help save it from its intrinsic conundrums and excesses"[185]. Os excessos eram evidentes no que concerne às migrações, haja vista a hostilidade generalizada em relação aos estrangeiros, bem como o enrijecimento das medidas de controle transfronteiriço adotadas na maioria dos países. Os Tratados das Minorias, acordados no âmbito da Liga, no imediato pós-guerra, buscavam conferir certos direitos aos vários grupos étnicos que careciam de reconhecimento como integrantes dos novos Estados-nação – os quais, contra toda evidência, se reconheciam como Estados etnicamente homogêneos, embora a homogeneidade étnica tenha decorrido da exclusão artificial de grupos étnicos indesejáveis. Aos indivíduos excluídos da proteção conferida pelos Estados-nação restava depender dos direitos concedidos pela Liga: os documentos de identidade disponibilizados pela Liga aos apátridas e refugiados eram reconhecidos pelos potenciais países receptores, o que facilitava seu deslocamento[186].

Em 1920, a Liga das Nações convocou reunião em Paris para tratar das dificuldades criadas pelo sistema de passaportes, a qual resultou na adoção de recomendações para facilitar os deslocamentos no período de paz. Em 1921, a União Interparlamentar – criada em 1889 – condenou o sistema vigente de passaportes e clamou pela maior liberdade de deslocamento dos indivíduos. Tais pedidos, contudo, não surtiram efeito prático nas políticas migratórias nacionais, e o sistema de controles efetuado pelos passaportes tornou-se ainda mais institucionalizado.

A solução da crise da população excedente europeia impunha-se, entretanto, aos governos e organizações internacionais da época.

185 TORPEY, op. cit., p. 127.

186 Idem, ibidem. p. 128-130.

Em 1921, Gustave Ador, Presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), recebeu o mandato da parte de várias organizações voluntárias de assistência aos deslocados europeus para que solicitasse à Liga das Nações a designação de um Alto Comissário para Refugiados[187]. No auge da crise dos "refugiados" russos, a Liga das Nações criou, então, o cargo de Alto Comissário da Liga das Nações para Refugiados Russos, ocupado, em setembro de 1921, pelo norueguês Fridjtof Nansen. O Alto Comissário possuía mandato legal para tratar do tema de refugiados, com ênfase nas considerações laborais e em cooperação com organizações voluntárias. O Conselho da Liga das Nações aceitou, relutantemente, que o aparato institucional da Liga das Nações fosse utilizado pelo Alto Comissário; essa concessão foi feita, contudo, com base no entendimento dos membros do Conselho de que o Alto Comissariado seria temporário, como também temporário seria o processo de repatriação dos refugiados russos. De acordo com decisão do Conselho, a Liga das Nações financiaria as atividades administrativas do Alto Comissariado, ao passo que as operações de assistência seriam custeadas por organizações voluntárias privadas ou por contribuições voluntárias de países[188]. É importante ressaltar a relutância dos países vencedores da Primeira Guerra, integrantes do Conselho da Liga das Nações, em atribuir a necessária independência administrativa e financeira ao Alto Comissário para Refugiados Russos, o que decorria do receio de que o novo órgão acabasse por interferir em demasia nas suas políticas migratórias nacionais. Cabe sublinhar, ademais, que, embora se utilize o termo refugiados para se referir ao trabalho do Alto Comissário, os indivíduos passíveis de proteção por essa instância e pela Liga das Nações eram não só refugiados, mas também outros migrantes, apátridas e "trabalhadores excedentes".

187 As organizações humanitárias da época, como a OIT, a Comissão sobre Emigração Internacional ou o Comitê Permanente sobre Passaportes, Trânsito e Comunicações, consideraram que seus respectivos mandatos não abrangiam competência para tratar da questão dos refugiados do pós-Primeira Guerra. In: ROVERSI, Alessandra. *The Evolution of the Refugee Regime and Institutional Responses*: Legacies from the Nansen Period, 2003. Disponível em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/22/1/21>, p. 23.

188 ROVERSI, op. cit., p. 24.

Nansen era reconhecido como indivíduo com grande capacidade de liderança e gozava de imenso prestígio, em razão de suas ações humanitárias anteriores, desempenhadas no âmbito da Liga das Nações. Sua experiência no campo humanitário revelou-se crucial na consecução do mandato a ele conferido pela Liga, que incluía a identificação dos refugiados russos. Essa tarefa foi tratada por Nansen como prioritária. Para o Alto Comissário, a determinação de um estatuto legal para os refugiados constituía requisito indispensável para a obtenção de licenças de trabalho, o que permitiria ao refugiado não só deslocar-se internamente e através dos países, mas, também, ter uma sobrevivência quotidiana digna nas cidades de reassentamento. Conferência convocada por Nansen, em Genebra, logrou adotar os "Acordos de 5 de julho de 1922" [189], no âmbito dos quais se criou o "passaporte Nansen", que concedia aos refugiados russos identificação aceita internacionalmente. A concessão do passaporte Nansen pelos governos não implicava a obtenção de direitos de cidadania e tampouco representava, para os países, a obrigação de admitir refugiados em seus territórios. Os passaportes eram autorizados exclusivamente para refugiados russos e foram relativamente bem aceitos pela comunidade internacional[190]. À luz da expansão da crise de refugiados na Europa após a Primeira Guerra, o Passaporte Nansen foi estendido para refugiados de outras nacionalidades, como os armênios, em 1924.

Nansen empenhou-se em assegurar a institucionalização do cargo de Alto Comissário na estrutura permanente da Liga. Ponderava que, caso institucionalizado, o Alto Comissariado poderia adotar estratégia de mais longo prazo e obter soluções permanentes para os refugiados em um prazo de dez anos. Fridtjof Nansen faleceu, contudo, em maio de 1930, antes de ver finalizadas as negociações para a "institucionalização" do Alto Comissariado, o que aconteceu ao final daquele ano. Cabe

189 ROVERSI, op. cit., p. 25-26.

190 Em setembro de 1923, 31 governos já tinham aceito seus termos e, até o final da década de 30, esse número se estendeu para além de 50 países. In: ROVERSI, op. cit., p. 26.

sublinhar que a aceitação pelo Conselho da Liga das Nações deu-se, uma vez mais, com base no entendimento de que a institucionalização do cargo seria temporária (vigente até 1938). O Escritório do Alto Comissário foi incorporado ao Secretariado da Liga, com o título de Escritório Internacional Nansen para Refugiados. A função exercida por Nansen foi assumida, após sua morte, por um Conselho Executivo[191].

Em 1933, celebrou-se a Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Refugiados, no âmbito do Alto Comissariado para Refugiados. Com base nessa Convenção, o grupo de refugiados expandiu-se para incluir assírios e outras minorias cristãs expulsas com a desintegração do Império Otomano. Embora com baixo número de ratificações (apenas nove Estados, entre os quais França e Reino Unido) e com elevado número de reservas, a Convenção de 1933 é considerada uma das mais importantes realizações da "Era Nansen", pois introduziu no Direito Internacional o princípio de *non-réfoulement*, que proíbe os países signatários de expulsar os refugiados para as fronteiras de territórios onde suas vidas sejam ameaçadas, seja no caso de seus países de origem ou de terceiros países. A Convenção inaugurou, também, um conceito sobre refugiados com base na participação em "grupos de indivíduos", em relação aos quais nenhuma nação assumia a "responsabilidade de proteção"[192]. Essa definição não determinava a diferenciação formal entre refugiados e migrantes. Tal diferenciação seria explicitada apenas em 1951, com a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado. A Convenção de 1933 foi importante por sinalizar a relevância do Escritório Nansen no tratamento do tema da população excedente europeia em momento em que o Escritório gozava de significativa impopularidade junto à comunidade de Estados,

191 O Conselho era formado por um presidente, três representantes do Comitê Consultivo Intergovernamental para Refugiados (que fora criado pela Liga das Nações, em 1928), uma pessoa designada pelo Secretário-Geral da Liga, uma pessoa designada pelo Diretor da OIT, três membros do Comitê Consultivo das Organizações Privadas, e dois membros das principais organizações de ajuda internacionais, além de representantes dos refugiados. In: ROVERSI, op. cit., p. 26.

192 HATHAWAY. The Development of the Refugee Definition in International Law. Disponível em: <www.refugeecaselaw.org/pdfs/Hathaway_LRS_Chp1.pdf>, p. 2-4.

que temiam sua influência exagerada em suas políticas nacionais de migração. As atividades do Escritório eram dificultadas, ainda, pelo ambiente de recessão econômica que afetava o financiamento das operações de proteção aos refugiados[193].

Apesar dos benefícios concedidos aos refugiados, o Passaporte Nansen tinha significativas imperfeições, entre as quais a mais óbvia foi a ausência de garantia, aos seus portadores, de admissão – ou readmissão – nos países que emitiam o documento. Derivou justamente dessa "deficiência" do Passaporte a sua aceitação pelos Estados, pois, ao emitir o documento, os governos conseguiam desembaraçar-se dos "migrantes forçados", facilitando sua partida, sem, contudo, assumirem qualquer responsabilidade pelo seu "destino" final. Em 1926, Nansen conseguira reverter parcialmente essa deficiência, acrescentando ao passaporte um visto de retorno – essa medida não foi implementada pelos governos, contudo, que nela perceberam a intenção de garantir aos refugiados um direito de acesso ao território, somente permitido aos nacionais dos países. Nansen prosseguiu em seus esforços e, em 1928, novo acordo concedeu autoridade ao Alto Comissário para desempenhar ele mesmo funções consulares em benefício dos refugiados, como a emissão de certidão civil e de recomendações escritas para o encaminhamento desses indivíduos a autoridades governamentais.

Malgrado as deficiências e dificuldades, o Passaporte Nansen é em geral considerado um grande feito, sobretudo em período marcado pelo auge do Estado-nação, pois logrou estabelecer, mesmo à revelia da vontade individual desses Estados, medidas que salvaguardavam os direitos de circulação da população excedente europeia. A "Era Nansen" representou a primeira vez em que a determinação do estatuto jurídico de um apátrida se deu por meio de um acordo internacional; foi, por igual, a primeira iniciativa concreta de se buscar resolver, no plano internacional, por meio da cooperação entre Estados, intermediada

193 ROVERSI, op. cit., p. 27.

por uma organização internacional, problema eminentemente criado pelo exercício da soberania no plano nacional (uma vez que a população excedente europeia surgiu, em larga medida, do surgimento de novos Estados, que não reconheceram, como seus nacionais, certos grupos de indivíduos). Boa parte do sucesso alcançado pelo Passaporte Nansen deveu-se, em larga medida, aos esforços individuais e ao alto prestígio internacional do próprio Nansen[194].

Alguns autores, como Alessandra Roversi, entre outros, apreciam positivamente o trabalho da Liga das Nações e do Alto Comissário para Refugiados durante o período entre-guerras. Esses autores consideram que os anos 20 e 30 foram época de grande criatividade e inovação, quando muito foi conseguido com recursos mínimos[195]. Para Gilbert Jaeger, a história da proteção internacional iniciou-se efetivamente com a Liga das Nações[196]. Ressalte-se, nesse contexto, que não só o Alto Comissariado, mas também a Liga das Nações lograram avanços e resultados importantes no tratamento da população excedente europeia, mesmo em meio a crescente desconfiança internacional em relação ao estrangeiro. Há outra linha de autores que considera a proteção conferida pela Liga das Nações aos refugiados como incoerente e ineficaz, o que decorreria, em especial, do fato de a proteção ser conferida a um "grupo" específico de pessoas – os russos, os armênios ou assírios, etc – e não em resposta à situação particular de cada indivíduo. Consideram que a Liga, de forma a evitar constrangimentos políticos com os governos dos países de onde surgiram os refugiados, voltou-se muito mais à provisão de assistência legal aos refugiados – em particular à sua identificação – do que à consideração das causas do seu deslocamento. Malgrado os avanços em termos do deslocamento e da repatriação da população excedente europeia, entendem que a adoção de abordagem essencialmente voltada à provisão de proteção legal, em detrimento da consideração dos

194 ROVERSI, op. cit., p. 127-130.

195 Idem, ibidem, p. 21.

196 JAEGER, Gilbert. On the History of the International Protection of Refugees. Disponível em: <www.icrc.org/eng/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf>, p. 727.

aspectos políticos inerentes ao tema, teria impedido que se criasse um foro para o debate entre os atores relevantes – seja os países emissores e receptores, as organizações internacionais com responsabilidade em temas de migrações e representantes da população excedente –, que permitisse a discussão dos diversos aspectos e facetas do tema, com vistas à identificação de princípios comuns para o tratamento da questão migratória em termos globais[197]. Atualmente, os reflexos dessa abordagem reducionista se registram, por exemplo, na inexistência de um foro político abrangente sobre migrações inserido no âmbito das Nações Unidas, bem como na proliferação de instâncias voltadas à consideração de aspectos fragmentados do fenômeno migratório.

Os trabalhos da Liga foram dificultados pelo fato de que nenhum governo da época tinha o genuíno interesse em criar uma definição de refugiados, pois achavam que a questão era de natureza temporária e se resolveria com a recuperação da situação econômica dos países – essa percepção devia-se também, em larga medida, ao temor de se criar mais um encargo financeiro para as economias nacionais, desgastadas pela Primeira Guerra. À medida que o número de "migrantes forçados" crescia, aumentavam os pedidos para reassentamentos, apresentados pela Liga. Os principais países de destino (EUA, Austrália e Canadá), contudo, não aceitavam ser pressionados a receber maiores números de migrantes com base em apelos de ordem humanitária. Preferiam, ao contrário, selecionar os migrantes de acordo com suas necessidades políticas e econômicas e decidir quem e quantos entrariam em seus países[198].

Ilustrativo dessa postura dos países de destino, nos anos 20, é artigo publicado na imprensa australiana sobre as migrações internacionais[199]. Ao referir-se ao fato de o mundo ter-se tornado menor devido aos avanços das comunicações internacionais, o que conferia maior ressonância aos eventos internacionais – em curiosa semelhança com o atual processo

197 TORPEY, op. cit., p. 130-132.

198 KARATANI, op. cit., p. 522.

199 WESTERN ARGUS. *Migration at Geneva*. 14 de julho de 1925. Disponível em: <http://www.trove.nla.gov.au/ndp/del/printArticleJpg/34316558/3>.

de globalização –, o jornal comenta a intenção da OIT, anunciada na Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, em 1925, de realizar investigação sobre as migrações, em razão das "restrições excessivas" verificadas em alguns países de destino à entrada de estrangeiros em seus territórios. O objetivo seria "desmantelar as barreiras migratórias". O artigo recorda que o alvo dessas medidas seriam os EUA e os Domínios do Império Britânico, que constituíam importantes países receptores na época. Pondera-se, no artigo, que o "perigo para os EUA seria insignificante", pelo fato de o país não ser membro da Liga das Nações; os Domínios, ao contrário, seriam duramente atingidos por eventual decisão que determinasse a alteração de sua política migratória. Com isso, restava a esses países o dilema de escolher entre a permanência na Liga e a prevalência de sua legislação nacional sobre migrações.

O jornal australiano ecoa a percepção vigente à época de que os países não deveriam, em nenhuma hipótese, submeter-se a qualquer compromisso na questão da imigração, sobretudo de "pessoas de cor", no caso dos Domínios, sob o risco de prejudicar o objetivo de uma "Austrália Branca". A legislação sobre migrações deveria permanecer como assunto doméstico, malgrado a adoção das Convenções de Genebra, que teriam levado o Conselho da Liga das Nações a "acreditar que poderia intervir em todas as disputas internacionais". O artigo contrapõe o interesse dos Domínios em fazer valer suas políticas e ideais migratórios à necessidade dos países europeus de escoar a população excedente que resultou da Primeira Guerra. Prega, ao final, que o governo australiano defenda, ante a Liga, o princípio de "*sic volo, sic jubeo* – this is my will, this I command" e nota que o episódio confirma o fato de que o internacionalismo prevalece apenas quando está de acordo com os interesses nacionais dos países hegemônicos. É curioso verificar que essa máxima persiste no mundo contemporâneo, à luz da sobreposição dos interesses nacionais dos países desenvolvidos de destino no tratamento internacional das migrações.

3.8. A questão dos refugiados alemães de origem judaica

O quadro de população excedente na Europa do –pós-Primeira Guerra agravou-se com o avanço do nazismo na Alemanha e a política de expulsão dos judeus alemães do território daquele país – que se somaram às hordas de refugiados russos, armênios, assírios e outras minorias cristãs, que ainda não haviam sido repatriadas. O elemento de "racismo biológico" da ideologia nazista em muito foi impulsionado pela burocracia identificatória que se firmou na Europa, concomitantemente à formação do Estado Nacional. Em um mundo onde a identificação como cidadão constituía pré-requisito *sine qua non* para o acesso aos direitos de cidadania, concedidos pelos Estados, a primeira medida da Alemanha nazista foi justamente retirar a cidadania alemã da população de crença judaica, negando-lhes o direito à proteção estatal e tornando-os espécie de apátridas dentro de seu próprio país, vulneráveis, portanto, a perseguições de toda ordem, decretadas sob alegado viés nacionalista[200].

Em 14 de julho de 1933, o governo alemão aprovou a Lei sobre a Retração da Naturalização e o Desreconhecimento da Cidadania Alemã, que permitia às autoridades alemãs desnacionalizar aqueles que tinham obtido a nacionalidade alemã no período entre 1918 e a assunção de Adolf Hitler ao cargo de Chanceler em janeiro de 1933 – atingiam, assim, todos os nacionalizados durante o governo de Weimar. A ordem de desnacionalização deixava claro que o alvo principal seriam os judeus provenientes do Leste Europeu. A realização de um censo judaico, também em 1933, representou o primeiro passo dos esforços nazistas para estabelecer seu programa de "dominação racial" sobre a comunidade judaica, fazendo uso, para tanto, dos meios mais sofisticados de identificação e controle existentes à época. Em 1938, adotou-se a *Ausländerpolizeiverordnung*, que permitia a expulsão, à força, se necessário, de todo e qualquer estrangeiro que não se demonstrasse "digno da hospitalidade a ele dirigida" na Alemanha. Essa medida afetava

200 TORPEY, op. cit., p. 131.

sobremaneira os judeus, que tinham perdido a nacionalidade alemã ou que jamais a tivessem obtido[201].

O crescimento do número de refugiados "alemães" foi tratado em Conferência da OIT, em junho de 1933, quando muitos delegados solicitaram à Organização a determinação de medidas para o assentamento assistido desses indivíduos, com o temor de que se agravasse a pressão sobre os mercados de trabalho dos países europeus. A delegação alemã apresentou forte objeção à introdução do assunto na pauta da Conferência e manifestou oposição a qualquer envolvimento direto da Liga das Nações no tratamento do tema. Como meio de contornar a oposição alemã, a Liga das Nações decidiu criar, fora da estrutura da Liga e financiado por contribuições privadas (que cobririam custos administrativos e de operações no campo), o cargo de Alto Comissário para Refugiados (Judeus e outros) Vindos da Alemanha. Esse modelo revelou-se, contudo, inadequado e ineficaz, pois carecia da legitimação concedida pela Liga, bem como dos recursos financeiros da Organização. Tal quadro levou à renúncia do primeiro Alto Comissário para Refugiados (Judeus e outros) Vindos da Alemanha, o norte-americano J. G. McDonald, em dezembro de 1935, que foi substituído, em 1936, por Neil Malcolm. Desta vez, o cargo já se inscrevia na estrutura da Liga das Nações, e a organização arcava com os custos administrativos do Escritório do Alto Comissariado – Malcolm foi, assim, o primeiro Alto Comissário a ocupar funções semelhantes àquelas desempenhadas por Nansen. Seu principal desafio foi garantir a identificação e a proteção aos refugiados alemães, que não eram contemplados pelo Passaporte Nansen. Em Conferência realizada em 1938, logrou-se estender aos refugiados alemães as disposições da Convenção de 1933, no que tange à identificação e à obrigatoriedade de os potenciais países de destino observarem o princípio do *non-réfoulement*[202].

201 TORPEY, op. cit., p. 132-134.

202 ROVERSI, op. cit., p. 27-28.

Ao aproximar-se o ano de 1938, quando o Escritório Nansen deixaria de existir, a Liga das Nações tinha de enfrentar a questão da continuidade do tratamento da população excedente europeia, ante a persistência de elevado número de refugiados, principalmente como resultado da política nazista para a "questão judaica". Os esforços sistemáticos do governo alemão para expulsar os judeus do território do país haviam levado ao estabelecimento, na estrutura burocrática alemã, de um Escritório Central para a Emigração Judaica, a cargo de Adolf Eichmann (um dos principais teóricos e defensores da "solução final da questão judaica", que resultou no Holocausto). Naquele momento, o desenrolar dramático da "questão judaica" na Alemanha despertava o temor da comunidade internacional, em particular das associações judaicas nos principais países europeus e das organizações humanitárias, quanto à eficácia da política migratória vigente à época, no que concerne aos refugiados alemães de origem judaica. Tornava-se cada vez mais evidente a percepção de que o repúdio a considerações de ordem humanitária e a prevalência da prática do *pick and choose* na seleção dos refugiados e migrantes, presentes nas políticas migratórias dos principais países de destino, sobretudo os EUA, não atenderiam à demanda a ser criada como resultado dos planos nazistas de expulsão dos judeus do território alemão. Ante essa realidade, decidiu-se, em 1938, na Liga das Nações, unir as estruturas do Escritório Nansen e do Alto Comissariado para Refugiados (Judeus e outros) Vindos da Alemanha, formando o Alto Comissariado da Liga das Nações para Proteção de Todos os Refugiados. A essa nova instância cabiam as funções de: 1) monitorar a aplicação da Convenção de 1933; 2) assistir os governos e outras organizações de caridade na busca de soluções para os refugiados; e 3) coordenar as ações das entidades internacionais envolvidas com o tema.

A criação desse novo órgão, que centralizaria na Liga das Nações o tratamento da população excedente europeia, em especial dos refugiados, deveria teoricamente sinalizar a força da Liga, pois representaria a

preponderância do multilateralismo e de preocupações humanitárias na abordagem de tema afeto à soberania dos Estados, principalmente em tempos de conflito. Contudo, ironicamente, a criação do Alto Comissariado da Liga das Nações deu-se justamente em momento em que a Liga tinha perdido seu peso político e era objeto de ataque e críticas da parte dos governos, que a consideravam ator irrelevante no tratamento do tema de refugiados. O Alto Comissariado da Liga das Nações para a Proteção de Todos os Refugiados foi formalmente extinto em 1946, um ano após a criação da ONU. Ao cessar suas atividades, contudo, havia ainda cerca de 250 mil refugiados russos, armênios, assírios e outros sem proteção internacional, além de 100 mil refugiados alemães e 210 mil refugiados espanhóis[203].

Ainda em 1938, Franklin D. Roosevelt, Presidente dos EUA – que não eram parte da Liga, como se sabe – convocou unilateralmente a Conferência de Evian, que contou com a participação dos governos de 32 países. Os resultados quanto a soluções para os grupos de refugiados judeus foram ínfimos: embora todos os países participantes tenham manifestado seu compromisso com a assistência humanitária aos refugiados, apenas a República Dominicana apresentou proposta concreta de admissão de refugiados, movida pelo interesse em obter trabalhadores agrícolas para o povoamento do país. Os demais participantes, em geral, afirmaram estar saturados de refugiados e apontaram os crescentes níveis de desemprego e crise econômica como razões para declinar a recepção de novos grupos. O principal resultado de Evian foi a criação do Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR), de caráter permanente e com sede em Londres, que, embora formalmente desvinculado do sistema da Liga das Nações, teria o alegado propósito de "complementar" os trabalhos do Alto Comissariado da Liga para Proteção de Todos os Refugiados.

203 ROVERSI, op. cit., p. 32.

A criação do CIR respondeu ao interesse dos EUA de não submeter sua política de migrações à Liga – mesmo não sendo os EUA parte da mesma. Os resultados de Evian foram considerados, em geral, desapontadores. Ao optarem por uma abordagem funcional e seletiva dos migrantes e refugiados, os governos participantes perderam a oportunidade de proteger os refugiados judeus. O CIR muito pouco realizou durante seus quase dez anos de existência, em larga medida devido à falta de vontade política dos países em aceitar os refugiados judeus. Alguns analistas acreditam que a prática de *pick and choose* dos migrantes, à época, acabou por facilitar o avanço da ideologia nazista de extermínio dos judeus, como "solução final", ante a dificuldade de repatriação dos judeus desnacionalizados pelo governo nazista[204].

O governo dos EUA foi a Evian determinado a utilizar-se de sua influência para convencer os governos de países latino-americanos a receberem números expressivos de migrantes de origem judaica. O Brasil, mais do que qualquer outro país, era o principal alvo norte-americano para assumir papel mais protagônico no reassentamento de populações judaicas fugidas ou expulsas da Alemanha[205]. O Brasil teve atuação destacada em Evian e foi convidado a assumir, juntamente com EUA, França e Holanda, uma das vice-presidências do CIR, criada na ocasião. Apesar da sinalização positiva da Delegação brasileira em Evian, o cargo de Vice-Presidente não chegou a ser efetivamente ocupado pelo Brasil. Lograr a boa vontade do Brasil, em pleno Estado Novo, para assumir maior papel como país de reassentamento para refugiados judeus tornou-se importante objetivo da política externa dos EUA. Com isso, tencionavam os EUA preservar sua política migratória restritiva e, ao mesmo tempo, sinalizar à comunidade internacional o compromisso na busca de soluções para a questão judaica, transferindo a outros países a responsabilidade de receber imigrantes judeus. O Brasil acabou por

204 Ver, entre outros, TORPEY, op. cit., p. 136-138.

205 LESSER, Jeffrey. *Welcoming the Undesirables, Brazil and the Jewish Question*. Londres: University of California Press, 1995, p. 109-117.

receber maior número de refugiados, a partir do final de 1938, com base na alteração da política nacional para migrações, adotada pelo Conselho de Imigração e Colonização, que facilitou a entrada de refugiados judeus. Tal mudança, contudo, não se deveu necessariamente ao sucesso da pressão exercida pelos EUA – e também pelo Reino Unido –, mas, antes, à intenção do Governo Vargas de "suavizar" sua face ditatorial, ao assumir mais visivelmente postura contrária aos desmandos nazistas.

Com o início da Segunda Guerra, os governos fortaleceram seus regimes de controle de imigração, como sói acontecer em tempos de conflito. Muitos dos controles já existiam, contudo, pois aqueles instalados na Primeira Guerra jamais chegaram a ser desmantelados, apesar do caráter provisório com o qual haviam sido criados. Dessa forma, relativizou-se a associação existente entre conflitos e o controle migratório, que passou a ser percebido, progressivamente, como expressão normal do exercício da soberania[206].

3.9. O embate entre duas abordagens para o tratamento do tema migratório: o multilateralismo da OIT *versus* o unilateralismo dos Estados Unidos

A convocação, pelos EUA, da Conferência de Evian, em flagrante desconsideração das iniciativas levadas a cabo pela Liga das Nações no tratamento das migrações – e, em particular, dos refugiados alemães – revela o início, nos anos 30, de debate mais amplo sobre a modalidade de tratamento adequada para se tratar da questão dos refugiados e dos migrantes.

Esse embate polarizou-se entre as posições favoráveis ao tratamento multilateral do tema e uma abordagem calcada na predominância das legislações nacionais. Sobretudo ao final da Segunda Guerra, a OIT tornou-se mais vocalmente favorável à abordagem

206 MOSES, op. cit., p. 52.

abrangente do tema do excedente populacional europeu, com base na cooperação internacional e sob a liderança e coordenação de uma única organização internacional. Os EUA, por sua vez, com o apoio do Reino Unido, defendiam estratégia que preservasse as legislações migratórias nacionais, de forma divorciada de considerações mais "universalistas" (de ordem humanitária, de direitos humanos ou voltadas para os ideais de paz e segurança internacionais) e em detrimento da adoção de princípios multilaterais para o tratamento das migrações. A posição norte-americana prevaleceu. No plano institucional, a vitória dos EUA reflete-se na ausência, atualmente, de uma entidade multilateral inserida no âmbito da ONU e responsável pelo tema migratório; ao contrário, as diversas facetas do tema são tratadas de forma fragmentária em uma plêiade de instâncias internacionais, com mandatos geralmente fracos.

A distinção entre os conceitos de migrantes e refugiados, e a formação de arcabouço institucional para cada um dos grupos, deu-se de forma artificial e resultou, essencialmente, do propósito norte-americano de limitar a intervenção de organizações internacionais – da Liga das Nações e, posteriormente, da ONU – na implementação de sua política nacional migratória. Essa diferenciação conceitual, de relevância fundamental para o presente trabalho, apresenta as bases para se explicar as origens dos atuais regimes sobre migrantes e refugiados, bem como a posição dos principais atores no debate contemporâneo sobre o tratamento das migrações internacionais. Serve, ademais, para se entender porque, até os dias atuais, inexiste uma organização específica sobre migrações internacionais no âmbito da ONU – onde são discutidos e negociados todos os demais temas globais. Compreender a origem da formação do regime internacional sobre migrantes é fundamental, portanto, para se avaliar criticamente a resposta do regime vigente ao desafio das migrações contemporâneas.

3.9.1. A proposta da OIT

As migrações internacionais constituíam um dos temas chave da OIT, desde sua criação, em 1919[207]. A migração internacional de trabalhadores, intensa no pós-Primeira Guerra Mundial, retraiu-se durante a Depressão dos anos 20, dando origem a temores quanto ao impacto da contração no número de trabalhadores migrantes nos mercados da Europa e dos principais países de destino dos migrantes europeus. Como forma de se antecipar a eventual escassez de trabalhadores migrantes, cujos fluxos, ademais, se viam ameaçados pelo enrijecimento dos sistemas de controle do pós-Primeira Guerra, a OIT realizou Conferência, em 1938 (mesmo ano em que os EUA convocaram a Conferência de Evian), a qual realçou a importância da cooperação internacional no tratamento das migrações. Dessa Conferência, resultou a criação do Comitê Permanente de Migração (CPM) da OIT, bem como a decisão quanto à conveniência de debate sobre a criação de uma estrutura internacional para o financiamento dos fluxos migratórios.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se a percepção, na OIT, de que a questão das migrações não se limitava aos aspectos referentes a emprego e assentamento, mas se relacionava diretamente às questões da paz e segurança mundiais. Respaldados no mandato que fora atribuído à OIT no combate "à injustiça social e à miséria humana", a Organização propôs-se a empreender ações em prol da distribuição mais equilibrada da população mundial, como meio de se combater as causas da guerra. Em 1946, o Conselho Executivo da OIT consagrou as atribuições do CPM, que abrangiam todos os aspectos relacionados às migrações, entre os quais: 1) a troca de informações

207 Por razões "humanitárias, políticas e econômicas", cabia à OIT buscar o estabelecimento de "condições dignas e justas para os trabalhadores, como meio de se garantir a preservação da paz e justiça mundiais". O envolvimento da OIT em temas migratórios deu-se desde seus primórdios, ao atuar na repatriação da "população excedente" do pós-Primeira Guerra, como mão de obra nos países de reassentamento. Em 1944, a Declaração de Filadélfia, que determinou os princípios e objetivos da OIT, realçou, como parte de seu mandato, a provisão de "facilities for training and the transfer to labour, including migration for employment and settlement".

sobre migrações no pós-guerra e cooperação internacional para facilitar o reinício organizado dos movimentos migratórios; 2) a discriminação racial associada às migrações; 3) a necessidade de suplementar as regras unilaterais por meio de acordos bilaterais e multilaterais; e 4) as precárias condições de vida dos imigrantes nos países de destino[208].

Elemento importante na perspectiva de construção de um regime internacional sobre migrações foram as recorrentes resoluções, aprovadas nas Conferências do CPM, que reconheciam a OIT como o órgão responsável por coordenar, no plano internacional, as atividades conduzidas pelas várias instituições relacionadas às migrações. Desde 1947, no Conselho Executivo da OIT, com a participação do Secretariado da recém-criada ONU, debatia-se qual seria o melhor método para garantir a coordenação das atividades internacionais afetas às migrações. Chegou-se a discutir, nesse âmbito, a possibilidade de criação, no seio das Nações Unidas, de nova agência especializada sobre o tema migratório. Em razão dos custos políticos e financeiros envolvidos na criação de uma nova agência, contudo, optou-se por se privilegiar agência já existente como instância líder no tema migratório. O Conselho Executivo da OIT defendeu, assim, que a própria OIT seria a agência mais apta a atuar como coordenadora das ações internacionais referentes a migrações.

A estratégia da OIT – referendada pela ONU – para tratamento do tema das migrações internacionais envolvia, em primeiro lugar, a classificação das organizações existentes, com competências no tema migratório, em duas categorias. Apenas a OIT e as Nações Unidas integrariam a primeira categoria, referente às organizações permanentes e com mandato negociado quanto à responsabilidade de deliberar sobre questões econômicas e sociais internacionais. A segunda categoria, de organizações não permanentes ou cuja consideração do tema migratório fosse apenas indireta em relação ao seu mandato constitucional, seria integrada pelo Comitê Preparatório da Organização Internacional para

208 KARATANI, op. cit., p. 523.

Refugiados (que foi criada em 1947), a Unesco, a FAO, o Comitê Interino da OMS e o BIRD. À OIT e à ONU seria atribuída a responsabilidade na coordenação das ações relacionadas às migrações: caberia à OIT o tema dos trabalhadores migrantes, ao passo que a ONU deliberaria sobre os direitos dos migrantes em geral, categorizados como "estrangeiros" (*aliens*). A estratégia também previa a criação de comitê consultivo, onde todas as organizações, das duas categorias, poderiam intercambiar informações sobre suas atividades. Adicionalmente, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU endossou, em 1949, proposta apresentada pelo Secretariado da OIT para criação do Grupo de Trabalho Técnico das Nações Unidas sobre Migrações, que constituía foro para a realização de consultas entre as agências (o grupo tinha caráter apenas consultivo e era integrado pelas organizações mencionadas acima). Na primeira reunião do GT Técnico, todas as organizações membros do Grupo afirmaram ser "natural" o papel de coordenação atribuído à OIT no tratamento das migrações, que derivaria do mandato original da Organização[209].

Nos anos 50, a OIT desempenhou importante papel nos debates e atividades voltados à coordenação do tratamento das migrações internacionais. Com o intuito de realizar conferência internacional sobre as migrações, a OIT convocou governos de 29 países europeus para participar de uma Conferência Preliminar sobre Migrações em 1950. As resoluções adotadas ao final do encontro sublinhavam a relevância da cooperação internacional como solução mais adequada para o encaminhamento da questão migratória, bem como confirmavam o papel das organizações internacionais, tendo a OIT à frente, na condução do tema.

Após a Conferência Preliminar, o papel da OIT foi endossado por declaração conjunta dos Ministros do Exterior da França, do Reino Unido e dos EUA, reunidos em Encontro Tripartite, que reconfirmaram

209 KARATANI, op. cit., p. 525.

a necessidade de se reforçar o tema das migrações no âmbito das responsabilidades atribuídas à OIT. Cabe assinalar que, de acordo com os registros do Encontro Tripartite, os governos dos EUA e do Reino Unido, em contraste com a posição francesa, expressaram o temor de que uma coordenação internacional excessiva pudesse interferir nas políticas migratórias nacionais, especialmente no direito de "selecionar imigrantes de acordo com os padrões nacionais de cada país". Naquele momento, entretanto, esses países acabaram por se manifestar a favor de que a OIT assumisse o papel principal no tratamento da emigração europeia, ante a magnitude do desafio representado pelo crescente número de migrantes. A Organização para Cooperação Econômica Europeia chegou a doar US$ 1 milhão como apreciação pelos trabalhos da OIT e como estímulo para que seguisse em seus propósitos. O então Diretor-Geral da OIT, David Morse, interpretou esses fatos como "encorajamento claro" da comunidade internacional para que fosse dada continuidade à estratégia multilateral da Organização para o tratamento da questão migratória[210].

3.9.2. A proposta dos EUA

A vinculação entre a expansão da emigração europeia e o objetivo de assegurar a paz e a estabilidade na Europa era patente não só para as organizações internacionais, como também para os governos da época. Nesse contexto, os EUA singularizavam-se como principal país de destino dos imigrantes europeus, além de serem o único país com as condições políticas e financeiras necessárias para tentar influenciar – ou definir – o regime internacional para tratamento dos migrantes. Nesse contexto, inscrevem-se suas tentativas de normatizar as migrações internacionais, preservando as premissas restritivas de sua política migratória nacional.

210 KARATANI, op. cit., p. 524-526.

A convocação unilateral pelos EUA da Conferência de Evian, em 1938, sinalizou a perda de poder e de legitimidade da Liga das Nações nos temas migratórios. Em Evian, os EUA buscaram preservar seus interesses nacionais, ao mesmo tempo em que transmitiam à comunidade internacional e ao público doméstico seu empenho em buscar solução para os refugiados de origem judaica – desde que fora da alçada de qualquer organização de caráter mais universal, como a Liga das Nações. Para vários autores, o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR), criado em Evian, tornou-se obsoleto no momento mesmo de seu estabelecimento, uma vez que a mera criação do órgão já cumprira o propósito de demonstrar à comunidade internacional o engajamento norte-americano no tema. Para os EUA, mais do que os resultados que seriam auferidos pelo CIR, interessava demonstrar à comunidade internacional que a solução para o excedente populacional europeu não se encontrava na mudança da legislação migratória estadunidense, mas na ação da comunidade internacional, acordada por meio de negociações intergovernamentais, mas fora da Liga das Nações[211].

Com a condenação pelos governos aliados, em 1942, das atrocidades do governo nazista contra os judeus, os EUA sentiram-se pressionados, uma vez mais, a se manifestarem de forma mais concreta sobre a questão dos refugiados de origem judaica. Em abril de 1943, os EUA convocaram a Conferência das Bermudas, reunião bilateral entre os governos estadunidense e britânico para tratar do tema dos refugiados judeus. Em Bermudas, decidiu-se pela revitalização do CIR, o qual passou a ser responsável não só por refugiados judaicos, como também por "all persons, wherever they may be, who, as a result of events in Europe, have had to leave their countries of residence because of the danger to their lives or liberties on account of their race, religion or political belief"[212]. A "individualização" do estatuto de refugiado – como o

211 KARATANI, op. cit., p. 527.

212 ROVERSI, op. cit., p. 23.

indivíduo compelido a deixar seu país de origem por receio a danos à sua vida ou liberdade –, antes aplicado a grupos (refugiados russos, armênios, assírios), abriu caminho para a posterior consolidação do conceito de refugiados logrado na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado, de 1951, introduzindo elemento político na definição do termo. Bermudas não logrou acordar, contudo, nenhum plano de ação concreto para a proteção dos refugiados judaicos, o que foi amplamente criticado por Associações Sionistas nos EUA e no Reino Unido[213].

Em novembro de 1943, os aliados criaram a Agência das Nações Unidas para Socorro e Reabilitação (*United Nations Relief and Rehabilitation Agency* – UNRRA)[214]. De natureza provisória, foi criada com o propósito específico de auxiliar o retorno da população dos países aliados deslocada pela Segunda Guerra[215]. A UNRRA ou o CIR não possuíam a estrutura necessária para promover proteção adequada à população excedente europeia. Suas limitações deviam-se, em larga medida, à sua extrema dependência do financiamento dos EUA, que eram o maior país contribuinte – simbolicamente, os primeiros Diretores-Gerais das duas agências foram norte-americanos. Ante a dependência ao financiamento norte-americano, as duas agências acabavam por acomodar os interesses dos EUA na implementação de suas atividades. Ademais, ambas as instâncias possuíam mandatos limitados e provisórios: o CIR lidava com a manutenção e reassentamento de refugiados, e a UNRRA, com o retorno assistido de populações deslocadas. Essa divisão artificial da população excedente europeia entre refugiados e deslocados não logrou evitar a duplicação dos esforços, assim como ineficiência e certa competição entre as duas agências. Um terceiro aspecto determinante para o insucesso das atividades da UNRRA e do CIR foi a existência

213 Idem, ibidem, p. 24.

214 O termo "Nações Unidas" referia-se inicialmente, por iniciativa do Presidente norte americano Franklin Delano Roosevelt, às potências aliadas da Segunda Guerra Mundial.

215 KARATANI, op. cit., p. 528. Uma "pessoa deslocada" (*displaced person*) é o indivíduo que foi deportado por ação oficial ou para-oficial. Segundo o autor, a UNRRA não distinguia entre os tipos de ação.

de milhares de deslocados originários da Europa do Leste, que não aceitavam a opção de repatriação ou retorno a seus países de origem (ressalte-se que a UNRRA não estava equipada para oferecer outra solução além do retorno). Ademais, a União Soviética – membro da UNRRA – não permitia o trabalho da Agência na zona alemã de sua influência. Com o crescente número de refugiados ainda vagando pela Europa e ante a ineficiência do CIR e da UNRRA em solucionar o tema da população excedente europeia, os EUA, com o apoio do Reino Unido, decidiram que uma nova organização deveria ser criada para tratar do problema. O CIR e a UNRRA tiveram suas atividades extintas, portanto, em 1947[216].

Um ano antes, em 1946, durante a I Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, criou-se a Organização Internacional para Refugiados (OIR), como resposta "organizacional" à questão dos refugiados europeus, conforme proposta apresentada pelos EUA e pelo Reino Unido. Foi a OIR das primeiras agências internacionais criadas pela ONU, mas tinha caráter provisório e jurisdição restrita inicialmente à Europa como as agências anteriores voltadas ao tema da população excedente europeia. Sua principal tarefa consistia em reassentar os refugiados e deslocados remanescentes. Durante o processo negociador para criação da OIR, os EUA buscaram garantir: 1) que a nova agência pudesse ser utilizada para avançar os interesses "ocidentais" no contexto do acirramento da Guerra Fria, e 2) que operaria sob o "controle exclusivo" do governo norte-americano[217]. Para garantir esses objetivos, o governo dos EUA empenhou-se em assegurar, em primeiro lugar, que o conceito de refugiado a ser adotado pela OIR não se aplicasse a grupos específicos, como ocorria no âmbito da Liga das Nações, mas que se aproximasse do conceito de refugiados acordado na Conferência das Bermudas, de 1943, ao qual se adicionaria ênfase à condição de "indivíduo perseguido pelo governo do país de origem do refugiado". Assim, caberia à OIR a

216 ROVERSI, op. cit., p. 30.

217 KARATANI, op. cit., p. 529.

responsabilidade pelos indivíduos que se evadissem de seus países de origem devido a "perseguição, ou o medo de perseguição, com base em motivos razoáveis, por razões relacionadas a sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política" – indivíduos, portanto, "forçados" a deixar seus países. A intenção dos redatores do mandato da OIR seria proteger as pessoas cujos direitos civis e políticos estivessem ameaçados, excluindo-se os migrantes cuja partida se tenha devido a "outros fatores"[218]. Excluíram-se, assim, das prerrogativas de proteção, os migrantes que deixavam seus países "voluntariamente", por fatores econômicos – como recessão econômica, pressões demográficas, etc.

Estabeleceram-se, no mandato da OIR, as bases para a diferenciação entre os migrantes e os refugiados, em relação aos quais seriam criados regimes diferentes, que atenderiam, sobretudo, aos interesses dos EUA. A distinção entre os deslocamentos "forçados" e "voluntários", base para a atuação da OIR, gerou uma diferenciação artificial entre as categorias de migrantes e refugiados, anteriormente tratados indistintamente como "população excedente europeia". Para os migrantes europeus, cujo deslocamento fosse "voluntário", pois ausente o componente de perseguição política, a responsabilidade da comunidade internacional se restringia à concessão de ajuda financeira para seu deslocamento a lugares onde houvesse carência de mão de obra; para os refugiados, vítimas de "perseguição política", a responsabilidade centrava-se na sua proteção como sujeito de direitos e seu reassentamento em um "país livre" – a saber, fora da esfera de influência soviética[219]. Ao dar ênfase à condição de "indivíduo perseguido" na definição do termo de "refugiado", tencionavam os EUA atingir a URSS e os países de sua zona de influência. A proteção *ex ante* oferecida a eventuais perseguidos políticos soviéticos visava enfraquecer politicamente o regime soviético e semear a dissidência na área de sua influência. Interessava, assim, aos

218 HATHAWAY, James C. "A Reconsideration of the Underlying Principle of Refugee Law, 1990". In: *Harvard International Law Journal* (*apud* KARATANI, op. cit., p. 530).

219 KARATANI, op. cit., p. 519-520.

EUA a inserção da OIR na estrutura da ONU, pois legitimaria a atuação da OIR como "braço político" do governo norte-americano na esfera soviética.

Para garantir sua influência na condução dos trabalhos da OIR, os EUA insistiram em que a Organização tivesse caráter provisório e o *status* de "agência especializada" da ONU – categoria que representava novidade à época. Os EUA lograram impor interpretação que maximizava a autonomia da OIR: podia a Organização determinar sua política de filiação e regras de procedimento, sem necessidade de chancela do ECOSOC ou da AGNU. Dessa forma, pretendiam os EUA excluir da OIR os países do bloco soviético que eram membros da ONU e nela incluir outros "países amantes da paz", que não eram membros da ONU, como a Suíça. Ao atribuir à OIR a prerrogativa de tomar suas próprias decisões operacionais, os EUA pretendiam contornar o confronto entre os blocos ocidental e soviético, que se tornava cada vez mais comum em outras instâncias da ONU, em particular na AGNU. Apenas o orçamento administrativo da OIR era submetido à ONU; o orçamento operacional era isento dessa revisão e coberto pelos dois principais doadores, os EUA (46% do orçamento) e o Reino Unido (15% do orçamento). Dessa forma, estaria assegurado que o dinheiro norte-americano seria transferido à OIR para servir diretamente a seus interesses nacionais[220]. Não é de se surpreender que todos os Diretores-Gerais da OIR foram nacionais americanos. Os EUA lograram, assim, a construção de um regime de controle dos fluxos de refugiados, cujo vértice seria a OIR, que atuava como braço executivo internacional de sua política nacional migratória, inserida na ONU, o que a legitimava, mas não sujeita aos mecanismos de revisão da ONU ou passível de contestação nos foros mais representativos e democráticos da Organização, como a AGNU ou o ECOSOC.

220 Idem, ibidem, p. 529-531.

3.9.3. O embate entre as duas propostas de regime

No início dos anos 50, houve embate entre as duas principais propostas para criação de regime internacional sobre migrações: a estratégia da OIT e da ONU, que favorecia a cooperação internacional, sob a coordenação de uma instância específica, inserida na ONU, e a proposta norte-americana, que favorecia a criação de agência com mandato limitado e não submetida às instâncias decisórias da ONU (nos moldes da OIR). O ano de 1951 foi decisivo nesse processo: adotou-se a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado; decidiu-se pelo término dos trabalhos da OIR a partir de 1952; e realizou-se a Conferência de Nápoles, convocada pela OIT, seguida, no mesmo ano, pela Conferência de Bruxelas, ocasião em que se estabeleceu o Comitê Provisório Intergovernamental para o Movimento de Migrantes da Europa.

Face ao desafio de reduzir o número total de refugiados, a OIR lançou mão de prática usual na época do Comitê Intergovernamental para Refugiados e antecessores, que consistia em tratar, na prática, os refugiados como trabalhadores migrantes, malgrado seu estatuto diferenciado, alocando-os, de acordo com suas aptidões, a países de destino no resto da Europa, na América do Norte, na América do Sul e na Oceania. Nos EUA, a flexibilizacão da política migratória por meio do Ato de Pessoas Deslocadas, de 1948, permitiu à OIR o envio de contingentes para aquele país, sobretudo oriundos dos países bálticos. Embora a recepção dos refugiados implicasse à administração norte-americana a obrigação de conceder proteção internacional, os EUA não aceitavam que o recebimento de refugiados atendesse exclusivamente ao princípio humanitário. Na prática, a flexibilização da política migratória vinculava-se às condições do mercado de trabalho interno, carente de trabalhadores agrícolas, bem como aos propósitos de política externa norte-americana de confronto com a URSS, uma vez que os países de origem dos migrantes selecionados pelos EUA eram considerados como

"*de facto* anexados por uma potência estrangeira – a URSS"[221]. Assim, logravam os EUA, ao mesmo tempo, suprir sua carência de mão de obra no setor agrícola e intervir nos países de influência da URSS.

O desenvolvimento das atividades da OIR mostrou-se extremamente custoso em termos financeiros, e sua sobrevivência dependia exclusivamente da continuidade das contribuições norte-americanas. As delegações do EUA às reuniões do Conselho Geral passaram a advogar, a partir de 1951, o término das funções da OIR e o início de negociações bilaterais para a solução da questão dos refugiados, que, à época, já se entendia como fenômeno não mais transitório, mas, sim, duradouro e complexo[222]. As organizações internacionais responsáveis por migrações, contudo, tendo à frente o Secretariado da OIT, defendiam o estabelecimento de novo arranjo multilateral institucional para substituir a OIR, ou a designação, entre as organizações já existentes, de instância coordenadora do tema migratório no plano multilateral.

Teve início, portanto, o debate entre as alternativas de regime para tratamento dos migrantes e refugiados internacionais. Embora defendessem que o tema fosse tratado exclusivamente por meio de negociações bilaterais, que seria "the easiest and preferred way"[223], os EUA aceitavam que uma nova organização internacional substituísse a OIR, desde que a nova agência reduzisse os custos financeiros norte-americanos e, sobretudo, contribuísse para avançar os objetivos da política externa do país, qual seja, fomentar a oposição aos países comunistas. O elemento mais importante no cálculo norte-americano era determinar "quem controlaria" as atividades do novo órgão. Qualquer nova agência deveria, na visão dos EUA, concentrar-se nos aspectos

221 KARATANI, op. cit., p. 531.

222 KARATANI, op. cit., p. 531.

223 O chefe da Delegação norte-americana no Conselho Geral da OIR, George Warren, defendia dessa forma o início de negociações bilaterais para se solucionar a questão da população excedente europeia. KARATANI, op. cit., p. 532.

legais da proteção aos refugiados, deixando aos governos e agências voluntárias o controle das atividades de reassentamento[224].

A OIR acabou por originar duas instâncias internacionais responsáveis pelo tratamento separado das categorias de refugiados e migrantes. Em 1950, após longo debate na ONU, criou-se o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que representou solução de compromisso que refletia as preocupações dos EUA em termos de financiamento, bem como sua preferência por uma agência de mandato restrito e de natureza temporária (o ACNUR existiria, inicialmente, apenas por três anos), cujo trabalho fosse de "caráter inteiramente não político"[225]. Quanto ao financiamento, os custos administrativos do ACNUR seriam cobertos pelo orçamento da ONU, e as demais atividades por contribuições voluntárias. Assim como ocorrera na OIR, a aceitação pelos EUA da inserção do ACNUR na ONU refletia o interesse norte-americano em conferir legitimidade multilateral aos trabalhos a serem desenvolvidos pela Agência na proteção a refugiados soviéticos. Criou-se, também em 1951, o Comitê Provisório Intergovernamental para o Movimento de Migrantes da Europa (CPIMME), por iniciativa dos EUA. Desvinculado da ONU, o CPIMME tornou-se, em 1953, o Comitê Intergovernamental para a Migração Europeia (CIME), responsável pelo tratamento da categoria dos migrantes.

No ACNUR e no CIME, prevaleceu a lógica de separação entre a proteção legal e as operações de reassentamento, com o intuito de se salvaguardar as sensibilidades políticas da Guerra Fria. O arranjo atendia em particular ao interesse dos EUA de evitar o envolvimento da URSS nas políticas de reassentamento de refugiados, o que foi possível pela prerrogativa do ACNUR de decidir pelas suas operações, independentemente da chancela da AGNU ou outra instância da ONU.

224 Idem, ibidem, p. 532-533.

225 McBRIDE, Mike. *Anatomy of a Resolution: the General Assembly in UNHCR history*. Research paper no. 182. Disponível em: <www.unhcr.org/4b192a069.html>, p. 3.

No caso do CIME, sua desvinculação da estrutura da ONU esvaziou o componente político das decisões sobre migrantes. Os EUA lograram, também, com a criação do ACNUR e do CIME, afastar da OIT a responsabilidade pelo tratamento das migrações. A ONU foi, assim, excluída do tratamento do tema, que se manteve regulado em instância alheia à estrutura onusiana – a CIME –, que acomodava, em larga medida, as diretrizes e prioridades das políticas nacionais migratórias dos EUA e demais países desenvolvidos de destino. O arranjo criado no início dos anos 50 consolidou-se ao longo dos anos, com a transformação do CIME na OIM e a institucionalização do ACNUR como agência permanente no âmbito da ONU.

3.9.4. As Conferências de Nápoles e de Bruxelas

Na época da criação do ACNUR e do CIME, a OIT desempenhava importante papel no tratamento das migrações – seu desempenho no tema ampliara-se consideravelmente nos primeiros anos da Guerra Fria, e várias conferências sobre migrações, realizadas nos anos 40, endossaram o envolvimento da organização com o tema, conforme comentado. Ao início dos debates sobre o arranjo ou instituição que substituiria a OIR, nos anos 50, o governo dos EUA passou a adotar postura cautelosa em relação ao que considerava um "expansionismo da OIT, com base em ideais internacionalistas e humanitários", temor esse que era compartilhado pelo Reino Unido[226]. Apesar da cautela da parte das principais potências ocidentais à época – o que começava a contagiar outros governos –, a administração da OIT, tendo à frente o Diretor-Geral David Morse, julgava que a organização lograria o apoio da comunidade internacional para avançar seus planos de acelerar os fluxos migratórios europeus – recorde-se, a propósito, que os governos da França, dos EUA e do Reino Unido haviam emitido, ao final dos

226 KARATANI, op. cit., p. 532.

anos 40, declaração conjunta favorável ao papel da OIT na questão migratória.

Foi com base nessa expectativa, e nos resultados positivos da Conferência Preliminar, realizada em 1950, que a OIT decidiu convocar a Conferência de Nápoles sobre Migrações em outubro de 1951. O principal tema da agenda foi o debate sobre a estratégia para definir a "melhor forma de cooperação internacional para promover a migração europeia". De acordo com o DG da OIT, a ideia seria estabelecer as medidas necessárias para transferir "trabalhadores europeus excedentes" a áreas onde esses poderiam "melhorar seu padrão de vida e contribuir para o benefício da comunidade internacional"[227]. Os três princípios básicos do programa para migrações seriam: 1) as medidas internacionais referentes às migrações deveriam ser coordenadas por uma única organização internacional; 2) o reconhecimento de que a assistência internacional é necessária para suplementar as ações nacionais; e 3) as migrações são questão que transcende o campo da força de trabalho, sendo parte de programa geral para a paz, bem como da luta em prol do aperfeiçoamento do mundo em termos econômicos e sociais[228]. A definição desses princípios deixou evidente o enfoque universalista e humanitário que a OIT pretendia aplicar ao tema das migrações, considerado elemento essencial para a promoção da paz e do bem-estar globais.

Em termos concretos, pretendia a OIT que da Conferência de Nápoles resultasse a criação de uma Administração para Migrações, integrada por Assembleia e Conselho, e de um Fundo de Ajuda às Migrações, ambos inseridos na Organização[229]. Com a infraestrutura

227 OIT. Atas da 114ª sessão da Junta Executiva da OIT, 6 a 10 de março de 1951 (apud KARATANI, op. cit., p. 533).

228 Idem, ibidem.

229 A OIT atuaria complementarmente aos esforços dos países. A supervisão das atividades caberia a um administrador, designado pelo DG da OIT. A esse administrador seria concedida a autoridade necessária para assegurar a execução das medidas operacionais para o deslocamento dos migrantes e refugiados. Seria criada uma Assembleia, integrada pelos Estados, com poder de voto, e por representantes de organizações internacionais, sem poder de voto, assim como um Conselho, com 12 membros, selecionados pela Assembleia. Previa-se também a criação de fundo de ajuda aos migrantes (a quem se concederiam empréstimos de longo

adequada e aproveitando-se do término das atividades da OIR, a OIT tencionava estender seu programa sobre migrações a todos os tipos de migrantes internacionais, inclusive os refugiados, os quais necessitavam de proteção internacional para poderem se deslocar para países de recepção. A OIT acreditava que todo o contingente de população excedente necessitava de proteção internacional para seu deslocamento, embora reconhecesse que os refugiados necessitariam de proteção mais variada e extensiva que os migrantes[230], pois a eles se aplicava a proteção legal segundo definida pelas Convenções de 1933 e de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, negociadas no âmbito da Liga das Nações e da ONU, respectivamente. Na proposta da OIT, é importante salientar a ênfase à cooperação internacional, bem como a inserção das medidas em favor do deslocamento dos migrantes no contexto mais amplo dos esforços da comunidade internacional em prol da garantia da paz e segurança mundiais. Ademais, no arranjo, a normatização do tratamento do tema migratório seria determinada pela Assembleia da Administração, composta pelos países-membros. Tal arranjo retiraria das potências da época a prerrogativa de impor seus objetivos e prioridades nacionais em matéria migratória, transferindo para um colegiado mais democrático de países a responsabilidade pela determinação dos princípios multilaterais para tratamento do tema.

Tais aspectos não passaram despercebidos pelos participantes da Conferência de Nápoles. Antes do evento, o *Foreign Office* advertiu o governo britânico quanto à possibilidade de a delegação britânica à Conferência ser submetida a pressões para aceitar o arranjo da OIT para o excedente populacional europeu. Na visão do *Foreign Office*, seria preferível evitar a criação de órgão permanente para o tratamento das migrações; ao contrário, o Reino Unido deveria buscar "persuadir" países

prazo para garantir seu deslocamento e sua instalação inicial), a ser supervisionado pela Assembleia. O orçamento inicial sugerido era de US$ 25 milhões.

230 KARATANI, op. cit., p. 534.

a aceitarem imigrantes, por meio de negociações bilaterais[231]. A proposta do *Foreign Office* assemelhava-se à posição adotada pelo governo norte-americano. O Congresso dos EUA aprovara decisão, algumas semanas antes de Nápoles, que destinava US$ 10 milhões para solucionar o problema do excedente populacional europeu, quantia essa que não poderia ser utilizada por "organização cujos membros incluíssem países de governo comunista"[232]. Ora, essa cláusula excluía a possibilidade de os EUA financiarem as atividades de qualquer organização parte da ONU, bem como da própria OIT, o que, concretamente, acabaria por inviabilizar, antes mesmo da Conferência de Nápoles, a estratégia proposta pela OIT.

No decorrer da Conferência de Nápoles, portanto, as delegações dos EUA e do Reino Unido, com o apoio da Austrália, rechaçaram a proposta da OIT para solucionar a questão da população excedente europeia. Para o objetivo do presente trabalho, é interessante reproduzir algumas declarações dos representantes desses países. O Chefe da delegação dos EUA realçou a oposição de seu país a um "compromisso de longo prazo" e manifestou preferência pela negociação bilateral para o tratamento do tema[233]; a Austrália, por sua vez, defendeu que a OIT se limitasse a ser uma "clearing house of information and advice"[234]. Ao final, não se logrou a criação de nova estrutura multilateral para migrações, o que se deveu à resistência dos governos, em particular dos EUA, a abrir mão do controle sobre a seleção dos migrantes que entrariam em seu território[235]. Embora o DG da OIT tenha afirmado em plenário que a Organização não se sentia "derrotada" em Nápoles, ficou evidente que a estratégia da OIT não voltaria a ser reconsiderada[236]. De fato, algumas semanas após a Conferência de Nápoles, os EUA

231 Idem, ibidem, p. 534.

232 Idem, ibidem, p. 535.

233 KARATANI, op. cit., p. 536.

234 Idem, ibidem, p. 537.

235 ROVERSI, op. cit., p. 31.

236 KARATANI, op. cit., p. 536.

convocaram conferência intergovernamental em Bruxelas sobre o tema da população excedente europeia.

Logo após a Conferência de Nápoles, o Congresso dos EUA aprovou ato que reiterava a proibição ao governo norte-americano de contribuir para organizações que possuíssem, entre seus membros, país de governo comunista ou controlado por um país comunista. Ao mesmo tempo, crescia na administração norte-americana o receio de ser o país invadido por hordas de migrantes desempregados, na ausência de instância de manejo dos fluxos ou no caso de a OIT seguir em suas tentativas de atuar como supervisor dos fluxos migratórios, à revelia das políticas nacionais dos Estados. Cabe realçar que a preocupação maior dos EUA era preservar sua política nacional migratória. Satisfeita essa condição, as negociações sobre o tema poderiam ocorrer no plano bilateral – o que claramente favoreciam –, mas também no plano internacional, desde que fora da estrutura da ONU e em agência com mandato limitado. Caso se demonstrasse incontornável o estabelecimento de alguma estrutura internacional para controle dos fluxos migratórios, a prioridade para os EUA seria sempre garantir que o país não se submeteria ao controle da ONU ou de qualquer de suas agências. Assim, os EUA poderiam favorecer a criação de agência intergovernamental sobre a população excedente europeia, desde que: 1) criada fora da estrutura das Nações Unidas; e 2) limitada a atividades de transporte de migrantes e refugiados, sem responsabilidade de conceder proteção internacional a esses grupos[237].

Essas foram as linhas básicas da proposta apresentada pelos EUA no primeiro dia da Conferência de Bruxelas, em dezembro de 1951. Os EUA atribuíram o fracasso da Conferência de Nápoles, realizada pela OIT, à natureza "ampla e generosa" da estratégia idealizada pela Organização, ao passo que o "sucesso" da OIR, criada em 1946, por iniciativa estadunidense, decorria da sua filiação seletiva e de seu mandato "objetivo"[238] (leia-se limitado). Como resultado da

237 Idem, ibidem, op. cit., p. 536.

238 KARATANI, op. cit., p. 537.

Conferência de Bruxelas, pretendiam os EUA que fosse criado órgão "não internacional, mas intergovernamental", dedicado a solucionar o problema da população excedente europeia[239]. Seu trabalho limitar-se-ia ao deslocamento dos migrantes, por meio de operações reembolsáveis. A nova organização existiria pelo período de um ano e utilizaria a estrutura da OIR, com orçamento anual de US$ 34 milhões – desses, US$ 10 milhões adviriam de contribuição dos EUA. O plano foi, em geral, bem recebido, embora alguns países, entre os quais o Brasil, tenham questionado o foco exclusivo na Europa[240].

De forma a garantir que os países de regime comunista fossem excluídos da nova organização – ponto em que a OIT falhara, na avaliação dos EUA –, decidiu-se que as negociações para criação da nova entidade dar-se-iam apenas entre "governos democráticos"[241]. A primeira sessão da nova organização, o Comitê Provisório Intergovernamental para o Movimento de Migrantes da Europa (CPIMME), ocorreu logo em seguida à Conferência de Bruxelas. Com mandato e composição limitados, o CPIMME não representava ameaça à política soberana migratória dos países, em particular dos EUA. Alguns analistas qualificaram o CPIMME, à época, como "organização multilateral fora do âmbito da ONU, com um Diretor norte-americano e um Conselho integrado exclusivamente por nações democráticas aliadas aos EUA"[242] – características que se mantiveram na OIM, que acabaria sucedendo o CPIMME. Ao CPIMME, caberia a responsabilidade de providenciar o deslocamento de migrantes e também de refugiados – em flagrante sobreposição com o ACNUR, o que demonstra a artificialidade da diferenciação entre migrantes e refugiados. O CPIMME significou, conforme comentado, o fim das pretensões da OIT de implementar seu programa para coordenação dos temas migratórios.

239 Idem, ibidem, p. 538.

240 Idem, ibidem, p. 537.

241 Idem, ibidem, p. 537.

242 LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 123.

3.10. Os regimes internacionais sobre refugiados e migrantes

Em 1951, portanto, estabeleceram-se as bases dos regimes internacionais para refugiados e migrantes, a partir da consolidação dos interesses dos EUA na Guerra Fria. Os EUA buscaram, em todo o processo, preservar da interveniência multilateral sua política nacional de migração, ao mesmo tempo em que utilizavam o regime para refugiados como instrumento para debilitar politicamente a URSS, por meio da possibilidade "legítima" de acesso aos dissidentes soviéticos, considerados refugiados e, portanto, de responsabilidade da comunidade internacional, por intermédio do ACNUR. Ressalte-se, uma vez mais, a natureza artificial da diferenciação entre refugiados e migrantes, contemplados com diferentes graus de proteção, embora, no pós-Primeira Guerra, se considerasse que os refugiados, migrantes e deslocados tivessem "as mesmas necessidades"[243].

Os regimes criados após a Segunda Guerra foram, portanto, estabelecidos como resultado da oposição entre o programa da OIT (e da ONU) e a posição dos EUA (com o apoio do Reino Unido e outros países de destino). A estratégia da OIT baseava-se na valorização da cooperação internacional e orientava-se por valores universais humanitários, voltados para a promoção da paz e segurança internacionais. Representaria a possibilidade de se forjar regime consolidado e abrangente sobre migrações, por meio de estrutura inserida na ONU, com natureza normativa e mandato de proteção aos migrantes. Contrariava a posição norte-americana de favorecer regime fragmentado e institucionalmente débil, ancorado nos objetivos da política externa norte-americana de opor-se à URSS, o que demonstra a grande influência da Guerra Fria na conformação do regime de refugiados e migrantes.

O CPIMME, criado na Conferência de Bruxelas, tornou-se entidade permanente *de facto*, pois não se extinguiu após um ano,

243 PERRUCHOUD, Richard. *From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration*. Disponível em: <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/1/4/501>, p. 504.

conforme previsto em sua criação. Em 1953, tornou-se o Comitê Intergovernamental para Migração Europeia (CIME), que, por sua vez, deu origem à Organização Internacional para Migrações (OIM), em 1989, a qual existe até os dias atuais[244]. Já na segunda sessão do CPIMME, algumas delegações defenderam que se atribuísse maior flexibilidade ao Comitê, de forma a permitir sua atuação no tema "mais abrangente" dos movimentos populacionais[245], o que implicava, naturalmente, interferência nos trabalhos do ACNUR. Na Conferência de Bruxelas, o Alto Comissariado para Refugiados já havia expressado o receio de que o Comitê se sobrepusesse aos trabalhos do ACNUR[246]. Por refletir de forma próxima os interesses dos EUA, o CPIMME tornou-se fonte preferencial de financiamento pelo governo norte-americano, o que o colocava na posição de agência com maior disponibilidade de recursos, se comparado ao ACNUR e à OIT – transferiu-se ao CIME, naturalmente, a preferência dos países desenvolvidos de destino. Os EUA têm sido, por igual, os maiores contribuintes da OIM, que sucedeu o CIME.

Com a criação do CPIMME, os EUA efetivamente derrotaram a estratégia da OIT para tratamento do tema migratório. Ao impedir que se estabelecesse regime abrangente, onde as decisões seriam tomadas em instância única, inserida no âmbito das Nações Unidas, responsável, ao mesmo tempo, pelas operações de deslocamento e pela proteção internacional aos migrantes e refugiados, os EUA lograram maximizar a autonomia de suas políticas nacionais sobre migrantes e refugiados. Cabe ponderar, contudo, que a proposta da OIT tampouco havia logrado maior apoio de outros países, além dos EUA. A Organização enviou questionário a seus membros, antes da Conferência de Nápoles, em que indagava o grau de apoio à sua proposta para tratamento das migrações, que pretendia que fosse discutida – e aprovada – em Nápoles.

244 Assinale-se, contudo, que a OIM considera 1951 como o ano de sua fundação; em 2011, portanto, comemorou seus sessenta anos de existência. Isso reforça o quanto, na prática, a OIM representa a continuação do projeto do CPIMME.

245 KARATANI, op. cit., p. 539.

246 KARATANI, op. cit., p. 540.

As respostas ao questionário demonstraram que a maioria dos países se dividia entre uma posição de "não comprometimento e desinteresse" e uma "oposição clara" à proposta[247]. De toda maneira, é importante ter em mente a imaturidade, à época, do recém-criado sistema da ONU, no que diz respeito ao funcionamento das organizações internacionais e à própria percepção dos Estados quanto ao papel que poderia ser cumprido por essas instâncias. A esse fator, acrescente-se o fato de que, ainda àquele momento, a comunidade internacional percebia as migrações como fenômeno passageiro e circunstancial, resultante do quadro de população excedente que se formara na Europa em decorrência das duas Guerras Mundiais. Essa percepção quanto à natureza efêmera do fenômeno migratório explica, também, a aceitação pelos demais países da condição provisória que se atribuiu às organizações criadas para o tratamento das migrações, de acordo com a posição defendida pelos EUA.

Do projeto norte-americano, que resultou vitorioso, decorrem diversas das deficiências que se identificam no tratamento multilateral das migrações até os dias atuais. Pode-se afirmar, por exemplo, que caso a coordenação dos fluxos de refugiados e migrantes estivesse a cargo de instância única, conforme a proposta original da OIT, seria mais fácil para a comunidade internacional responder à dinâmica e à dimensão atuais dos fluxos migratórios, que têm perfil crescentemente misto, composto simultaneamente de migrantes, refugiados, deslocados e demandantes de asilo, oriundos de todos os continentes. Dessa fragmentação decorre, por igual, a impossibilidade de se abordar, em um único espaço, a plêiade de aspectos que se referem ao tema migratório. Atualmente, os diferentes aspectos da questão migratória são tratados, de forma díspare, em grande número de foros: nas II e III Comissões da ONU, na OIT, no ACNUR, no Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, na UNCTAD, no Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), na

247 OIT. Documento MIG/1009/2, de 25 de junho de 1951 (*apud* KARATANI, op. cit., p. 540).

Organização Mundial de Saúde (OMS) e, fora do sistema da ONU, na OIM. A OIM, contudo, não tem mandato negociado de proteção aos migrantes e presta-se à capacitação institucional dos PEDs, às operações de deslocamentos dos grupos de migrantes e a programas de facilitação de sua inserção em sociedades de destino. Atua, enfim, como prestadora de serviços para os países que a contratam. Vários autores consideram que o trabalho executado pela OIM assemelha-se mais ao de uma "empresa privada" do que ao de uma organização internacional propriamente dita[248]. Ademais, o fato de os migrantes haverem sido excluídos da esfera de responsabilidade da ONU deixou-os em posição vulnerável, sujeitos a decisões arbitrárias dos Estados, muitas vezes efetuadas em flagrante arrepio às obrigações assumidas internacionalmente de proteção e respeito aos direitos humanos, que se aplicam a todos os indivíduos, inclusive os migrantes, independentemente de sua condição legal. A escalada contemporânea do terrorismo e das preocupações em relação à segurança reforça ainda mais a posição de vulnerabilidade dos migrantes nos tempos atuais.

Ter presente o fato de que a diferenciação, essencialmente arbitrária, entre os grupos de migrantes e refugiados decorreu de escolhas políticas da comunidade internacional após a Segunda Guerra, tendo à frente a intenção da superpotência ocidental da época de fazer prevalecer seus interesses de política externa e de política migratória, é de grande valia para o desafio de se avaliar criticamente a resposta do atual regime migratório aos desafios contemporâneos da migração, bem como para avaliar qual seria o melhor arranjo internacional para se lidar com as migrações, de maneira que atenda aos interesses da totalidade de países e também dos migrantes em si.

Nesse contexto, no que respeita aos interesses brasileiros, cabe recordar, uma vez mais, a posição dual do Brasil nas migrações internacionais: o significativo número de brasileiros no exterior é exposto à imposição, pelos países desenvolvidos de destino, de

248 BETTS, Alexander. *Global Migration Governance*, 2008, p. 9. Disponível em: <www.globaleconomicgovernance.org>.

medidas unilaterais de controle e regularização migratória que atendem exclusivamente aos interesses daqueles países, colocando os migrantes brasileiros em posição de vulnerabilidade. Inexiste foro multilateral abrangente, que tenha os direitos humanos como um de seus pilares, onde o Brasil e demais países de origem possam manifestar sua rejeição ao tratamento concedido a seus nacionais. Como país de destino de migrantes, interessa ao Brasil contar com foro normativo específico sobre migrações ao qual possa encaminhar sua perspectiva migratória, buscando influenciar o estabelecimento de princípios comuns para a resposta ao desafio das migrações em termos globais.

Capítulo 4

As migrações internacionais nas Nações Unidas

4.1. A governança global das migrações

Define-se governança global como as "normas, regras, princípios e procedimentos para tomada de decisões que regulam o comportamento de Estados – e outros atores transnacionais"[249]. No campo das migrações, a governança assume diversas formas, incluindo as políticas e programas migratórios individuais de países, discussões e acordos interestatais, foros multilaterais, processos consultivos e as atividades das organizações internacionais, assim como regras e normas relevantes[250]. Não existe organismo no âmbito das Nações Unidas que regule o tema de migrações internacionais, embora as migrações sejam uma das manifestações mais evidentes da globalização e constituam fenômeno transnacional por excelência. Não há regime formal sobre migrações no sentido da existência de uma estrutura formal de acordos vigentes entre Estados,

249 BETTS, Alexander. *Global Migration Governance* – the emergence of a new debate. 2011. Oxford University. Disponível em: <www.globaleconomicgovernance.oxford>.

250 ONU. Resolução A/68/283 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Note by the Secretary-General.*

o que está em contraste com a governança global dos demais temas transetoriais, onde o trabalho dos principais organismos internacionais é balizado por mandato claro da comunidade internacional e baseado no Direito Internacional.

O atual regime sobre migrações, fragmentado e setorializado, impede abordagem que contemple a complexidade do assunto, em todas as suas dimensões. Os Estados administram o tema migratório em bases unilaterais, o que leva à falta de coerência entre os sistemas de governança global, regional e nacional e a um afastamento da estrutura vinculante da ONU, associado à paralela predominância de processos informais[251]. No plano nacional, o atual regime internacional não estimula a consolidação, pelos Estados, de políticas migratórias coerentes e multifacetadas, que contribuam para reduzir a intensidade de fluxos migratórios irregulares – o que se daria pela regularização das migrações – ou para a proteção mais eficiente dos migrantes e sua integração efetiva nas sociedades de destino.

Aspecto crucial da ordem internacional pós-Segunda Guerra foi a criação de várias organizações internacionais para regular diferentes questões que se mostraram fundamentais para o bom convívio entre os países ou mesmo para a sobrevivência do Planeta. Temas diversos, como paz e segurança, desarmamento e não proliferação, direitos humanos e comércio, antes considerados afetos essencialmente à soberania dos países, foram crescentemente objeto de negociações que resultaram em acordos e arranjos de cooperação, sobretudo no âmbito da ONU. Além do escopo imediato do sistema onusiano, o Banco Mundial e o FMI (as instituições de Bretton Woods), na área financeira, e o GATT/OMC, na área de comércio, representaram fontes significativas de governança em temas globais. Em todas essas áreas, os Estados acordaram delegar parcela de sua soberania mediante a reciprocidade com os demais países. Não obstante a Guerra Fria e a confrontação estratégica bipolar que

251 Idem, ibidem.

a caracterizou, os Estados encontraram espaços para cooperar, no entendimento de que havia ganhos mútuos a se obter (configurando cenário de *positive-sum game*). As migrações permaneceram, contudo, à margem desse esforço de cooperação multilateral e podem ser consideradas, assim, a "face esquecida da globalização". Como bem observou Antonio Augusto Cançado Trindade, em um mundo globalizado, as fronteiras são abertas aos capitais, bens e serviços, mas, infelizmente, permanecem fechadas aos seres humanos, o que configura uma "tragédia contemporânea"[252]. Pode-se afirmar, inclusive, que o controle sobre as migrações internacionais representa, atualmente, um dos últimos bastiões do Estado soberano, dos poucos temas ainda infensos a algum tipo de cooperação reguladora no sistema da ONU ou instituições a ele associadas.

Não se quer dizer com isso que não existam instâncias internacionais que tratem do tema migratório. Na verdade, há uma multiplicidade de foros que cuidam de diferentes aspectos relacionados às migrações internacionais, mas com mandatos restritos e com ambição limitada no que tange à cooperação e, em particular, à regulação da matéria. E, sobretudo, nenhuma organização internacional possui mandato de proteção aos migrantes, ao contrário do que ocorre no caso dos refugiados. As migrações não são tratadas ao amparo de arcabouço institucional coerente e unificado, como são a saúde pública, a estabilidade financeira e o comércio internacional por, respectivamente, a OMS, o FMI e a OMC.

Como se demonstrou no capítulo anterior, esse regime fragmentado para as migrações foi construído de forma a atender ao interesse da potência hegemônica ao final da Segunda Guerra Mundial – os EUA – em priorizar sua política nacional para migrações, desconsiderando questões ou princípios mais universalistas para o tratamento do tema.

252 TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights*, 2008. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35811693008>.

Como consequência da vitória norte-americana, prevalece situação em que a política migratória dos países predominantemente receptores de migrantes constitui, na prática, a base de regime internacional *de facto* sobre migrações. A natureza fragmentada e a debilidade institucional que caracterizam a governança das migrações e, em particular, sua desvinculação do sistema da ONU, evidenciam a disparidade de poder entre os diferentes atores, sobretudo entre os países desenvolvidos de destino e os países de origem, em sua maioria PEDs e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). A ausência de normas internacionais negociadas consensualmente e fundamentadas no reconhecimento da primazia da proteção dos direitos humanos dos migrantes atinge negativamente ao migrante em si e, dessa forma, a todas as categorias de países, uma vez que são todos os Estados, em maior ou menor grau, países de origem, trânsito e destino de migrantes.

Na ausência de arcabouço multilateral integral sobre migrações, os Estados têm criado instituições temporárias e *ad hoc* para tratar dos vários aspectos relacionados ao tema. Ademais, os países tradicionais de destino têm mais liberdade para fazer valer, no plano internacional, suas políticas nacionais migratórias, bem como para exercer a prática de *forum shopping*, escolhendo entre as instituições internacionais que mais se adequam a seus interesses, seja pela exclusão de parceiros ou de aspectos alegadamente mais controversos inerentes ao debate sobre migrações. O rol de países e de organizações internacionais varia nos diferentes foros internacionais em que se debatem aspectos relacionados às migrações internacionais. Tal fragmentação dificulta muito a identificação, no âmbito nacional, dos objetivos nacionais mais amplos a se aferir do tratamento das migrações no plano internacional e pode inviabilizar, particularmente no caso dos PEDs e PMDRs, devido às suas fragilidades institucionais, a formulação de políticas nacionais migratórias coerentes e eficazes. Para Alexander Betts, a governança global das migrações apresenta, assim, configuração distinta do multilateralismo que caracterizou o "consenso" do pós-Segunda Guerra e representa exemplo

clássico do plurilateralismo, em que um conjunto de instituições com diferentes filiações e mandatos compartilha o tratamento do tema no plano internacional[253].

Alguns autores consideram que a debilidade institucional que tem caracterizado o tratamento das migrações internacionais decorre da impossibilidade de se considerar a migração como "bem global", entendido como algo que traga benefícios que sejam não excludentes a todos os Estados e não concorrentes entre os diferentes atores, no contexto da Teoria dos Bens Públicos Globais[254]. Como exemplo de bem global, cuja regulação produz benefícios de ordem global, costuma-se mencionar os temas de mudança do clima e de refugiados, em relação aos quais existem regimes internacionais claramente identificáveis no sistema onusiano, com prerrogativa normativa – a saber, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e seu Protocolo de Quioto e a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951, e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Segundo essa linha de raciocínio, a regulação das migrações internacionais não traria benefícios de caráter não excludente e não concorrente para a totalidade dos países.

Esses autores defendem a diferenciação entre os tipos de movimentos de migrantes, uma vez que algumas modalidades de migrações variam em relação às outras no que concerne a "não exclusividade" e a "não concorrência". Por exemplo, a migração de pessoas com baixa qualificação e de pessoas indocumentadas traria benefícios não concorrentes, mas, ao mesmo tempo, parcialmente excludentes no sentido de que seriam restritos ao contexto nacional – no caso, o país de origem – ou, no máximo, regional. A regularização de migrantes irregulares seria um *club good* (que traz benefícios apenas a um grupo de países), de alcance, no máximo, regional e, portanto, seria sujeito apenas à cooperação no âmbito regional, intrarregional ou

253 BETTS, 2008, op. cit., p. 6.

254 BETTS, 2011, op. cit., p. 3.

sub-regional. A migração de pessoas altamente qualificadas, por sua vez, seria bem "privado", pois seus benefícios seriam excludentes em termos globais, favorecendo apenas o país de destino, além do migrante em si. Seriam, ademais, benefícios concorrentes, pois a oferta de migrantes altamente qualificados é finita. Por conseguinte, o manejo desse tipo de migração seria unilateral ou bilateral. Apenas os movimentos de refugiados justificariam a regulação no plano multilateral, ante o caráter de bem público global desse tipo de migração, cujo tratamento traria benefícios não excludentes e não concorrentes à totalidade dos países e aos refugiados em si, dado o caráter humanitário da proteção conferida aos refugiados.

Essa abordagem contempla, contudo, visão restritiva do alcance dos benefícios a serem auferidos pela comunidade internacional no caso das migrações globais. Ao considerar o manejo da migração irregular como *club good*, por exemplo, não levam em consideração os aspectos nocivos relacionados ao tráfico de pessoas e à exploração dos migrantes irregulares, que ferem os princípios e obrigações assumidas pelos países para a proteção dos direitos humanos, inclusive dos migrantes, na condição de "indivíduos". Ora, os direitos humanos são considerados bem global por excelência, cuja proteção se insere nos esforços de promoção da paz e segurança internacionais, uma vez que a garantia dos direitos humanos resulta em benefícios não concorrentes e não excludentes para todos os Estados e todos os seres humanos. A Teoria dos Bens Públicos Globais aplicada às migrações internacionais peca por privilegiar abordagem reducionista do tema migratório, limitada a aspectos econômicos das migrações e relacionados ao controle dos fluxos, sem considerar a dimensão do tema dos direitos humanos dos migrantes, indissociável do tratamento das migrações internacionais.

4.2. A proteção dos migrantes no âmbito do Direito Internacional sobre Direitos Humanos

As migrações são fenômeno multifacetado. A abordagem setorial que caracteriza o tratamento das migrações resulta, em larga medida, da relutância histórica dos Estados em tratar todos os aspectos relacionados às migrações de maneira abrangente. Apesar disso, entende-se que o regime internacional de direitos humanos *lato sensu* (que inclui convenções internacionais sobre direitos humanos, o regime para refugiados, padrões trabalhistas internacionais e o direito criminal transnacional – como o tráfico de migrantes) oferece arcabouço sólido o suficiente para a ação da comunidade internacional na proteção dos migrantes. O problema maior relaciona-se à implementação insuficiente das referidas normas internacionais no plano nacional[255].

Os instrumentos legais relacionados a direitos humanos, mais particularmente a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também de 1966, foram desenvolvidos com base na ideia de que a adesão a padrões de justiça compartilhados é condição para a participação plena do Estado na sociedade moderna internacional. Essas convenções de direitos humanos são consideradas o ponto de início e a base para qualquer definição dos direitos dos migrantes. Qualquer migrante, independentemente de sua condição legal, é sujeito de direitos fundamentais, parte do *jus cogens* dos direitos humanos, como o direito à vida, à liberdade, à proteção contra a tortura e o tratamento desumano, à não retroatividade da lei, ao reconhecimento como pessoa ante a lei, à liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Os demais direitos definidos nos principais instrumentos internacionais, mencionados acima, aplicam-se algumas vezes a todos os indivíduos

255 ONU. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – Note by the Secretary-General.*

e outras vezes apenas aos nacionais dos países. Quando se aplicam a todos, inclusive aos migrantes, são usualmente sujeitos a restrições ou limitações constitucionais, como no caso dos direitos civis e políticos[256].

A Declaração Universal de Direitos Humanos inaugurou proibição geral contra a não discriminação ao afirmar que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos". Quando foi aprovada a Declaração, havia amplo acordo no sentido de que os direitos nela presentes deveriam ser consolidados juridicamente na forma de tratados, impositores de obrigações aos Estados. O primeiro tratado negociado que se ocupou da não discriminação foi a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965. Os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, por sua vez, rejeitam explicitamente a "origem nacional" como fundamento para a discriminação no gozo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Em 1979, a comunidade internacional aprovou novo tratado que abordava a discriminação, no caso contra a mulher (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher). Em 1984, seguiu-se a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e, em 1989, a Convenção sobre os Direitos das Crianças. São esses atos internacionais, juntamente com a Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, de 1990, o arcabouço legal que deve orientar a ação da comunidade internacional na proteção dos migrantes. Devem ser essas convenções, ademais, consideradas em conjunto na avaliação da responsabilidade de um dado Estado na proteção dos direitos humanos de todos os indivíduos, inclusive dos migrantes, mesmo os irregulares.

Além dos direitos humanos comuns a todos os indivíduos, os migrantes, em particular os trabalhadores migrantes, possuem necessidades especiais que foram reconhecidas e consolidadas em

256 PERRUCHOUD, Richard. Migrants' rights and International Law. *Seminar on Human Rights and Migrants*. Washington, abril de 1998. Disponível em: <www.rcmvs.org/documentos/investigacion/Rights.htm>.

convenções internacionais nos últimos 90 anos. Os direitos econômicos e sociais dos migrantes foram desenvolvidos pela OIT, primariamente, de 1919 até 1945, em paralelo ao direito internacional referente à condição de estrangeiro, e, desde 1945, em paralelo à evolução da doutrina dos direitos humanos. No processo de elaborar normas para os trabalhadores migrantes, a OIT reconheceu expressamente a necessidade de proteção desse grupo, que é exposto à hostilidade e à exploração em vários países e situações[257]. Foi guiada por esse reconhecimento que a OIT buscou consolidar-se como agência da ONU responsável pelo tema das migrações internacionais, iniciativa que foi malograda ante a prevalência da posição norte-americana, conforme comentado no capítulo 3. De toda maneira, no intuito de proteger os trabalhadores migrantes, a OIT produziu uma variedade de Convenções e Recomendações, das quais as mais importantes são a Convenção sobre Migração para o Trabalho (n° 97), de 1949, a Recomendação sobre Migração para o Trabalho (n° 86), de 1949, a Convenção dos Trabalhadores Migrantes de 1975 (n° 143) e a Recomendação sobre Trabalhadores Migrantes de 1975 (n° 151). Tais Convenções não lograram, contudo, ratificação significativa pelos Estados, em larga medida porque não permitem qualquer distinção entre nacionais e não nacionais em questões trabalhistas com base no princípio da não discriminação.

A tentativa de se formular, no plano internacional, os direitos dos migrantes e de incorporar em um único instrumento os direitos civis, econômicos, políticos, sociais, culturais e trabalhistas resultou na Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, adotada em 18 de dezembro de 1990, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A Convenção abarca os direitos de todos os migrantes, inclusive aqueles em situação irregular. Ressalta, assim, o princípio da não discriminação, como definido em seu artigo 7. A Convenção levou em consideração não só os padrões trabalhistas internacionais, definidos no âmbito da OIT, como também

257 PERRUCHOUD, 1998, op. cit., p. 2.

os direitos cobertos nas Convenções das Nações Unidas contra a discriminação. A Parte III reconhece a todos os trabalhadores migrantes, regulares ou irregulares, em seus artigos 8 a 35, os seguintes direitos: o direito de sair de qualquer Estado, inclusive seu país de origem, e de voltar ao país de origem; proibição da escravidão, servidão ou trabalho compulsório; liberdade de pensamento, consciência e religião; direito a ter opiniões sem interferência; proibição de interferências arbitrárias ou ilegais em questões privadas, familiares, etc; proteção da propriedade; liberdade e segurança da pessoa; se privado de liberdade, o direito a ser tratado com humanidade e com respeito à sua dignidade e à sua identidade cultural; igualdade com os nacionais perante a lei; proibição de medidas coletivas de expulsão; e reconhecimento amplo como pessoa ante a lei. A consolidação desses direitos na Parte III da Convenção, muitos dos quais constituem *jus cogens* do direito internacional, constitui avanço significativo na proteção de todos os migrantes no plano internacional. Os direitos compilados na Convenção de 1990 foram reiterados em diversas Conferências das Nações Unidas, como a Conferência sobre Direitos Humanos de 1993, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento em 1994, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social de 1995 e a Conferência de Beijing sobre Mulheres de 1995.

Em 2003, a Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes logrou sua 20ª ratificação e entrou em vigor em julho do mesmo ano. A Convenção previa a criação de instância de monitoramento do cumprimento das obrigações nela previstas, secretariada pelo ACNUR, que passou a funcionar naquele ano. Ainda hoje, contudo, é insuficiente o número de países que a ratificaram, sobretudo entre os principais países de destino de migrantes. Apenas 46 Estados a ratificaram até 2013[258]. Nenhum país desenvolvido de destino a ratificou (não foi ratificada pelos EUA, Canadá, Japão e Austrália, por exemplo, e por nenhum país europeu).

258 ONU. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* – Note by the Secretary-General.

No Brasil, foi enviada para ratificação pelo Congresso Nacional em 2010. A Mensagem que enviou o texto ao Congresso recordou a importância da proteção dos direitos dos migrantes irregulares, expostos a violações de seus direitos humanos em países de trânsito e de destino. Mencionou pareceres jurídicos emitidos pelos Ministérios das Relações Exteriores, Justiça e Trabalho e Emprego quanto à possível oposição de reservas aos artigos 18 e 22. Em sua alínea g, o artigo 18 afirma que "o trabalhador migrante ou membro da sua família acusado de ter infringido a lei penal tem, no mínimo, direito a não ser obrigado a testemunhar ou a confessar-se culpado". De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, contudo, qualquer pessoa tem o dever de servir como testemunha quando chamada em juízo. O item 3 do artigo 22, que trata da expulsão do trabalhador migrante, admite que a decisão sobre a expulsão seja, em circunstâncias excepcionais, desprovida de fundamento. Sobre esse dispositivo, recorda a Mensagem a situação vexatória a que foram submetidos os brasileiros impedidos de entrar em alguns países da Europa, para se constatar os danos que lhes seriam causados no caso de expulsão imotivada. No Brasil, a expulsão do estrangeiro, embora seja ato de império, submete- se a condicionantes estabelecidas na Lei nº 6.815, de 1980, sendo-lhe assegurado o direito de defesa. O Brasil defende que tal postura seja adotada por toda a comunidade internacional, com vistas a proteger os migrantes contra arbitrariedades cometidas por autoridades responsáveis pelo controle migratório. Já foram reconhecidos inúmeros casos dessa natureza, inclusive envolvendo migrantes brasileiros[259]. A Convenção de 1990 não foi ainda ratificada pelo país, contudo.

Para alguns especialistas nacionais, a não ratificação da Convenção de 1990 expõe as contradições do tratamento das migrações no país, onde persistem, em alguns setores, considerações afetas a temas de segurança nacional e de proteção dos direitos dos trabalhadores

259 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Mensagem n° 696*, de 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra>.

brasileiros ante a ameaça dos migrantes, em detrimento de perspectiva que vise genuinamente à primazia da proteção dos direitos humanos dos migrantes na formulação da política migratória nacional, ao abrigo do princípio da não discriminação. Essa contradição é reforçada pela fragmentação de responsabilidades, bem com pela inexistência de uma política migratória consolidada e atual que oriente a atuação do Estado brasileiro sobre o tema.

A ênfase no princípio da não discriminação na proteção dos direitos humanos dos migrantes, presente na Convenção de 1990, é muitas vezes mencionada como causa da sua baixa ratificação no plano internacional. Entre as causas dessa baixa ratificação, alegam-se dúvidas quanto: 1) à compatibilidade entre a ênfase aos direitos humanos e a soberania dos Estados e 2) seu possível efeito indesejado como "encorajadora" dos fluxos irregulares. Cabe salientar, a propósito, que o princípio da soberania dos Estados não é afetado pelo reconhecimento dos direitos humanos básicos de qualquer indivíduo dentro de suas fronteiras. Nenhum tratado internacional sobre direitos humanos retirou do Estado o direito de estabelecer critérios para a admissão, permanência e trabalho dos migrantes em seu território[260]. Ademais, a Convenção de 1990 reitera a obrigação de todo indivíduo migrante de cumprir seus deveres em relação ao país que o acolhe, como definido na Declaração Universal sobre Direitos Humanos. Em seu artigo 34, a Convenção declara que nada no texto pode ser interpretado como possibilidade de excluir os migrantes e suas famílias da obrigação de cumprir as leis e os regulamentos dos países de residência – o que, por si só, preserva a soberania dos Estados quanto à regulamentação da vida dos migrantes em seus territórios.

Nas Américas, a proteção dos direitos humanos dos migrantes integra os níveis normativos e operacionais do sistema interamericano de direitos humanos. Está presente de maneira acentuada na Corte

260 PERRUCHOUD, 1998, op. cit., p. 3.

Interamericana de Direitos Humanos, com o julgamento de casos que nortearam a atuação internacional e têm servido de referência na proteção dos direitos humanos dos migrantes no plano global. Entre esses casos, destacam-se as opiniões consultivas n° 16 e 18[261]. Na Opinião n° 16, de 1999, sobre o Direito a Informação sobre Assistência Consular no Contexto do Devido Processo da Lei, a Corte Interamericana determinou que o artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares reconhece direitos individuais ao estrangeiro detento, entre os quais o direito à informação sobre assistência consular. Reconhece, também, que a partir desse direito correspondem deveres aplicados ao Estado de destino dos migrantes. A Corte afirmou que os tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação deve seguir a evolução dos tempos e as condições de vida em curso; a Corte deixou claro, na sua interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que se deve estender proteção a novas situações – no caso, aos migrantes detentos – com base em direitos preexistentes. A Opinião 16 revela o impacto do Direito Internacional de Direitos Humanos na evolução do Direito Público Internacional, especificamente por ter sido a Corte Interamericana a primeira a advertir que o não cumprimento do artigo 36(1) da Convenção de Viena ocorre em detrimento não só do Estado parte da Convenção, mas também do ser humano afetado pela decisão[262].

Na Opinião Consultiva n° 18, de 2003, sobre a Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados, em resposta a interpelação do México sobre os direitos dos migrantes irregulares, a Corte Interamericana determinou que os Estados devem respeitar e garantir o respeito aos direitos humanos, à luz dos princípios básicos de igualdade e não discriminação, e que qualquer tratamento discriminatório na proteção e exercício dos direitos humanos gera a responsabilidade internacional dos Estados. Reconhece, assim, o caráter *jus cogens* do

261 TRINDADE, op. cit., p. 155.

262 Idem, ibidem, p. 157.

princípio da igualdade e da não discriminação e a prevalência de direitos inerentes ao ser humano, independentemente de seu *status* migratório. A Corte afirma, ademais, que os Estados não podem discriminar ou tolerar situações discriminatórias em detrimento dos migrantes e devem garantir o devido processo legal para todos os indivíduos, independentemente de sua condição migratória. Trabalhadores migrantes indocumentados possuem os mesmos direitos fundamentais que qualquer outro trabalhador do Estado de destino. Segundo a Corte, os Estados não podem subordinar ou condicionar a seus objetivos migratórios a observância dos princípios da não discriminação e da igualdade perante a lei.

4.3. As organizações internacionais relacionadas com o tema migratório

São várias as organizações envolvidas com aspectos do tema migratório. A OIM (que se originou do CIME, criado em 1951), representa a única organização internacional dedicada exclusivamente ao tema das migrações internacionais. Não se insere, contudo, na estrutura da ONU e não possui mandato de proteção dos migrantes ou tampouco prerrogativas de normatização. Sua atuação assemelha-se mais a uma "empresa privada"[263] do que a uma instituição legítima e representativa da coletividade de interesses envolvidos no tratamento do assunto. A OIM trabalha de forma distinta das outras organizações internacionais, atuando essencialmente como provedora de serviços para os Estados individuais que a contratam. Em geral, empreende atividades afetas ao deslocamento de grupos de migrantes ou ao apoio à inserção desses grupos nas áreas de destino, assim como presta capacitação institucional a PEDs.

263 TRINDADE, op. cit., p. 8.

Desde os anos 90, a OIM tem expandido o número de membros e sua área de atuação, envolvendo-se em atividades de assistência e recuperação a vítimas de desastres naturais, atendendo não só a migrantes, mas também a deslocados internos. Permanece, contudo, com as limitações decorrentes do fato de não pertencer à estrutura onusiana, o que se reflete, sobretudo, em sua incapacidade de promover debate político sobre questões afetas às migrações de maneira que leve em conta a complexidade dos temas e de interesses dos diferentes grupos de países envolvidos na questão migratória. Na ausência desse debate político e ante a inexistência de princípios multilaterais para o tratamento das migrações, a OIM norteia suas atividades de acordo com os preceitos das políticas migratórias nacionais dos países que a contratam. Na prática, o que se percebe, é que a OIM acaba por privilegiar os interesses e objetivos das políticas migratórias dos países desenvolvidos de destino, em particular dos EUA, seu maior contribuinte – não por acaso, todos os Diretores-Gerais da OIM foram nacionais norte-americanos, inclusive o atual, William Lacy Swing, que assumiu o cargo em 2008.

A experiência da OIM na operacionalização das migrações (levantamento de dados, transporte, capacitação de funcionários governamentais envolvidos no manejo das migrações, etc) é elemento reconhecido internacionalmente como legitimador da atuação da Organização na área migratória. Reconhece-se, por igual, na última década, a preocupação da OIM em incorporar discurso afeto ao "respeito efetivo" dos direitos humanos dos migrantes. A "Nota sobre a Estratégia da OIM: Realidades Atuais e Futuras e o Papel da OIM", de 2003, por exemplo, afirma que toda a atividade da OIM tem como preocupação fundamental a proteção dos direitos humanos e da dignidade dos migrantes[264]. Afirma, ademais, que, apesar da inexistência de mandato formal e vinculante que obrigue a OIM a respeitar os direitos humanos

264 OIM. MC/INF/274.*IOM Strategy*: Current and Future Migration Realities and IOM´s Role, 4 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/88/MC_INF_274.pdf>.

dos migrantes, a Organização reconhece sua responsabilidade de proteção na assistência prestada aos migrantes.

Entre as principais falhas na concretização dessa retórica, aponta-se, contudo, a ausência de transparência e de mecanismos de prestação de contas por parte da OIM no caso de violações de direitos dos migrantes durante as operações[265]. ONGs de direitos humanos identificam várias áreas em que as atividades da OIM são implementadas de forma detrimental aos direitos dos migrantes. No caso do retorno de migrantes a seus países de origem, por exemplo, afirma-se que a OIM não possui mecanismo interno ou externo para avaliar se as decisões de retornar foram tomadas de forma livre pelos migrantes ou impostas a eles de maneira coercitiva pelos países de trânsito ou de destino. Não há, ademais, qualquer mecanismo que averigue a responsabilidade da OIM caso se comprove, de alguma maneira, que o retorno foi involuntário. Também o relator especial da ONU para Direitos Humanos dos Migrantes questiona a participação da OIM na construção e operação de centros de detenção para migrantes, onde ocorrem violações de direitos humanos[266].

O fato de a OIM não possuir mandato legal de proteção ou política clara de proteção aos migrantes dificulta sua responsabilização por erros cometidos na operacionalização de seus serviços. Portanto, não pode ser atribuído à OIM o papel de agência líder no tratamento das migrações internacionais, como é comumente denominada – ou autodenominada –, na ausência de revisões significativas de seu mandato. Acadêmicos da área entendem que o trabalho da OIM nas migrações internacionais deve ser complementado por outras organizações inseridas no âmbito da ONU devido ao fato de a OIM depender do financiamento de Estados a projetos específicos, o que limita sua independência e responsabilidade,

265 HUMAN RIGHTS WATCH. *The International Organization for Migration and Human Rights Protection in the Field*: Current Concerns. Documento submetido à 86ª Sessão do Conselho Governamental da OIM, em novembro de 2003.

266 ONU. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* – Note by the Secretary-General.

bem como por não possuir agenda normativa e constituir organização essencialmente operacional[267].

Mais recentemente, fortaleceu-se percepção, em setores no Brasil, de que a OIM tem tido conduta mais equilibrada, atuando de acordo com as determinações do país que a contrata e não necessariamente com os princípios da política migratória norte-americana[268]. Assim, em 2004, a 88ª reunião do Conselho da Organização aprovou o ingresso do Brasil na OIM, incluindo aprovação da contribuição orçamentária brasileira (1,70% do orçamento anual da entidade). Em 24 de outubro de 2011, foi sancionado pelo Congresso Nacional projeto de Decreto relativo ao texto da Resolução 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprovou o ingresso do Brasil na OIM, bem como o texto da Constituição da Organização. Encontram-se em estágio de tramitação dois acordos relativos à Organização: o acordo de acessão, que aguarda promulgação, e o acordo de sede (referente à posição legal, privilégios e imunidades da OIM no Brasil), assinado em abril de 2010, para a instalação do Escritório da OIM no país. As contribuições brasileiras à entidade, devidas a partir do depósito do instrumento de acessão, serão contempladas após a efetiva entrada em vigor do decreto que formaliza a adesão do Brasil à OIM[269]. Entre iniciativas de cooperação com a OIM, avaliadas positivamente pelo Governo brasileiro, cabe citar: o apoio prestado pela Organização ao programa de reassentamento de brasileiros residentes em áreas da fronteira Brasil-Bolívia, no departamento boliviano de Pando; a participação da OIM no programa de regularização migratória dos brasileiros residentes no Paraguai; a atuação do Escritório da OIM em Buenos Aires, junto com o Escritório em Lisboa, no Programa de

267 BETTS, Alexander. *Towards a soft law framework for the protection of vulenarable migrants*. 2008. ACNUR. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts_SoftLaw_Paper.pdf>.

268 De toda maneira, segue atuando como empresa privada, cumprindo o que lhe determina o país que a contratou. É essa uma deficiência decorrente da ausência de mandato de proteção aos migrantes.

269 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Diplomacia Consular, 2007 a 2012*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 106.

Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração de brasileiros que decidem retornar ao Brasil.

Já o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem mandato restrito à proteção internacional dos refugiados, embora atue crescentemente em questões de deslocados internos e fluxos mistos (formados por refugiados e migrantes). A Agência ressente-se ainda das limitações de seu mandato original, em particular no que tange ao financiamento de suas operações de assistência aos refugiados. O ACNUR, como comentado, foi criado como agência temporária. Até os dias de hoje, não dispõe de financiamento regular e depende das contribuições voluntárias e *ad hoc* dos países-membros. Malgrado esse aspecto, o ACNUR tem importante histórico de atuação na garantia da proteção internacional aos refugiados, em linha com os princípios da ONU. O papel desempenhado pelo ACNUR na proteção dos refugiados é avaliado de forma tão positiva pela comunidade internacional que chega a gerar o receio de que seu eventual envolvimento formal com a proteção dos migrantes venha a prejudicar, de alguma maneira, sua atuação na área humanitária[270].

A Federação Internacional das Sociedades da Cruz e do Crescente Vermelhos (IFRC), por sua vez, tem-se envolvido na assistência a migrantes vulneráveis, por exemplo, no contexto das rotas do Mediterrâneo para a Europa. Na sua Conferência Internacional de 2007, o tema das migrações integrou a agenda do evento pela primeira vez. Na ocasião, foi aprovada resolução sobre migrações internacionais em que se admitia que as Sociedades deveriam desempenhar papel mais relevante na assistência a migrantes, independentemente de sua situação migratória. Em 2008, a Federação nomeou um Representante Especial sobre Migrações. Considera-se factível que a IFRC venha a ampliar sua atuação como agência operacional responsável pela proteção de migrantes internacionais[271].

270 McBRIDE, op. cit., p. 4.

271 BETTS. 2008, ACNUR, op. cit., p. 17.

O Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos tem capacidade limitada no que concerne a migrações internacionais. Não atua no plano operacional e não tem presença no campo. Internamente, não possui pessoal integralmente dedicado ao tema migratório, à exceção de pequeno secretariado que atua na participação do Escritório no âmbito do Grupo Global de Migrações (*Global Migration Group*). Reconhece-se, contudo, o importante papel a ser desempenhado pelo Escritório e pelo relator especial de Direitos Humanos na eventual normatização do tema migratório no plano internacional[272].

O Conselho de Direitos Humanos, por sua vez, adota resoluções anuais sobre os direitos humanos dos migrantes e dialoga com o relator especial, por meio da apreciação de relatórios temáticos anuais e relatórios de visitas a países. Poderia haver mais espaço para seu engajamento em temas afetos aos direitos humanos dos migrantes. Uma opção seria a realização de painéis de debate anuais sobre o tema no âmbito do Conselho[273]. Outra possibilidade a ser explorada seria a criação de foro semelhante ao Foro dedicado aos povos indígenas, que permitiria a participação direta dos migrantes nos debates e deliberações sobre migrações internacionais.

As organizações não governamentais são, por sua vez, em muitas situações, as primeiras entidades a entrar em contato com os migrantes – e refugiados – em sua tentativa de chegada aos países de trânsito e de destino. Representam, assim, parceiros importantes na identificação das necessidades dos migrantes, elemento essencial a ser considerado na formulação de princípios e programas de apoio, no plano nacional, regional ou internacional.

Verifica-se, no quadro descrito acima, que as organizações envolvidas com o tema migratório, embora desempenhem, individualmente, funções relevantes, caracterizam-se pela debilidade

272 BETTS. 2008, ACNUR, op. cit., p. 18.

273 Idem, ibidem, p. 19.

institucional e ainda dispõem de mandatos muito limitados e de recursos financeiros insuficientes (inclusive por depender de contribuições individuais de países, principalmente de destino) para lidar de forma eficaz com os desafios criados pelas migrações. Existe, igualmente, um vácuo de normatização no tema, a despeito da Convenção de 1990 das Nações Unidas sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, ainda não ratificada por muitos países, inclusive os principais países desenvolvidos de destino. À luz das características expostas, entende-se que a inserção do tema na ONU, seja por meio da criação de foro específico ou pela combinação de sessões de alto nível específicas associadas ao debate na AGNU ou ECOSOC, constitui melhor arranjo internacional para se prover resposta adequada ao fenômeno migratório, haja vista sua complexidade e dimensão global. Entre outros aspectos, que serão discutidos adiante, os países desenvolvidos de destino estão, na ONU, em clara desvantagem numérica, o que lhes reduziria a prerrogativa de impor a preponderância de suas políticas e interesses migratórios na abordagem internacional do tema.

4.4. As principais Conferências da ONU e outras iniciativas relacionadas a migrações

A partir do final da década de 90, diversos teóricos em migrações internacionais passaram a questionar a viabilidade das políticas de controle de fronteiras, ante o aumento significativo no número de migrantes irregulares, bem como de migrantes mortos em suas tentativas de ingressar nos países de destino – as imagens daqueles que tombaram na travessia do México para os EUA e ao escalar os muros de Ceuta, entre outros, repercutiram em todo o mundo, contrastando com o discurso da época, em louvor das benesses da globalização. Após a virada do milênio, ademais, preocupações de segurança internacional decorrentes dos ataques às Torres Gêmeas nos EUA, em setembro de 2001, passaram a permear as percepções sobre as migrações, contribuindo para o

estabelecimento de visão mais negativa sobre o fenômeno nos governos e nas sociedades de destino.

Esse cenário em ebulição provocou debate vigoroso entre estudiosos e especialistas. Em artigo publicado na *Foreign Affairs*, em 2003, o economista Jagdish Bhagwati, da Universidade de Columbia, advogou a necessidade de se discutir uma nova arquitetura institucional sobre as migrações no plano internacional, ante a inexistência de uma organização internacional que pudesse observar e orientar as ações dos Estados em relação aos fluxos migratórios[274]. Com base em argumentos de ordem econômica e humanitária, o autor afirma que "the world badly needs enlightened immigration policies and best practices to be spread and codified" e conclama a criação de uma Organização Mundial sobre Migrações[275]. O chamado de Bhagwati reflete, em larga medida, os debates em curso, à época, nas Nações Unidas e demais organizações internacionais, sobre a ausência da ONU no tratamento do tema migratório e a necessidade de se forjar abordagem eficaz, ante o desafio representado pelas migrações.

A ONU já organizou, em várias ocasiões, conferências e cúpulas onde os governos de todos os países puderam discutir as migrações, embora o tema não tenha sido o assunto central das reuniões. Nesses encontros, os países assumiram compromissos em prol da melhoria do bem-estar e da qualidade de vida das populações, os quais tangenciavam a questão dos migrantes internacionais. As conferências precursoras do tratamento do tema migratório, no âmbito onusiano, foram a Conferência sobre População Mundial, realizada em Bucareste em 1974; a Conferência Internacional sobre População, havida na Cidade do México em 1984; e, em particular, a Conferência sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994[276]. Como tema

274 BHAGWATI, Jagdish. Borders beyond control, 2003. Disponível em: <www.cfr.org/publications/5356/borders_beyond_control.html>.

275 BHAGWATI, op. cit., p. 2.

276 ONU. *Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared*. Nova York: DESA, 2006.

genuinamente global, o fenômeno migratório requer concertação no plano internacional, como meio de se garantir a prevalência dos direitos dos migrantes e suas famílias. É forçoso reconhecer, nesse contexto, que os seres humanos, sujeitos de direitos, não têm negados seus direitos humanos em decorrência de sua situação migratória ou qualquer outra circunstância. As diversas Conferências da ONU que trataram das migrações contribuíram para despertar maior consciência global sobre as necessidades dos migrantes em todo o mundo, chamando atenção para as lacunas de proteção desse grupo.

O Plano de Ação adotado em Bucareste apresenta enfoque positivo das migrações internacionais e mais favorável aos interesses dos países de origem e dos migrantes em si. O documento incluiu recomendação para que os países facilitem os movimentos internacionais voluntários, com base no reconhecimento da aspiração legítima dos indivíduos por uma "melhor qualidade de vida e pelo desenvolvimento socioeconômico". O Plano de Ação reconhece a contribuição positiva das migrações para os países em declínio populacional (em geral, países desenvolvidos), os quais deveriam "encorajar a imigração". O documento exorta os países a conferirem direitos civis aos migrantes, nos mesmos níveis concedidos a seus cidadãos. A referência a negociações no plano multilateral é sutil, no âmbito de um chamado a que os países conduzam negociações multilaterais ou bilaterais para harmonizar suas políticas nacionais sobre os movimentos de indivíduos, com base nos princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal sobre Direitos Humanos e das resoluções relevantes da ONU. O Plano reconhece a centralidade da proteção dos direitos humanos na implementação de políticas voltadas ao manejo dos fluxos migratórios e contém menção à necessidade de negociações multilaterais para se proteger os direitos dos trabalhadores migrantes – ressalte-se que a Conferência de Bucareste antecede a Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias de 1990.

A Conferência Internacional sobre População, realizada na Cidade do México, em 1984, por sua vez, reafirmou as recomendações acordadas em Bucareste e reconheceu igualmente a necessidade de se protegerem os direitos dos migrantes, sem discriminação de raça, cultura, religião ou sexo. O documento alerta para os altos números de migrantes indocumentados, ponderando que esses indivíduos devem ter seus direitos humanos protegidos, independentemente de sua condição legal.

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada na cidade do Cairo, em 1994, é considerada por alguns especialistas como referência inicial nas negociações sobre os crescentes movimentos internacionais de pessoas[277]. Destaca-se no contexto migratório pelo fato de seus participantes haverem ratificado o chamado para a realização de uma conferência da ONU sobre o tema de migrações internacionais. O capítulo X do Programa de Ação do Cairo dedica-se exclusivamente ao tema das migrações internacionais e urge a adoção de provisões de proteção aos migrantes documentados e indocumentados, propondo o fortalecimento da cooperação internacional entre países e organizações internacionais. No documento, os países comprometeram-se a buscar soluções para as causas profundas do fenômeno migratório, especialmente aquelas motivadas pela pobreza. O capítulo X do Programa de Cairo é considerado o documento mais abrangente negociado na ONU sobre o fenômeno migratório e constitui texto de referência para o tema até os dias atuais. Não por acaso, o tema migratório é parte integrante do processo de revisão da Agenda de Cairo (o processo de revisão culminou em Evento Especial realizado em 2014 na 69ª AGNU).

As migrações foram abordadas na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhague, em 1995, que conclamou os Estados a reduzirem as causas das migrações irregulares e salvaguardar os direitos humanos fundamentais dos migrantes indocumentados, impedindo sua exploração. A situação particular das mulheres

277 PATARRA, op. cit., p. 193.

migrantes foi objeto de consideração na Parte IV da Plataforma de Ação da Conferência de Pequim sobre Mulheres, também em 1995. A Conferência de Durban contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Conexa, realizada em 2001, dedicou atenção especial aos migrantes, em particular à discriminação que sofrem nos países de trânsito e destino.

Paralelamente às conferências internacionais, a década dos 90 marcou o início de várias ações internacionais relacionadas ao tema migratório. Em 1999, a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos criou a figura do relator especial sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, cuja tarefa é a de examinar meios e medidas para superar os obstáculos à proteção efetiva dos direitos humanos dos migrantes. A resolução 1999/44, da antiga Comissão, alertava para o grande e crescente número de migrantes em situação de vulnerabilidade e realçava a necessidade de abordagem consistente em relação aos migrantes, como grupo vulnerável[278]. Em 2005, a Comissão de Direitos Humanos ampliou o mandato do relator especial, realçando a situação de vulnerabilidade dos migrantes e o dever dos Estados de prevenir e punir atos de indivíduos contra a vida e a integridade física dos migrantes. A III Comissão das Nações Unidas mantém diálogos interativos com o relator especial, que apresenta relatórios temáticos anuais e adota resoluções sobre a proteção dos migrantes. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, estabeleceu o mandato do relator especial sobre Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias em 1997, com ênfase na situação de "vulnerabilidade especial" desse grupo[279].

Também nos anos 90, o ACNUR passou a reconhecer a necessidade de atender também aos deslocados internos e aos migrantes, ante as flagrantes violações de direitos humanos. O ACNUR realçou o vínculo entre asilo e migrações, como prioridade no exercício de negociação da Iniciativa *Convention Plus*, lançada em Genebra, em 2004, pelo Alto

278 TRINDADE, op. cit., p. 160.

279 Idem, ibidem, p. 161.

Comissário Antonio Guterres, com o objetivo de incorporar aos trabalhos do ACNUR aspectos mais recentes sobre a questão dos refugiados, que não constavam da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 ou do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967. Nesse exercício, foram criados três grupos de trabalho: sobre movimentos secundários irregulares, reassentamento e assistência ao desenvolvimento.

O nexo entre migrações e refúgio permeou, sobretudo, os debates realizados no grupo de trabalho sobre movimentos secundários irregulares – relativos aos deslocamentos de grupos de migrantes (na concepção geral, incluindo-se refugiados), após sua chegada a um primeiro país de destino. Ante as divergências entre os países de destino e de origem de migrantes (e refugiados) sobre temas chave envolvidos na discussão sobre movimentos secundários irregulares, como readmissão e proteção efetiva dos demandantes de refúgio, o grupo não logrou consenso em torno de documento final comum e optou-se por um "sumário dos copresidentes". Esse foi também o resultado dos trabalhos do grupo sobre assistência ao desenvolvimento, onde houve clivagem entre os grupos europeu e africano em relação ao tema, em razão da tentativa dos países europeus de evadirem-se das responsabilidades assumidas no plano internacional em relação à ajuda oficial ao desenvolvimento, transferindo o ônus exclusivamente aos países de origem dos refugiados. Apenas os debates sobre reassentamento culminaram em um relatório final, devido ao empenho dos países europeus, dos EUA e da Austrália, entre outros, em estimular o incremento do papel dos PEDs como destino de reassentamento – cabe lembrar que a maior parte dos refugiados do mundo já encontra refúgio nesses países e nos países de menor desenvolvimento relativo.

No que se refere a iniciativas de países, a Suíça lançou, em 2001, com o apoio da Suécia, a Iniciativa de Berna sobre Migrações Internacionais, que resultou na Agenda Internacional para o Manejo das Migrações. A OIM atuou como seu Secretariado. A Agenda de Berna

limita-se, contudo, a foro de troca de informações sobre as políticas nacionais migratórias, que, em linhas gerais, busca a legitimação, no plano internacional, das medidas de controle adotadas pelos países desenvolvidos no enfrentamento do aumento crescente dos fluxos migratórios, que se verificou a partir dos anos 90.

Em novembro de 2001, a OIM lançou o Diálogo Internacional sobre Migrações, que previa o debate anual sobre a governança das migrações nas reuniões do Conselho Executivo da OIM, bem como a realização de eventos intersessionais sobre o tema. O principal objetivo do Diálogo seria promover a maior coordenação entre a OIM, os Estados e organizações relevantes sobre migrações, em particular no que respeita ao modelo de governança global do tema. A partir de 2003, o Diretor-Geral da Organização iniciou, também, processo de debate sobre a Estratégia da OIM. Tal iniciativa tinha por objetivo demonstrar o engajamento da OIM no debate internacional sobre migração, à luz da iniciativa do SGNU, também em 2003, de criar a Comissão Global sobre Migrações Internacionais. O Diálogo Internacional limitou-se, contudo, ao intercâmbio de ideias e à apresentação de iniciativas realizadas pela OIM em PEDs. O debate sobre a Estratégia da OIM tampouco produziu avanços – malgrado a tentativa de PEDs, tendo à frente o México, de incorporar a dimensão dos direitos humanos nos trabalhos da OIM –, o que foi rechaçado pelos países desenvolvidos de destino (sobretudo EUA, Austrália, Canadá e Países Baixos), que se recusaram a alterar, mesmo que minimamente, a estratégia e a forma de atuação da OIM.

4.5. As Resoluções da ONU sobre migrações internacionais

A abordagem do tema migratório na ONU teve por referência, originalmente, o reconhecimento da estrutura fragmentada, a debilidade institucional do regime migratório e a necessidade de se promover debate abrangente e consistente sobre o tema na Organização. Discutiu-se, assim, a possibilidade de se convocar, no âmbito da Organização,

conferência global sobre migrações internacionais. A primeira menção a tal conferência data de 1993, um ano antes da Conferência do Cairo, quando foi adotada pela AGNU a resolução A/RES/48/113. A Resolução mencionava proposta para realização de conferência para a "avaliação abrangente e a revisão das questões afetas a refugiados, retornados (*returnees*), deslocados e migrantes", com base no reconhecimento da "urgência" com que a comunidade internacional deveria adotar "abordagem abrangente para a coordenação das ações referentes a refugiados, deslocados e migrantes"[280]. Tal proposta fora construída com base no entendimento de que refugiados e migrantes compartilham necessidades semelhantes de proteção – percepção que havia prevalecido até a formação dos regimes diferenciados para o tratamento dos refugiados e migrantes no pós-Segunda Guerra. A Resolução, proposta pelo G77/China na II Comissão da ONU, suscitou intensas negociações, tanto na II Comissão quanto na AGNU. Logrou-se, ao final, manter o pleito dos PEDs para a realização de uma Conferência multilateral, na ONU, a qual seria a primeira a tratar prioritariamente das migrações internacionais.

A associação entre migrações e desenvolvimento nas resoluções da ONU foi incorporada posteriormente aos debates sobre o tema, em particular a partir da Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento. Pode-se ponderar que a incorporação da questão do desenvolvimento à consideração sobre migrações sinalizava a ausência de consenso entre os países sobre a abordagem a ser adotada para o tratamento do tema migratório. A relação com o desenvolvimento foi o enfoque aceito pelos países desenvolvidos para dar continuidade aos debates sobre migrações no âmbito onusiano. Cabe assinalar que a associação entre migrações e desenvolvimento, embora reflita preocupação tradicional dos PEDs, inclusive do Brasil, atendeu, da maneira como foi apresentada, à estratégia dos países

280 ONU. Resolução 48/113 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de dezembro de 1993. *International Migrations*.

desenvolvidos de destino para limitar o debate migratório aos aspectos puramente econômicos da questão. A incorporação da "dimensão do desenvolvimento" não teve por objetivo ampliar o escopo do debate segundo a perspectiva dos PEDs, mas, sim, limitar as discussões, evitando-se a consideração dos aspectos mais políticos do fenômeno migratório, particularmente daqueles tidos como polêmicos pelos países de destino, como o respeito às obrigações internacionais consulares e de direitos humanos, a integração nas comunidades de destino, a xenofobia, as condições dos campos de detenção de fluxos mistos (integrados, indistintamente, por migrantes e refugiados), e a própria questão do foro ideal para tratamento do tema. Esses aspectos políticos do fenômeno migratório, segundo os países desenvolvidos, não teriam relação direta com a dinâmica do desenvolvimento.

Por trás da vinculação entre migrações e desenvolvimento, encontra-se, também, manobra dos países desenvolvidos para elidir o cumprimento de suas responsabilidades em termos de ajuda oficial ao desenvolvimento, ao transferir aos migrantes a maior parcela do ônus pela promoção do desenvolvimento em seus países de origem, sobrevalorizando o papel das remessas. Assim, uma conferência internacional sobre migrações, no âmbito das Nações Unidas, conforme mencionada na resolução A/RES/48/113, adotada em 1993, jamais ocorreu, o que se deveu, em larga medida, à oposição dos países desenvolvidos receptores de migrantes, que temiam uma confrontação Norte-Sul sobre questões de acesso a seus territórios e mercados de trabalho[281]. Em seu lugar, como se verá, acordou-se a realização do I Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento (DAN), que ocorreu em setembro de 2006, na ONU, em Nova York.

A partir de 1995, as resoluções da AGNU sobre migrações inscrevem-se no contexto do tema das "migrações internacionais e desenvolvimento", e desaparece a referência, presente na Resolução

281 NEWLAND, Kathleen. *The Governance of International Migration*: Mechanisms, Processes and Institutions, 2005. Disponível em: <www.gcim.org>, p. 10.

A/RES/48/113, de 1993, à necessidade de "abordagem abrangente para coordenar ações relacionadas a refugiados e migrantes". A menção à realização de uma conferência internacional sobre "migrações e desenvolvimento", por sua vez, foi abandonada no ano de 2004, devido à oposição dos países desenvolvidos e "importadores de mão de obra", que temiam a adoção de um programa de ação global, nos moldes daqueles acordados nas demais grandes conferências realizadas pela ONU nos anos 90, como a Conferência do Cairo, em 1994, e a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992[282]. A importância maior das diversas resoluções sobre "migrações e desenvolvimento" reside, na verdade, na afirmação da capacidade da ONU em lidar com as migrações internacionais, tema global por excelência.

Em 2004, a AGNU adotou a Resolução A/58/208, que decidiu pela convocação, em 2006, do primeiro Diálogo de Alto Nível sobre Migrações e Desenvolvimento[283]. O SGNU foi instado a preparar relatório sobre o tema, a ser apresentado à 60ª sessão da AGNU em 2006. O propósito do DAN, conforme a resolução 58/208, seria discutir os "aspectos multidimensionais das migrações internacionais e do desenvolvimento, com o fim de identificar meios apropriados para maximizar seus benefícios em termos de desenvolvimento e minimizar seus impactos negativos". O Diálogo deveria, também, contribuir para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) – essa vinculação entre migrações e os ODMs revelar-se-á importante na evolução do processo do DAN. A agenda do Diálogo foi previamente atada à relação entre migrações e desenvolvimento, o que engessou, de antemão, os debates e circunscreveu os possíveis resultados do Diálogo à "dimensão do desenvolvimento". Evitaram-se, assim, questões que, na ótica dos países desenvolvidos, escapam à interface entre migrações e desenvolvimento, como os direitos humanos dos migrantes e sua

282 CHAMIE, Joseph; MIRKIN, Barry. Who's Afraid of International Migration in the United Nations?, 2009. Disponível em: <http://www.cmsny.org/doc/press_releases/chamie_mirkin_migration_fear.pdf>.

283 ONU. Resolução 58/208 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 13 de fevereiro de 2004. *International Migration and Development*.

integração nas sociedades de destino, mas que são temas de interesse direto dos países de origem dos migrantes.

De toda maneira, pode-se afirmar que o Diálogo de Alto Nível, por seu formato menos ambicioso, representou o consenso possível, naquele momento, sobre a possibilidade de realização de debate abrangente, no âmbito da ONU, sobre as migrações internacionais. Ao favorecer o Diálogo, em detrimento de uma conferência, os países desenvolvidos de destino buscaram esvaziar a possibilidade de adoção de princípios legalmente vinculantes para o tratamento das migrações, uma vez que o DAN teria caráter informal, não negociador, e agenda que evitava os aspectos mais controversos do tema.

4.6. O Relatório Doyle

Na Declaração do Milênio, de 2000[284], o tema dos migrantes internacionais é singularizado no contexto do chamado a que os países garantam o "respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, bem como eliminem atos de racismo e xenofobia, com vistas a garantir a tolerância e harmonia nas sociedades". Embora o documento seja silente quanto aos demais aspectos das migrações e quanto à convocação de uma conferência internacional sobre o tema, teve o mérito de reiterar a legitimidade da ONU no tratamento de todos os temas globais afetos à humanidade, em razão de sua responsabilidade em agir como "indispensable common house of the entire human family", na busca pela consecução dos objetivos de paz, cooperação e desenvolvimento. O SGNU reconheceu, posteriormente, que havia pensado em incluir as migrações de uma forma mais evidente na Declaração do Milênio, mas decidira postergar sua decisão, prevendo a dificuldade que encontraria para lograr consenso, dada a oposição dos EUA e demais países desenvolvidos de destino.

284 ONU. Resolução 55/2 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de setembro de 2000. *United Nations Millenium Declaration*.

Em 2002, as migrações internacionais foram tratadas pelo SGNU Kofi Annan como uma das prioridades da comunidade internacional, no Relatório *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*[285]. No documento, o SGNU pondera ser o momento de se adotar abordagem que abarque as várias dimensões das migrações, haja vista sua característica global e seu impacto no equilíbrio demográfico entre países de origem e de recepção de migrantes. Annan determinou, também em 2002, a criação de grupo de trabalho sobre migrações, coordenado pelo então Secretário-Geral Assistente Michael Doyle e integrado por funcionários da ONU e especialistas no tema migratório. O principal mandato do grupo de trabalho seria avaliar o arcabouço institucional existente sobre migrações, em particular o papel desempenhado pela ONU no tratamento do tema.

Apresentado ao SGNU em dezembro de 2002, o "Relatório Doyle", como ficou conhecido, sublinhou que a ausência da ONU no tratamento das migrações no plano internacional era sentida pela comunidade internacional e se refletia na fragilidade institucional com que o tema era tratado, em particular no que tange à proteção dos migrantes. A "presença" da ONU no debate internacional sobre migrações seria necessária para o correto encaminhamento do tema. Segundo o relatório, "(as) the absence of an authoritative United Nations 'voice' on migration becomes more obvious and more keenly felt, the question arises as to how the Organization might most effectively fulfill a role in migration governance and establish a presence in the migration debate"[286]. Para se estabelecer essa recomendada "presença" da ONU, caberia dar continuidade à análise sobre a governança global das migrações internacionais, com vistas a identificar modos e meios de se garantir uma participação efetiva da Organização. O grupo de trabalho recomendou o estabelecimento de uma comissão global sobre

285 ONU. Documento 57/387 de 9 de setembro de 2002. *Strengthening of the United Nations*: an agenda for further change.

286 GREEN, Jessica F.; THOUEZ, Colleen. Global Governance for Migration and the Environment; what can we learn from each other?, 2005. Disponível em: <www.gcim.org>, p. 4.

migrações, que analisaria o papel da ONU no tratamento do tema. Segundo parecer do grupo de trabalho, caberia ao SGNU criar "a broad--based international commission or panel, along the lines of Brandt Commission or the Zedillo Panel, [to] help mobilize attention, assemble expertise, conduct research and identify areas of emerging consensus and choice for the international community"[287].

O Relatório Doyle é considerado a referência principal para a decisão de Kofi Annan de formar, em 2003, a Comissão Global sobre Migrações Internacionais, comissão independente, com o mandato de explorar a natureza e o escopo do fenômeno migratório e propor recomendações ao Secretário-Geral e à comunidade internacional para o tratamento futuro do tema, no plano multilateral.

4.7 A Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI)

Criada em dezembro de 2003, a CGMI era integrada por dezenove notáveis especialistas nomeados por países – que atuavam a título pessoal –, entre os quais a brasileira Mary Garcia Castro[288]. O Diretor--Executivo da Comissão era o suíço Rolf Jenny; as copresidências eram ocupadas pela Suécia e pela África do Sul. Formou-se um Grupo de Apoio[289], integrado pelo Brasil e copresidido pela Suíça e pela Suécia. As reuniões com o Grupo de Apoio, realizadas em Genebra, serviam como instâncias para a transmissão de informação da parte da Comissão sobre os eventos e encontros realizados e para "apresentações vagas

287 GREEN; THOUEZ, op. cit., p. 5.

288 Compunham a CGMI: Rolf K. Jenny, da Suíça (Diretor Executivo); Jan Karlssson, ex-Ministro das Relações Exteriores da Suécia (Copresidente); Mamphela Ramphele, da África do Sul, Diretora Gerente do Banco Mundial (Copresidente). Membros: Francisco Alba, do México; Aïcha Belarbi, do Marrocos; Sharan Burrow, da Austrália; Joris Demmink, dos Países Baixos; Reverendo Nicholas Dimarzio, da Santa Sé; Mary Garcia Castro, do Brasil Sergio Marchi, do Canadá; Manuel Marin, da Espanha; Mike Moore, da Nova Zelândia; Mary Robinson, da Irlanda; Nafis Sadik, do Paquistão; Redá Ahmed Shebata, do Egito; Nand Sishore Singh, da Índia; Rita Süssmuth, da Alemanha; Patrícia Sto Tomas, das Filipinas; e Valery Tishkov, da Rússia.

289 Integraram o Grupo de Apoio à Comissão Global: Brasil, África do Sul, Alemanha, Argélia, Austrália, Bangladesh, Bélgica, Canadá, Egito, Espanha, Filipinas, Finlândia, França, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Marrocos, México, Países Baixos, Nigéria, Noruega, Paquistão, Peru, Reino Unido, Rússia, Santa Sé, Sri Lanka, Suécia e Suíça, além da Comissão Europeia e do Conselho Europeu.

sobre temas gerais" que norteariam as recomendações da CGMI. A Comissão exerceu seus trabalhos entre dezembro de 2003 e dezembro de 2005, quando apresentou seu relatório final ao SGNU, intitulado *Migrações em um mundo interconectado: Novas direções para ações*[290].

O mandato atribuído à Comissão envolvia três aspectos principais: 1) colocar as migrações no centro da agenda internacional ao promover debate abrangente sobre o tema entre Estados e organizações internacionais; 2) identificar e analisar lacunas nas políticas atuais para lidar com o tema migratório, bem como examinar a relação entre migrações e outras questões globais; e 3) apresentar recomendações ao SGNU e a demais *stakeholders* sobre como fortalecer a governança das migrações internacionais.

O Brasil participou do processo da Comissão, desde seu início, tendo sido convidado pelo SGNU para integrar o grupo de países que apoiaram sua iniciativa. À margem de sessão do ECOSOC havida em Genebra, em julho de 2003, Kofi Annan convocou reunião com representantes do Brasil, Suíça, Suécia, Marrocos e Filipinas para tratar da ideia de criação da CGMI. Na reunião, afirmou ser imperativo que a ONU enfrentasse o desafio representado pelas migrações, que, embora anteriormente tratado como questão de segurança nacional, adquirira dimensões regionais e internacionais. Para Annan, caberia explorar o tema em profundidade e identificar áreas de consenso e opções de ação para a comunidade internacional. A Suíça e a Suécia manifestaram apoio à iniciativa, inclusive com recursos financeiros. A Suíça recordou a Iniciativa de Berna, a qual poderia ser considerada como "referência para os futuros trabalhos da CGMI". O Brasil elogiou a iniciativa do SGNU e manifestou o interesse do País na criação da Comissão, esclarecendo que, historicamente um país de imigrantes, o Brasil passara a ter números significativos de nacionais residindo no exterior, o que nos colocava na condição dual de país de origem e de destino de migrantes.

290 CGMI, op. cit.

Buscando assumir papel de liderança na iniciativa, que partira de ideia do SGNU, os representantes da Suíça e da Suécia dispuseram-se a preparar minuta de mandato para a CGMI. Em linhas gerais, o documento realçava a dimensão e a relevância política das migrações. Como principais desafios – ou "aspectos limitadores" – salientou-se a dificuldade de inserção e de aceitação dos migrantes pelos países de destino, a falta de instrumentos legais internacionais que tratassem do assunto de maneira ampla, assim como os problemas relacionados ao "agenciamento" ilícito de imigrantes para países ricos, considerado "um dos setores mais lucrativos do crime organizado internacional". Embora o diagnóstico apresentado no documento tenha apontado a ausência de um arcabouço internacional sólido como uma das principais limitações para se lidar com os desafios criados pelas migrações – em consonância com a percepção do SGNU, que afirmara, em Genebra, haver "um vazio de liderança na abordagem da matéria, que tem de ser preenchido" – o relatório preparado pela Suíça e pela Suécia partia do pressuposto de que, naquele momento, a criação de um "regime legal amplo seria puro idealismo". Como se verá, tal perspectiva influenciou os trabalhos da CGMI, que acabou sendo considerado por PEDs e por teóricos em migrações como insuficiente e excessivamente tímido, sobretudo quanto às propostas referentes à governança internacional.

Desde o início, o Brasil compreendeu que a iniciativa do SGNU havia sido, em larga medida, apropriada pelos países de destino, tendo à frente a Suíça e a Suécia, com o financiamento – e a participação mais discreta – dos Países Baixos, Reino Unido, Noruega, Austrália, Alemanha e EUA. Embora a segunda copresidência tenha sido destinada a um país em desenvolvimento (África do Sul), a representante sul-africana manifestava posições que se revelavam mais próximas àquelas dos países de destino, talvez em razão de sua experiência profissional no Banco Mundial. Ademais, o fato de que os especialistas a serem indicados pelos governos teriam de ser aprovados por uma troica, composta pelo Diretor Executivo e os dois copresidentes, parecia sinalizar certa interferência

dos países desenvolvidos na condução do processo. Esse aspecto suscitou o questionamento do Brasil quanto ao grau de interferência dos países desenvolvidos de destino na condução dos trabalhos da CGMI[291].

A Comissão Global reuniu-se regularmente em Genebra e realizou reuniões de consultas na região da Ásia-Pacífico (Manila, 2004), no Mediterrâneo e Oriente Médio (Cairo, 2004), na Europa (Budapeste, 2004), na África (Cidade do Cabo, 2005) e nas Américas (Cidade do México, 2005). A Comissão discutiu os temas: 1) soberania estatal e direitos humanos; 2) a dimensão humana das migrações; 3) migrantes e sociedades; 4) a economia da migração (incluindo consideração sobre crescimento econômico, envelhecimento da população e migração de trabalhadores); 5) migração irregular; 6) governança da migração internacional; 7) causas das migrações; e 8) desenvolvimento e *brain drain*.

Nas reuniões com as delegações, no Grupo de Apoio, participavam o Diretor-Executivo, os copresidentes e número reduzido de membros. Nessas reuniões, os PEDs buscavam valorizar os aspectos positivos das migrações, assim como a primazia da proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal. Com base na natureza multidimensional e trans-setorial do tema migratório, esses países advogavam que a abordagem dos movimentos migratórios, e de suas causas, deveria ser suficientemente ampla para incorporar toda a complexidade envolvida no fenômeno, que atinge, por igual, a todos os países. Defendiam que o debate sobre a relação entre migrações e desenvolvimento não se limitasse às considerações essencialmente econômicas do tema, mas incorporasse abordagem política de todos os aspectos inerentes ao fenômeno, inclusive aqueles considerados mais "polêmicos" pelos países de destino, como integração, direitos humanos e xenofobia.

291 O nome da especialista brasileira, por exemplo, foi submetido aos governos da Suíça e da Suécia, junto aos quais os países fizeram gestões para que seus candidatos fossem aceitos; não houve debate entre os países integrantes do Grupo de Apoio.

Os países desenvolvidos, por sua vez, defendiam enfoque técnico do tema, voltado à consideração econômica da relação entre migrações e desenvolvimento e à discussão sobre medidas restritivas dos fluxos migratórios irregulares, ante as implicações de segurança derivadas das migrações internacionais. Buscavam tratar com destaque o papel das remessas financeiras dos migrantes na promoção do desenvolvimento nos países de origem, o que era contestado pelos PEDs, que recordavam a natureza privada das remessas, bem como o fato de as remessas não substituírem as obrigações de ajuda oficial ao desenvolvimento ou investimentos nacionais no contexto de políticas de desenvolvimento.

Entre os PEDs, formou-se, ao longo do processo, certo ceticismo em relação ao conteúdo e alcance das recomendações da CGMI, que, com base nas exposições feitas ao Grupo de Apoio, pareciam estar aquém da expectativa desses países quando do seu lançamento pelo SGNU. O Brasil expressou a expectativa de que o relatório não se restringisse ao manejo e ao controle dos fluxos migratórios e que abordasse aspectos relacionados aos direitos humanos dos migrantes, às causas dos movimentos migratórios e à modalidade de tratamento do tema no plano internacional, em particular no que diz respeito ao papel a ser desempenhado pela ONU. A Índia e o México, por igual, criticavam a "baixa ambição" da CGMI em termos de direitos humanos e da governança das migrações no plano internacional. Os PEDs apontavam, também, o silêncio sobre a relação entre a CGMI, a OIM e o sistema das Nações Unidas. Embora Kofi Annan tenha reconhecido o mérito e a relevância das migrações, singularizada como um dos principais desafios da comunidade internacional, os países desenvolvidos, na avaliação dos PEDs, buscavam orientar o debate na CGMI no sentido da obtenção de espécie de "chancela multilateral" para suas políticas migratórias nacionais. Nas reuniões do Grupo de Apoio, o Brasil traçou paralelo com as negociações havidas no ACNUR sobre o tema dos movimentos secundários irregulares, formado por fluxos mistos de migrantes e refugiados, quando os países desenvolvidos realçavam a existência de

"zona cinzenta" entre refugiados e migrantes irregulares, de forma a justificar a aplicação indiscriminada de medidas de controle e coerção a todos os integrantes dos fluxos, ao arrepio dos compromissos em termos de asilo e do princípio do *non-réfoulement*, e sem considerar a condição legal dos indivíduos.

Quanto às recomendações da Comissão, o Diretor Executivo e os copresidentes antecipavam a opção por não propor "nenhuma fonte nova de direito internacional" ou a "criação de nova organização internacional sobre migrações". Para o Diretor Executivo da CGMI, a prudência na inserção do tema das migrações na ONU se devia à oposição de "Estados importantes", em particular os EUA, a que se concedesse às Nações Unidas papel relevante no tratamento do tema. Por isso, afirmou que o Relatório Doyle não fora contemplado na elaboração do mandato da CGMI por haver apontado a necessidade da presença da ONU no debate – o que contrariava a posição histórica dos principais países de destino. Similarmente, a opção da Comissão por não considerar a possibilidade de criação de nova agência ou de designação de uma agência da ONU como líder no tema partira do reconhecimento de que "certos governos" não aceitariam tais propostas.

A preocupação em evitar dissensos marcou, portanto, os trabalhos de uma Comissão que se anunciara independente. A apropriação da iniciativa de Kofi Annan pelos países de destino, tendo à frente, como porta-vozes, a Suíça e a Suécia, foi movida pelo propósito de se esvaziar qualquer possibilidade de a CGMI propor mudanças no *status quo* do regime internacional sobre migrações, que fossem desfavoráveis aos países desenvolvidos. Ao contrário, buscou-se utilizar as recomendações da Comissão para conferir "selo" supostamente multilateral às iniciativas, abordagens e práticas unilaterais dos países desenvolvidos de destino. Assim como no momento da formação dos regimes internacionais sobre refugiados e migrantes, no pós-Segunda Guerra, prevaleceu, na CGMI, abordagem unilateral do tratamento das migrações, subordinada aos interesses dos países desenvolvidos de destino. O Brasil, juntamente

com o México, o Marrocos e a Índia, entre outros PEDs, orientou-se, durante os trabalhos da CGMI, pela necessidade de se forjar abordagem internacional das migrações que refletisse também os interesses dos países de origem dos migrantes, bem como dos migrantes em si. Para tanto, valeu-se de sua condição dupla na dinâmica dos fluxos migratórios, em que tem sido país de origem e de destino de migrantes, bem como dos princípios que norteiam a política externa brasileira para os direitos humanos.

O relatório da CGMI, intitulado *Migração em um mundo interconectado: novas direções para ação,* foi lançado em 5 de outubro de 2005[292]. Como conclusão, afirma que a comunidade internacional não logrou aproveitar plenamente as oportunidades oferecidas pelas migrações e tampouco conseguiu responder aos desafios apresentados pelo fenômeno. A Comissão apontou a necessidade de maior coerência e cooperação, bem como de capacitação institucional dos países em desenvolvimento – alcunhados, no Relatório, os "três C's das migrações internacionais". O documento descreve panorama amplo das migrações internacionais e aborda diversos aspectos envolvidos no fenômeno migratório, como globalização do mercado de trabalho, direitos trabalhistas, especialização do trabalhador migrante, impactos sobre o desenvolvimento econômico, migração irregular, tráfico humano, questões demográficas, *brain drain*, integração, segurança e soberania nacionais, entre outros.

O Relatório apresentou seis "Princípios para Ação": 1) migrar por escolha: migrações e a economia global; 2) fortalecer os impactos econômicos e sociais; 3) tratar da migração irregular; 4) fortalecer a coesão social por meio da integração; 5) proteger os direitos dos migrantes; e 6) aperfeiçoar a governança: coerência, capacidade e

292 O relatório compõe-se de seis capítulos, a saber: 1) "A world of work: Migrants in a globalizing labour market"; 2) Migration and Development: Realizing the potential of human mobility"; 3) "The challenge of irregular migration: State sovereignty and human security"; 4) "Diversity and cohesion: Migrants in society"; 5) "A principled approach: Laws, norms and human rights"; e 6) "Creating coherence: The governance of international migration". CGMI, op. cit.

cooperação[293]. Apesar da abrangência dos temas tratados, o documento não vai além da compilação do que já havia sido escrito ou dito acerca de cada um desses elementos, limitando-se a reproduzir posições já conhecidas no debate internacional sobre migrações.

No que concerne aos Princípios para Ação, o enfoque adotado pela CGMI foi considerado, por vários países, tímido e limitado a recomendações gerais e inespecíficas. Em alguns pontos, o Relatório tendeu a minimizar o componente de cooperação internacional ou o conceito da "responsabilidade compartilhada" entre os países no enfrentamento das migrações internacionais, dada a dimensão econômica e de equidade envolvida no tema. Exemplo dessa abordagem reducionista é o primeiro Princípio para Ação, referente a "migrar por escolha". Afirma-se, nesse princípio, que a migração só deve ocorrer quando refletir vontade pessoal do indivíduo, nunca uma necessidade, seja ela de caráter econômico ou de segurança. Esforços deveriam ser empreendidos, portanto, para se criarem empregos e para se estabelecerem condições econômicas e de segurança adequadas nos países de origem. Embora caiba aos governos desses países, assim como de todos os demais, velarem pelo bem-estar de sua população, o diagnóstico foi formulado de maneira que sugere serem os países de origem dos migrantes talvez os únicos responsáveis por atingir tal meta, ignorando-se as obrigações assumidas pelos países desenvolvidos com a promoção do desenvolvimento. Não reconheceu o documento que a disparidade em termos econômicos e de nível de desenvolvimento, verificada entre os países de origem e de destino dos migrantes, constitui o principal vetor que motiva o migrante a sair de seu país em busca de melhores condições de vida para si e para sua família. A sugestão implícita no relatório parece ser que a migração se dá essencialmente como resultado da má qualidade da governança nos países de origem.

293 CGMI, op. cit., p. 4.

O Relatório concentra-se na relação entre migrações e desenvolvimento a partir de ótica que tende a favorecer os interesses e as posições dos países desenvolvidos de destino. Ao contemplar sob o prisma da migração internacional fatores relacionados ao estágio de desenvolvimento dos países, a CGMI adotou abordagem reducionista, que não leva em conta a complexidade das migrações e, em especial, sua interface com o debate maior sobre desenvolvimento. Embora a limitação do debate aos aspectos relacionados ao desenvolvimento tenha constituído o consenso possível para que os países desenvolvidos de destino aceitassem tratar o tema na ONU, essa vinculação restringiu, de antemão, a dimensão e alcance dos trabalhos e das propostas da CGMI. Essa vinculação permitiu aos países desenvolvidos de destino avançar ideias e conceitos sobre o papel a ser exercido pelas remessas e pelos migrantes na promoção do desenvolvimento em seus países de origem, em detrimento das obrigações assumidas pelos países desenvolvidos quanto à assistência oficial ao desenvolvimento, entre outros aspectos das negociações sobre desenvolvimento. Ademais, abriu a possibilidade de se caracterizar os migrantes como "instrumentos" de desenvolvimento, à custa do reconhecimento dos seus direitos humanos básicos e de sua posição de vulnerabilidade na sociedade, sobretudo nos países de destino.

Cabe salientar que a ênfase em abordagem que privilegia os aspectos essencialmente econômicos da relação entre migrações e desenvolvimento impede debate sobre os aspectos políticos das migrações. Não contribui, enfim, para que os diferentes protagonistas possam definir arcabouço comum de referência para o tratamento das migrações internacionais. A definição de princípios gerais para reger as migrações internacionais demanda a identificação dos vários interesses envolvidos no debate. A possibilidade de se avançar essa perspectiva política inexiste, hoje, haja vista a fragmentação dos diversos aspectos relacionados às migrações em várias instâncias díspares, que tratam setorialmente do fenômeno, com base em mandatos limitados e com poucos recursos. A análise política

das migrações internacionais, necessária não só para se compreender o fenômeno, mas para se buscar medidas e políticas mais apropriadas, que, ao mesmo tempo, reduzam os fluxos irregulares e protejam os direitos humanos dos migrantes, exige a participação, em condições iguais, de todos os Estados, assim como dos próprios migrantes e de organizações internacionais envolvidas com o tema.

Na seção do Relatório da CGMI referente a direitos humanos, incluiu-se chamado a que os Estados cumpram sua responsabilidade e obrigações de respeitar os direitos humanos dos migrantes, em particular dos mais vulneráveis. A Comissão não tratou, contudo, da implementação do arcabouço vinculante de direitos humanos que informa a proteção dos direitos humanos dos migrantes ou da adoção de novos padrões multilaterais de proteção aos migrantes. No momento da apresentação do Relatório da CGMI em Genebra, representantes de organizações de proteção dos direitos humanos, inclusive do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, lamentaram a "falta de apoio" da Comissão à Convenção de 1990 sobre o Direito dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Para o México, o Relatório havia "enterrado" definitivamente a Convenção, ao eximir-se de realçar ao menos a importância de se promover sua ratificação por um maior número de países.

Cabe recordar que o tema dos direitos humanos havia sido claramente identificado pelos PEDs como um dos aspectos centrais no debate sobre migrações internacionais, no desenrolar dos trabalhos da CGMI. Trata-se de assunto em relação ao qual os países de origem de migrantes nutriam expectativa de se lograr avanços no plano multilateral. Em resposta à reação das ONGs e do Alto Comissariado sobre Direitos Humanos, Mary Robinson, membro da Comissão Global e ex-Alta Comissária para Direitos Humanos, ponderou, entretanto, que a Comissão jamais pretendera apresentar a "última palavra" sobre qualquer dos aspectos envolvidos no debate sobre migrações, mas impulsionar discussões e iniciativas em outros foros. Argumentou, assim,

que a abordagem dos direitos humanos não deveria ser confinada ao relatório. De toda maneira, é forçoso reconhecer que a CGMI optou por postura anticonfrontacionista e minimalista, utilizando-se de excessiva prudência para não ferir as suscetibilidades dos países, em particular os desenvolvidos, e, assim, evitar que esses países se dissociassem do resultado final de seus trabalhos. Com isso, o Relatório desconsiderou a demanda dos países de origem dos migrantes, em sua maioria países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo, sobre a questão dos direitos humanos.

Sobre a governança internacional das migrações, a CGMI assinalou a insuficiente coordenação interagencial e o fato de a OIM, a "maior instituição intergovernamental sobre migrações", operar fora do sistema da ONU[294]. Como resposta a esse quadro, apresentou propostas de curto e de longo prazos. No curto prazo, propôs que se promovessem mecanismos de coordenação entre os órgãos já existentes relacionados ao tema, por meio da criação de uma *Inter-Agency Global Migration Facility*. Concretamente, essa "nova" instância – a ser chamada *Global Migration Group* – resultaria da expansão do *Geneva Migration Group*, foro de coordenação entre agências internacionais atuantes em migrações, que se reunia em Genebra, em nível de Diretores Executivos[295]. A proposta da *Facility* não representou, na verdade, nada de novo ou pouco acrescentou ao tratamento das migrações, pois propunha a expansão de grupo que já existia, sem alterar seu formato ou membresia. Ademais, a limitação dos mandatos individuais das agências participantes da *Facility* em termos de proteção aos migrantes sinalizava, de antemão, o reduzido grau de ambição que deveria caracterizar seus trabalhos e deliberações.

No longo prazo, a CGMI afirmou ser necessário exame mais detido da arquitetura institucional vigente, com vistas a se harmonizarem

294 CGMI, op. cit., p 75.

295 O *Geneva Migration Group* foi estabelecido em 2003 pelos Diretores da OIM, ACNUR, OIT, Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, UNCTAD e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. Hoje, o *Global Migratiom Group* é integrado, além dessas agências, pela Unesco, Unicef, Unitar e as Comissões Regionais das Nações Unidas.

as diferentes recomendações sobre migrações emanadas a cada ano das diversas agências que tratam, setorialmente, do tema. Afirmou, assim, "fazer sentido" que uma única organização lidasse com o tema migratório. Reconheceu que a separação da responsabilidade para a proteção de refugiados e de migrantes ocorrera no pós-Segunda Guerra como reflexo da realidade geopolítica da época (conforme analisado no capítulo 3) e apresentou opções para governança global, a serem consideradas "no futuro": 1) criação de nova agência responsável sobre migrações, 2) fusão entre a OIM e o ACNUR, 3) designação de uma das agências da ONU, como a OIT ou o ACNUR, como "agência líder" no tema, ou 4) inserção da OIM na estrutura da ONU.

A CGMI considerou que as opções 1 e 3 não seriam viáveis, devido ao alto custo político envolvido na criação de nova agência e na modificação do mandato de agência já existente para atuar como "líder" em migrações. Faria "mais sentido", para a CGMI, a fusão entre a OIM e o ACNUR ou a inserção da OIM no sistema onusiano[296]. Essas duas opções seriam, contudo, de "difícil execução". Haveria o risco de que a fusão do ACNUR com a OIM diluísse o mandato do ACNUR, prejudicando, dessa forma, o regime de proteção internacional aos refugiados. Ademais, caso se associassem as duas funções de proteção a uma única agência, a proteção dos migrantes poderia ser, também, negligenciada. A CGMI considerou difícil, ainda, a harmonização de dois mandatos e culturas totalmente diferentes, uma vez que o ACNUR integra a ONU e exerce mandato humanitário "supranacional", acordado pelos Estados, ao passo que a OIM não se insere na ONU, atua como prestadora de serviços ao Estado que a contrata e não possui mandato de proteção ou mecanismos de *accountability*.

Sobre a proposta de inserção da OIM na estrutura da ONU, como agência especializada, é importante reconhecer que muito provavelmente os países desenvolvidos de destino, em particular os

296 CGMI, op. cit., p. 76.

EUA, não favoreceriam a transformação da natureza e dos propósitos da OIM, ante o receio de perder o controle das operações efetuadas pela Organização ou de ver ameaçada a integridade de suas políticas nacionais migratórias. Tal possibilidade já fora, inclusive, avaliada no âmbito do Conselho da OIM, ainda nos anos 90, tendo sido descartada. Nas reuniões do Grupo de Apoio à CGMI, representantes dos EUA, Reino Unido e Alemanha já se haviam oposto à proposta. É curioso notar, portanto, que a CGMI abordou alternativas que são consideradas, na prática, *non-starters* no debate sobre migrações. Em reunião com Missões em Genebra, o Secretário-Executivo da Comissão reconheceu que a fusão entre o ACNUR e a OIM não seria apropriada, dada a necessidade de se preservar o regime internacional de proteção aos refugiados. Sublinhou, também, a dificuldade de transformação da OIM em agência especializada da ONU, o que demandaria que a OIM passasse por "processo democrático de mudança", tornando-se genuinamente multilateral, atendendo aos interesses não só "dos EUA e outros", mas de todos os Estados-membros.

Ao final, portanto, o que se depreende da seção sobre a governança internacional do relatório é que a Comissão concluiu que, na prática, nenhuma das quatro opções indicadas seria viável. A CGMI não chegou a favorecer nenhuma das opções de longo prazo, que restaram como meras sugestões a serem analisadas pela comunidade internacional em momento a ser definido posteriormente. No processo de identificação das opções de longo prazo, a CGMI ignorou propostas apresentadas pelos países no decorrer dos seus trabalhos, como, em especial, a sugestão de que se iniciasse processo de debate político sobre o tema no âmbito do ECOSOC, apresentada pelo México, na reunião de Consulta Regional para as Américas, realizada na Cidade do México em 2005. A CGMI esquivou-se, por igual, de propor data para o início de debate circunstanciado sobre a governança institucional das migrações. Deixou, assim, suas propostas em um vácuo. Outra importante deficiência das propostas do Relatório, no que tange à governança institucional, foi

o fato de os Estados haverem sido alijados do debate sobre migrações no único foro concretamente proposto pela Comissão, qual seja, a *Inter-Agency Global Migration Facility* (que se tornou o *Global Migration Group*), integrada exclusivamente pelos diretores das agências que lidam com o tema. A CGMI propôs que a esse foro fosse atribuída, inclusive, a prerrogativa de preparar subsídios para o I Diálogo de Alto Nível. Ao excluir os governos do debate sobre migrações no âmbito da *Facility*, a Comissão impediu que os trabalhos desse foro assumissem contornos políticos, limitando-o a enfoque supostamente "técnico", da alçada das agências especializadas e organizações internacionais. Ora, há poucos temas mais políticos que as migrações internacionais. Esse fato está justamente por trás de sua exclusão do sistema da ONU, foro político por excelência, a partir de manobra dos países desenvolvidos de destino, no pós-Segunda Guerra, conforme analisado.

Na Academia, o Relatório da CGMI suscitou reações contraditórias. O economista Jagdish Bhagwati, da Universidade de Columbia, no artigo "Deeply flawed report on international migration", publicado no *Financial Times*, apontou a falta de clareza e a superficialidade do relatório no tratamento dos diversos e complexos aspectos envolvidos nas migrações globais[297]. Defensor da criação de uma "Organização Mundial para as Migrações", Bhagwati afirmou que o relatório causara "mal-estar" ao evitar tratamento mais aprofundado do tema da arquitetura institucional internacional. A proposta da *Inter-Agency Global Migration Facility* representou, a seu ver, a "típica proposta burocrática" e nada acrescentou ao "caos decorrente da arquitetura fragmentada existente para o tratamento do tema" no plano internacional. Kathleen Newland, do *think-tank Migration Policy Institute*, por sua vez, considerou que o relatório, embora não tenha emitido, "perhaps wisely"[298], a última palavra

297 BHAGWATI, Jagdish. *Deeply flawed report on international migration*, 5 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/1/ecb4dee0-35c9-11da-903d-00000e2511c8.html#axzz1dymDWvUh>.

298 NEWLAND, Kathleen. Migration's Unrealized Potential: The Report of the Global Commission on International Migration, *Migration Information Source*, 1º de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=349>.

sobre migrações, especialmente no que diz respeito ao "controverso tema" da governança institucional internacional, ao menos estimulou o debate internacional sobre o tema.

Embora considerado tímido pelos PEDs e pelas ONGs e instituições internacionais relacionadas ao tema de direitos humanos, o chamado da Comissão a que os Estados cumpram sua reponsabilidade de proteção dos direitos dos migrantes originou algumas iniciativas internacionais importantes. Em 2006, o Conselho da Europa adotou resolução sobre os direitos humanos dos migrantes irregulares, em que assinalou as obrigações dos países-membros acordadas nos instrumentos internacionais de direitos humanos vigentes. Na sequência, o Comitê Europeu sobre Migrações promoveu série de reuniões com vistas ao estabelecimento de padrões de proteção aos migrantes vulneráveis. Os resultados da CGMI também impulsionaram a maior atenção da IFRC ao tema das migrações, que integrou a agenda da Conferência Internacional em 2007. O ACNUR, por sua vez, convocou, em 2007, o primeiro Diálogo do Alto Comissário sobre Desafios de Proteção, dedicado ao tema da "Proteção aos Refugiados, Soluções Duradouras e Migrações Internacionais". O Diálogo reconheceu lacunas na proteção dos "não refugiados" e a necessidade de a comunidade internacional sanar essa situação. A recomendação do ACNUR estimulou maior ativismo de ONGs, em particular a Comissão Católica para Migração, em clamar pelo acesso dos migrantes irregulares à garantia de seus direitos humanos[299].

Como outros aspectos positivos dos trabalhos da CGMI, cabe assinalar seu reconhecimento de que países desenvolvidos de destino mantêm políticas contraditórias no que concerne à migração irregular. O Relatório apontou a crescente intolerância e xenofobia em relação aos migrantes, sobretudo em países de destino, o que teria implicações para suas políticas migratórias e de refúgio. Apontou, também, a necessidade

299 BETTS. ACNUR, 2008, op. cit., p. 4.

de se reduzirem os custos envolvidos nas remessas dos migrantes para seus países de destino. Esse chamado, embora relevante, não era inédito, e já constara de documentos anteriores: também em 2005, no Grupo Técnico sobre Mecanismos Financeiros Inovadores, na ONU, o Brasil e demais promotores da "Ação contra a Fome e a Pobreza" avançaram proposta de resolução sobre remessas, recomendando a redução de seus custos e seu uso produtivo nos países de origem dos migrantes[300]. Pode-se considerar positiva, também, a afirmação da CGMI de que preocupações com a segurança nacional não devem servir de pretexto para violações sistemáticas de direitos humanos ou para o desrespeito aos direitos trabalhistas dos migrantes. Os Estados foram incentivados a regularizar a situação dos migrantes irregulares, vítimas frequentes da ação criminosa e vulneráveis ao desrespeito de seus direitos trabalhistas[301].

Embora tenham reconhecido a abrangência do relatório, os PEDs consideraram que o documento não se mostrou suficientemente isento para orientar o tratamento das migrações no plano internacional ou para representar subsídio único para o I Diálogo de Alto Nível. Ao minimizar a dimensão humanitária e de direitos humanos no tratamento do tema (o que se reflete, por exemplo, na tímida referência à Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias), o Relatório da CGMI, na visão dos PEDs, acabou por referendar abordagem limitada, voltada para o manejo das migrações internacionais. Os PEDs entenderam que o Relatório contemplara majoritariamente a perspectiva de países desenvolvidos de destino, que buscam, nos diversos foros, consolidar, sob verniz multilateral, suas práticas nacionais e regionais para o controle das migrações. Apoiado por México, Índia e Marrocos, o Brasil considerou que o Relatório em muito se assemelhava à Agenda de Berna para o Manejo das Migrações Internacionais, que representou tentativa de "multilateralização" das políticas migratórias dos países

300 Esse projeto resultou na Resolução 60/206 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de março de 2006.

301 CGMI, op. cit., p. 37-38.

desenvolvidos de destino. Considerou-se, inclusive, que o Relatório adotou enfoque ainda mais reducionista que o da Agenda de Berna, com base essencialmente na valorização dos aspectos econômicos do fenômeno, de acordo com a perspectiva dos países de destino. Os países desenvolvidos, por sua vez, julgaram os resultados da CGMI válidos para o gerenciamento dos fluxos migratórios, mas não apoiaram as sugestões da Comissão para os demais temas e para a governança internacional das migrações. Representante do Reino Unido chegou a afirmar que seu país não reconhecia o relatório como referência para o I Diálogo e se opôs a qualquer seguimento à iniciativa ("we don't want another vague process"). A objeção dos países desenvolvidos de destino às propostas sobre governança institucional das migrações decorreu, em larga medida, de sua oposição a qualquer alteração no *status quo* no tratamento internacional do tema.

O principal mérito do relatório foi haver chamado a atenção da comunidade internacional para as migrações globais. Pecou, contudo, pela prudência excessiva, que não permitiu ao documento ir além da compilação das principais posições e principais temas do debate sobre migrações internacionais. Quanto à governança, a prudência exacerbada, decorrente da preocupação em não ferir susceptibilidades ou criar resistência nos países desenvolvidos de destino – e também devido ao fato de a CGMI ser liderada por representantes desses países –, fez com que se desperdiçasse importante oportunidade apresentada pelo SGNU, e referendada pela AGNU, de se discutir o tema migratório e de se avançar propostas equilibradas para a governança internacional das migrações, a partir de ótica que leve em conta não só os interesses dos países de destino, mas dos países de origem e dos próprios migrantes, com vistas a se estabelecerem condições mais propícias ao tratamento de um tema que é, ao mesmo tempo, reflexo e consequência da globalização, e, como tal, provavelmente permanecerá na agenda da comunidade internacional por muitos anos.

A iniciativa do SGNU de criar a CGMI, com o propósito de apresentar recomendações para a abordagem mais adequada das migrações no âmbito multilateral, em muito se beneficiava do fato de estar inserida no debate mais amplo sobre a reforma da ONU. Esse contexto poderia ter estimulado atitude mais criativa e ambiciosa da parte da Comissão, no sentido de propor ao menos o início de debate sobre nova arquitetura multilateral para migrações, no âmbito da ONU – conforme, inclusive, a recomendação do Relatório Doyle –, aproveitando-se a "janela de oportunidade" representada pelo processo de reforma da Organização. O caráter "independente" da CGMI também poderia ter permitido mais ambição nas propostas sobre a arquitetura institucional mais apropriada para o tratamento das migrações no plano global. A Comissão acabou optando, entretanto, por abordagem de baixa ambição e excessivamente "pragmática", ante a resistência dos países desenvolvidos de destino a qualquer mudança no *status quo* da governança sobre migrações internacionais. Limitou-se a apresentar propostas minimalistas que poderiam, ou não, ensejar algum tipo de debate. Falhou ao não propor marco temporal para início de processo de consultas – ou de processo negociador – sobre o tema. O sequestro da iniciativa do SGNU pelos países desenvolvidos de destino, tendo à frente, como seus porta-vozes, a Suíça e a Suécia, não permitiu que os trabalhos da CGMI fossem desenvolvidos de forma verdadeiramente isenta e equilibrada. Conforme o receio de PEDs, os resultados da Comissão podem ser, por fim, considerados como "legitimadores" das práticas adotadas pelos principais países de destino na implementação de suas políticas nacionais para migrações.

Paralelamente aos trabalhos da CGMI, discutiu-se eventual processo de seguimento à Comissão. Criou-se, em março de 2006, o Grupo *ad hoc* de Estados sobre Migrações (GAEM), copresidido pela Suíça, Suécia e Filipinas[302], que se dedicou a intercâmbio entre as

302 Era integrado por cinco países da África (África do Sul, Argélia, Egito, Marrocos e Nigéria); três países da América Latina e Caribe (Brasil, México e Peru); nove países asiáticos (Bangladesh, Filipinas, Índia, Indonésia,

expectativas dos PEDs e dos países desenvolvidos em relação ao Diálogo de Alto Nível. Naturalmente, essas expectativas refletiam a própria percepção do tema migratório por cada um desses grupos de países. Os PEDs, tendo à frente Brasil, México, Egito e África do Sul, buscavam evitar que a ênfase dada à relação entre migrações e desenvolvimento legitimasse enfoque reducionista para o tratamento do tema. O Brasil defendeu a definição de arcabouço institucional multilateral para o debate sobre as migrações, de forma a se permitir análise abrangente e inclusiva do tema com o envolvimento de diferentes *stakeholders*. Nesse contexto, caberia à comunidade internacional a reflexão sobre as possíveis explicações para o fato de serem as migrações o "elo perdido" da globalização. Ponderou que a ausência de debate político amplo sobre migrações no âmbito multilateral contrastava com as negociações sobre a liberalização do comércio de bens e dos fluxos de capitais. Ressaltou a importância de se estimular nova visão sobre migrações, baseada nos seus efeitos positivos para o desenvolvimento econômico não só dos países de origem, mas também de destino, e no respeito aos direitos humanos e trabalhistas dos migrantes.

Para os países desenvolvidos de destino, o foco do I Diálogo deveria ser o controle dos fluxos migratórios, com vistas a se evitar a migração irregular. Defendiam resultado que legitimasse suas políticas nacionais migratórias e que chancelasse a negociação de acordos bilaterais sobre migração irregular e manejo de fluxos migratórios como opção de referência para o tratamento das migrações, em detrimento da negociação de princípios multilaterais, mesmo que voluntários. Embora as vias bilateral e multilateral não sejam opções excludentes – ao contrário, são complementares –, cabe reconhecer que, nas negociações bilaterais com os países desenvolvidos de destino, PEDs e países de menor desenvolvimento encontram-se, em geral, em posição negociadora

Irã, Paquistão, Sri Lanka, Tailândia e Turquia); quinze países do grupo ocidental (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Itália, Holanda, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça); e três países da Europa Oriental (Hungria, Polônia e Rússia). Rolf K. Jenny, da Suíça, ex-Secretário Executivo da Comissão Global, atuou como Secretário do GAEM.

mais vulnerável, o que os leva a aceitar condições desfavoráveis para o tratamento de seus nacionais migrantes ou brechas à sua própria soberania, ao permitir, por exemplo, que países desenvolvidos instalem em seus territórios postos avançados de controle dos fluxos migratórios, na ausência de contrapartida aos países de origem dos migrantes.

O GAEM nada acrescentou aos debates sobre migrações e resumiu-se à repetição das recomendações usuais sobre o tema. Ressalte-se que, nos foros multilaterais existentes sobre migrações, a dificuldade dos PEDs em avançar sua visão sobre migrações em muito resulta do fato de os países desenvolvidos possuírem estrutura burocrática interna mais consolidada para o tema e coordenação mais precisa entre suas delegações nos diferentes foros. Os PEDs, por sua vez, atuam de maneira dispersa, o que decorre, em larga medida, no plano nacional, da inexistência de instituições e de uma política migratória consolidada. Com isso, as diferentes facetas das migrações são tratadas por diferentes agências nacionais, que nem sempre se coordenam. No plano internacional, inexistem lideranças claramente identificáveis entre os PEDs no que concerne às migrações. O México, para o qual a relevância do tema é patente, haja vista o significativo fluxo de migrantes mexicanos para os EUA, exerce certa liderança "informal" nas negociações, mas sua excessiva "proximidade" com os EUA retira-lhe a necessária credibilidade, sobretudo junto aos países africanos.

A solidez da diplomacia brasileira e a capacidade do País de interagir com todos os Estados e grupos de países, assim como a experiência regional de integração migratória são elementos que credenciam o Brasil a assumir postura ativa nas negociações internacionais sobre migrações. Essa credibilidade do Brasil decorre não só do pioneirismo das medidas adotadas no plano regional em relação a migrações, mas também das medidas nacionais para atendimento do brasileiro no exterior e para regularização e integração dos migrantes no País, como no caso dos haitianos. Embora a política migratória vigente no Brasil ainda se caracterize por certa dispersão de responsabilidades entre as diferentes

agências, o que cria desafios na concretização das iniciativas e programas migratórios e consulares, o respeito aos direitos humanos dos migrantes tem sido aspecto muito importante a orientar a política nacional sobre o tema. Essa perspectiva de direitos humanos no encaminhamento da questão migratória é elemento que diferencia a abordagem brasileira e credencia o Brasil como ator relevante nas negociações internacionais.

Capítulo 5

Os Diálogos de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento – o Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento

5.1. O I Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento

O processo preparatório do I Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento ocorreu, majoritariamente, em Nova York, ao longo de 2006, sobretudo na II Comissão. Cabe recordar que a realização do Diálogo, centrado na associação entre migrações e desenvolvimento, representou o mínimo denominador comum possível, nas discussões na AGNU, para a aceitação, pelos países desenvolvidos, da discussão sobre o tema migratório na ONU.

O SGNU elaborou, em agosto de 2005, Relatório com propostas para subsidiar o I DAN, sugerindo como temas: 1) os efeitos das migrações sobre o desenvolvimento econômico e social; 2) a migração de pessoas altamente qualificadas; 3) ações para melhorar o impacto das

remessas sobre o desenvolvimento; 4) a cooperação internacional para evitar e combater o tráfico de pessoas; e 5) mecanismos institucionais para fomentar a cooperação internacional[303]. Evitaram-se questões como os direitos humanos dos migrantes ou a análise das causas das migrações internacionais, associadas à disparidade no nível de desenvolvimento nos países de origem e de destino dos migrantes. O Relatório do SGNU tampouco previu discussão específica sobre o papel da ONU no tratamento das migrações – embora tenha sido esse um dos principais objetivos do SGNU ao convocar a Comissão Doyle e ao criar a Comissão Global sobre Migrações Internacionais (CGMI).

Essas lacunas foram sublinhadas pelo G77/China na II Comissão. O Grupo tabulou projeto de resolução sobre a organização do I DAN, que, diferentemente das propostas do SGNU, sugeria como temas: 1) o impacto das migrações internacionais no desenvolvimento social e econômico; 2) medidas para garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, trabalhadores migrantes e suas famílias; 3) promoção da cooperação internacional, inclusive por meio de parcerias, para o benefício dos países e dos migrantes, bem como a otimização do papel dos processos consultivos regionais; e 4) o papel do sistema da ONU no fortalecimento da coordenação e da cooperação em migrações internacionais e desenvolvimento. Defendeu o G77 abordagem mais equilibrada das migrações, com ênfase não só nos aspectos econômicos, mas também políticos do tema. Para o Grupo, era prioritário, nesse contexto, discutir o papel da ONU na resposta às migrações.

Consensuaram-se, ao final das negociações na II Comissão, os seguintes temas: 1) efeitos da migração internacional sobre o desenvolvimento econômico e social; 2) medidas para assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos de todos os migrantes e para prevenir e combater o tráfico de migrantes e o contrabando de pessoas; 3) aspectos multidimensionais da migração internacional

303 ONU. Documento A/60/205, de 8 de agosto de 2005. *International Migration and Development Report of the Secretary-General*.

e desenvolvimento, inclusive remessas; e 4) promoção de parcerias, capacitação e compartilhamento de práticas em todos os níveis, inclusive bilateral e regional, em benefícios dos países e dos migrantes[304]. Foi conquista importante dos PEDs a introdução de debate sobre direitos humanos. Não se logrou incorporar, contudo, como tema específico, a análise do arcabouço institucional para migrações. A mesa redonda número 4 previa o intercâmbio de práticas entre os países, sem referência à discussão sobre a arquitetura institucional e sobre o papel a ser desempenhado pela ONU, conforme defendido pelos PEDs na II Comissão. Os principais países de destino, sobretudo EUA, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, opuseram-se, na II Comissão, a que se discutisse a inserção institucional das migrações na ONU e insistiram em que o tema fosse tratado, exclusivamente, a partir de ótica interna, nacional. Decidiu-se, ademais, por insistência dos países desenvolvidos de destino, que o I DAN não representaria evento negociador ou produziria resultados consensuais. O resultado do evento seria um "Sumário do Presidente", a ser apresentado pelo Presidente de turno da AGNU. Os países desenvolvidos de destino buscaram com isso esvaziar, de antemão, a possibilidade de adoção de compromisso mais formal com o debate sobre a forma de tratamento das migrações no âmbito da ONU.

Em maio de 2006, o SGNU apresentou novo relatório sobre "Migração Internacional e Desenvolvimento"[305], com o intuito de orientar os debates substantivos no I DAN. No documento, traçou panorama geral do estado das migrações internacionais e afirmou que as migrações constituem fenômeno que perdurará nas relações entre os países. A abordagem do SGNU centrou-se nos aspectos econômicos da relação entre migrações e desenvolvimento, e o relatório afirmou que a migração internacional representa instrumento ideal para promover o desenvolvimento conjunto dos países de origem e de destino dos

304 ONU. Resolução A/60/227 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 7 de abril de 2006. *International Migration and Development*.

305 ONU. Documento A/60/871, de 18 de maio de 2006. *International Migration and Development Report of the Secretary-General*.

migrantes[306]. O reconhecimento de que os benefícios econômicos advindos das migrações não são exclusivos dos países de origem, mas também são auferidos pelos países de destino, é elemento importante do relatório, pois constitui aspecto normalmente negligenciado na análise das migrações conduzidas pelos países desenvolvidos de destino e por organizações financeiras internacionais. Reconhecer que os países de destino também se beneficiam das migrações, inclusive em termos econômicos, reforça a conveniência de se avaliar o fenômeno migratório a partir de enfoque multilateral.

O Relatório propôs que se promovesse a cooperação internacional por meio do conceito de "codesenvolvimento". Os PEDs não favoreceram esse conceito durante a avaliação do documento, pois temiam que pudesse ser utilizado pelos países desenvolvidos para revisitar suas obrigações assumidas no âmbito da ONU sobre cooperação e a assistência ao desenvolvimento – em particular, a Assistência Oficial ao Desenvolvimento, jamais integralmente cumprida pelos países desenvolvidos. A consagração do conceito de codesenvolvimento nos debates sobre migrações poderia facilitar a consolidação de enfoque que transferisse aos migrantes papel desproporcional na promoção do desenvolvimento nos seus países de origem, relativizando, assim, a importância dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos.

Os aspectos políticos das migrações, em particular, direitos humanos e integração dos migrantes nas sociedades de destino, mereceram poucos e superficiais parágrafos do relatório do SGNU, que, em geral, se limitou a reproduzir posições já conhecidas. O elemento mais inovador do Relatório do SGNU refere-se ao arcabouço institucional para o tratamento das migrações no âmbito multilateral. Ao reconhecer que a migração não pode ser manejada unilateralmente, dada sua escala

306 A agenda proposta pelo SGNU contemplava: 1) fortalecimento da cooperação internacional por meio do conceito de "codesenvolvimento"; 2) a centralidade dos direitos humanos e da tolerância; 3) políticas migratórias; 4) promoção do espírito de empreendedorismo dos migrantes; 5) fortalecimento da contribuição dos migrantes e das comunidades transnacionais; 6) formação e mobilidade do capital humano em um mundo globalizado; 7) portabilidade de pensões; e 8) reforço da base de dados sobre migrações. ONU. Documento A/60/871, de 18 de maio de 2006. *International Migration and Development Report of the Secretary-General*.

e complexidade globais, o SGNU expressou a convicção de que a ONU, por representar espaço onde prevalece o espírito de investigação e onde todos os Estados estão representados igualitariamente, seria o foro mais apropriado para se discutir meios e modos para promover os benefícios apresentados pelas migrações para todos os países, bem como para os próprios migrantes.

A criação de um foro político universal na ONU permitiria, na visão do SGNU, o tratamento das migrações em sua perspectiva mais ampla, em lugar da abordagem parcial de seus diferentes aspectos, em agências internacionais dispersas. O SGNU propôs que o I DAN fosse o início de uma séria cooperação global sobre migrações, no âmbito de um Foro Permanente sobre Migrações no seio da ONU[307]. O Foro teria natureza consultiva, informal e universal e seria aberto à participação de todos os membros das Nações Unidas. Não constituiria, ao menos no início, foro negociador, mas se dedicaria ao intercâmbio de experiências e ao debate político sobre os diversos aspectos das migrações, inclusive com a participação de ONGs e organizações internacionais. O SGNU afirmou não pretender criar qualquer "novo órgão no âmbito da ONU" – o que implicava que sua proposta visava à designação de uma das instâncias já existentes na Organização como responsável pela coordenação do tema. Annan esquivou-se, contudo, de indicar qual das instâncias existentes poderia ser designada como tal. Essa lacuna permitiu que sua proposta fosse posteriormente manipulada pelos países desenvolvidos de destino, que viriam a subvertê-la, de forma a lograr a criação de nova instância sobre migrações, mas desvinculada do sistema onusiano.

O Relatório e a proposta do SGNU para o seguimento do Diálogo, pela criação de Foro Permanente sobre Migrações, no âmbito da ONU, foram divulgados pelo irlandês Peter Sutherland, designado pelo Secretário-Geral, em janeiro de 2006, como seu Representante Especial para

307 ONU. Documento A/60/871, de 18 de maio de 2006. *International Migration and Development Report of the Secretary-General.*

Migração Internacional e Desenvolvimento. A proposta do SGNU para criação do Foro Permanente da ONU sobre Migrações tornar-se-ia o tema mais importante do processo preparatório do I DAN. Os países desenvolvidos de destino opuseram-se à proposta de criação do Foro. Já no evento de lançamento do Relatório do SGNU, em maio de 2006, em Nova York, foram notáveis as reações desses países, em particular dos EUA, do Canadá e da União Europeia. Representante do Canadá afirmou que as migrações constituem "tema exclusivo" dos governos, a respeito do qual a ONU "tem pequeno ou nenhum papel a desempenhar". Para os EUA, o Diálogo de Alto Nível deveria concentrar-se exclusivamente no combate à migração irregular e ao tráfico de pessoas.

O tema foi também discutido no âmbito de grupo de países formado, em Nova York, em 2006, para acompanhar os preparativos para o Diálogo[308]. Apesar de os EUA não integrarem o grupo de apoio, a posição norte-americana, contrária ao estabelecimento de arranjo multilateral para migrações, foi elemento implicitamente presente nos debates. Os PEDs defendiam a inserção do novo Foro na estrutura da ONU, conforme a proposta do SGNU. Para o Brasil e o México, o novo Foro, que deveria integrar o sistema onusiano, deveria ser progressivamente dotado de capacidade negociadora e propositiva. O Brasil defendeu que o tema migratório seria mais bem tratado no âmbito da Assembleia Geral, devido à sua complexidade. A posição brasileira foi apoiada por Mali e outros PEDs.

Em Genebra, por sua vez, o Relatório do SGNU foi discutido no GAEM com base em *non-paper* preparado por Sutherland. A inserção do Foro na ONU, como proposto pelo SGNU, ou sua vinculação mais estreita com a Organização foi rechaçada desde o início pelos países desenvolvidos de destino. Canadá, Austrália, Países Baixos e Suécia opuseram-se a qualquer vinculação entre o Foro e a ONU, mesmo que esse contato se desse apenas por meio de consultas ou pelo encaminhamento

308 Integrado por Brasil, Bélgica, Canadá, Mali, México, Marrocos, Países Baixos, Nigéria, Filipinas, Espanha, Reino Unido, Suécia e Suíça.

das deliberações do Foro ao ECOSOC ou à AGNU. Rechaçaram, também, qualquer vínculo da ONU com a estrutura de apoio e financiamento do novo Foro. Foram contrários, ainda, à participação da sociedade civil e do próprio *Global Migration Group* (criado a partir do Relatório da CGMI) na instância proposta pelo SGNU.

Como presidente das consultas sobre o Relatório do SGNU, Peter Sutherland desempenhou papel importante na adequação do foro proposto pelo Secretário-Geral aos interesses e expectativas do grupo de países desenvolvidos de destino. Ao longo dos debates prévios ao I DAN, realizados em Nova York e em Genebra, em 2006, buscou minimizar a vinculação entre a ONU e o Foro proposto pelo SGNU. Defendeu que o Foro fosse apenas conectado à ONU, sem integrar o sistema onusiano. Ponderou, a respeito, que os países deveriam ter presente "as reservas de alguns Estados" quanto à criação de nova agência nas Nações Unidas. Sua posição não levava em conta, entretanto, a opção de se designar uma das instâncias já existentes da ONU como líder no tema migratório, conforme defendido por alguns PEDs, como o Brasil e o México (em referência à AGNU e ao ECOSOC, respectivamente), e sugerido no próprio Relatório do SGNU. Em resposta às demandas dos PEDs, Sutherland afirmava não existir "apoio e vontade política" para nova iniciativa no ECOSOC ou para o estabelecimento de foro decisório sobre migrações na ONU. Defendia, ainda, que a agenda do novo Foro fosse baseada em temas pouco controversos do debate sobre migrações, centrada no controle dos fluxos, sob o argumento de que "não haveria espaço" para tratar aspectos mais polêmicos das migrações. Ao longo do processo negociador, os PEDs reiteraram o interesse na vinculação do Foro à ONU. A Delegação do Brasil às reuniões do GAEM, em Genebra, favoreceu a criação de mecanismo de seguimento ao Diálogo que tivesse natureza *open-ended,* formato multilateral universal e fosse inserido no sistema da ONU. México, Marrocos e outros PEDs, além da Representação da Santa Sé, apoiaram a vinculação do Foro com a

ONU e a definição de agenda holística, que englobasse os múltiplos aspectos das migrações, em especial os direitos humanos dos migrantes.

Ao fim das consultas realizadas em Nova York e em Genebra, contudo, prevaleceu a proposta favorecida por Sutherland, em consonância com os países desenvolvidos, no sentido da criação de foro consultivo, informal e desvinculado da ONU. Em Genebra, o texto aprovado no GAEM como contribuição ao I Diálogo recomendou a criação de Foro consultivo, informal e universal, como o "melhor meio" para se lograr discussão estruturada sobre migrações. Embora fosse vaga a referência à vinculação entre o Foro e as Nações Unidas, o documento indicava que o foro apenas encaminharia à ONU um resumo de suas deliberações[309].

Desde o lançamento do Relatório do SGNU, em Genebra e em Nova York, países europeus, em particular a Bélgica, com o apoio da Suécia e da Suíça, buscaram apoderar-se da sugestão do SGNU para criação de Foro Permanente sobre Migrações, de forma a torná-lo mais palatável aos interesses dos países desenvolvidos de destino. Esses países queriam assegurar, em especial, que a nova instância fosse desvinculada do sistema onusiano. A iniciativa contou com importante apoio de Peter Sutherland, que favorecia a ideia belga de que fosse atribuído ao Representante Especial do SGNU para Migrações (no caso, ele próprio) o papel de "elo" entre a ONU e o novo Foro. O fato de Kofi Annan não haver indicado a instância da ONU que poderia ser designada como líder no tema migratório permitiu aos países europeus, porta-vozes dos países desenvolvidos de destino, a exemplo do que fizeram na CGMI, imprimir ao debate sobre a "forma de vinculação" do Foro com a ONU a direção que lhes era mais apropriada. Assim, esses países, com o apoio de Sutherland, defenderam que a "vinculação" com a ONU não significaria necessariamente a inserção do Foro na estrutura onusiana; seria suficiente, a seu ver, o "contato" entre o novo Foro e a Organização,

309 "The Forum will convey a précis of its deliberations to relevant United Nations bodies, as well as to specialised agencies and other stakeholders, and make it publicly available".

o que poderia ocorrer por meio da apresentação do relato das atividades do Foro ao SGNU, à AGNU ou a outra instância da ONU a ser definida.

Também a OIM manifestou reservas à criação de Foro para migrações inserido na ONU. Seu então Diretor-Geral, o norte-americano Brunson McKinley, manifestara, anteriormente, seu desapontamento com as recomendações da CGMI, por não haverem reconhecido o relevante papel desempenhado pela OIM no tratamento das migrações. Assim, no contexto preparatório ao I Diálogo, McKinley lançou iniciativa paralela para o "gerenciamento" da migração laboral, que visava esvaziar a proposta do SGNU de criar Foro Permanente sobre Migrações Internacionais. Informada às Missões em Genebra, a iniciativa pessoal do DG da OIM, denominada *International Migration and Development Initiative* (IMDI), recebeu o apoio dos EUA e da Austrália. A IMDI tinha como propalado objetivo financiar projetos na área de gerenciamento do mercado laboral de migrantes, por meio de fundo destinado a governos, organizações internacionais e regionais e ao setor privado.

A agenda da IMDI e o propósito do DG da OIM eram, contudo, mais amplos. Tencionava McKinley, por meio da IMDI, estabelecer instância permanente de coordenação sobre migrações internacionais. Caberia à Iniciativa, segundo a proposta do DG: a) reunir os principais *stakeholders*, a saber, países de origem e de destino, organizações internacionais relacionadas ao tema migratório e instituições financeiras relevantes; b) facilitar a coordenação das atividades relacionadas a migrações e desenvolvimento entre todas as organizações internacionais; c) capacitar atores interessados; e d) financiar projetos. Ao sublinhar o aspecto do financiamento, pretendia McKinley angariar o apoio imediato dos PEDs de origem de migrantes à sua iniciativa, desmobilizando, dessa forma, a formação de consenso em torno da proposta do SGNU para a criação de Foro Permanente sobre Migrações na ONU. Ademais, a iniciativa sugeria que a OIM fosse o "braço executivo" do *Global Migration Group* (GMG), que fora criado a partir da expansão do *Geneva Migration Group*, conforme proposta da CGMI (analisada no capítulo 4). McKinley empenhou-se em

disseminar sua iniciativa entre as Missões e organizações internacionais em Genebra, antes da realização do I DAN, para criar *fait accompli* no regime internacional sobre migrações e obstaculizar, assim, a criação do Foro proposto pelo SGNU.

O lançamento da IMDI pelo DG da OIM causou, contudo, perplexidade entre delegações e organizações internacionais sediadas em Genebra, inclusive aquelas organizações que integram o *Global Migration Group*. O México circulou Nota Verbal na qual manifestou insatisfação pelo fato de a proposta não haver sido submetida a processo prévio de consultas e por não refletir a posição da maioria dos Estados-membros da OIM. O ACNUR, membro do GMG, ponderou que a discussão sobre a IMDI deveria ocorrer após o I DAN, e lamentou que a Iniciativa não tivesse sido debatida no Grupo. A manobra de McKinley no lançamento da IMDI é reveladora da maneira pouco transparente pela qual frequentemente se aprovam iniciativas e projetos no âmbito da OIM, muitas vezes sem o envolvimento e a anuência da totalidade dos Estados. De forma a contornar a necessidade de aprovação pelos Estados-membros da OIM, McKinley, apoiado pelo Banco Mundial, caracterizou a IMDI como iniciativa do *Global Migration Group* (apesar de o ACNUR ter informado desconhecê-la) e a divulgou oficialmente em Nova York, em evento paralelo ao I DAN. A IMDI tem sido vista, contudo, com precaução pelas demais organizações que integram o GMG, devido à maneira pouco transparente como foi lançada pelo DG da OIM[310].

O I Diálogo foi realizado em 14 e 15 de setembro de 2006 em Nova York. O resultado dos debates, consubstanciados no Sumário da Presidente da 61ª AGNU, Embaixadora Sheikha Haya Rashed Al Khalifa, do Bahrein, delineou panorama amplo sobre as migrações internacionais, em que se reconheceu a importância crescente do tema e seus potenciais benefícios para a totalidade dos países. O Sumário

310 FRANÇA. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E EUROPEIAS, op. cit., p. 47.

deu ênfase aos aspectos econômicos do tema, como as remessas. Como aspecto positivo, os participantes afirmaram a relação intrínseca entre migrações, desenvolvimento e direitos humanos e reiteraram a importância da implementação das convenções internacionais sobre direitos humanos, inclusive a Convenção de 1990 sobre o Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Dado o caráter informal do evento e a natureza do documento final, contudo, não se acordaram avanços concretos em relação a nenhum dos temas da agenda, e o evento limitou-se a repetir, como já fizera a CGMI, posições já conhecidas do debate internacional.

No que tange ao arranjo institucional sobre migrações, o SGNU informou ao plenário que sua proposta para a criação de Foro Permanente sobre Migrações recebera "amplo apoio" nas consultas conduzidas por Peter Sutherland. Defendeu a natureza informal e consultiva do Foro, que contribuiria para construir confiança e propiciar o intercâmbio de ideias sobre temas como facilitação de remessas, relação com as diásporas, redução da pobreza e estabelecimento de parcerias na área de educação – aspectos pouco controversos do debate internacional sobre migrações. O SGNU mencionou a oferta da Bélgica de sediar o primeiro encontro do Foro. Declarou, ainda, sua disposição em criar Fundo Fiduciário para apoiar o trabalho do novo Foro, bem como sua decisão de estender o mandato de Peter Sutherland como seu Representante Especial para Migrações Internacionais e Desenvolvimento para além da realização do I Diálogo de Alto Nível.

A proposta original do SGNU, apresentada anteriormente ao DAN, por meio do Relatório sobre Migrações e Desenvolvimento (documento A/60/871), e o modelo do Foro Global que resultou das consultas conduzidas por Peter Sutherland foram tratados com ambiguidade e pouca clareza no I Diálogo, durante o debate sobre o seguimento do evento. Grande número de delegações, entre as quais a Finlândia (em nome da UE), a Guiana (em nome do Grupo do Rio), além de Marrocos, Nigéria, Fiji, Namíbia, Tailândia, Mali, Turquia, Indonésia, Gana e Chipre

expressaram apoio à proposta do SGNU de estabelecer Foro Global sobre Migrações "no âmbito das Nações Unidas". Apenas os EUA afirmaram não estarem interessados em "esquemas grandiosos" e preferirem tratar as migrações em contexto mais reduzido. Outros países desenvolvidos de destino chamaram a atenção para a necessidade de se fazer uso dos mecanismos e foros já existentes, em particular a OIM. Praticamente todos os países, contudo, manifestaram apoio à "continuação do debate em âmbito global".

A referência à ONU e à "continuidade do debate no âmbito global", presente nas intervenções governamentais, escondia divergências significativas entre o entendimento e as posições dos países sobre o tipo de vínculo que seria estabelecido entre o novo Foro e as Nações Unidas. Para os países desenvolvidos de destino, não havia relação direta entre a "continuidade do debate no âmbito global" e a inserção do novo foro na ONU; ao contrário, os discursos proferidos pelos representantes desses países indicavam que a aceitação da continuidade do diálogo global sobre migrações era condicionada à caracterização do novo Foro como "independente", no sentido de formalmente desvinculado da ONU: "a stand alone forum and not part of the UN and its related institutions", na definição do Canadá[311]. Os PEDs, por sua vez, defendiam o seguimento do debate sobre migrações na ONU.

Naquele momento, contudo, a criação do Foro Global, ainda que desvinculado da ONU, representava o único consenso possível em torno da criação de instância para o debate global sobre migrações internacionais, além da OIM. Embora não integrasse o sistema da ONU, o novo Foro tampouco ficaria vinculado à OIM, o que poderia ensejar a construção de diálogo mais amplo sobre migrações internacionais, em bases renovadas, que levasse em conta aspectos relevantes também para os países de origem dos migrantes e fosse além das práticas

311 CANADÁ. *Discurso do Chefe da Delegação ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento*. 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.un.org/migration/statements.html>.

pouco transparentes e do mandato restrito da OIM. Foi com base nessa percepção que o Brasil apoiou o Foro que resultou do processo de consultas liderado por Peter Sutherland. No discurso proferido no I DAN, o então Vice-Ministro da Justiça, Luiz Paulo Teles Barreto, chefe da Delegação brasileira, ao louvar a ideia original do SGNU para criação de Foro Permanente sobre Migrações, considerou construtiva a proposta de Peter Sutherland para a estrutura e natureza do novo Foro. O Vice-Ministro expressou a expectativa de que o Foro recém-criado tratasse da relação entre migrações e desenvolvimento de maneira que conferisse relevo à dimensão dos direitos humanos, conforme os preceitos da política externa brasileira[312].

Ao final do I DAN, a Presidente da 61ª AGNU concluiu que o evento transmitira três mensagens principais: 1) a migração internacional é fenômeno em ascensão; 2) a migração pode ser força positiva para o desenvolvimento; e 3) é preciso, para tanto, fortalecer a cooperação bilateral, regional e multilateral. Em seu Sumário, a Presidente da AGNU afirmou que "nearly all Member States" expressaram interesse na continuação do diálogo global sobre migrações e desenvolvimento, tendo havido "widespread support" para a proposta do SGNU de criação de novo Foro[313]. Essa instância teria natureza informal, voluntária e seria liderada pelos Estados-membros de maneira "transparente e aberta". O documento afirmou que a relação precisa entre o foro e as Nações Unidas tinha sido "objeto de debate" no Diálogo e fez referência à proposta (da Bélgica) de que a ligação entre o novo foro e a ONU ficasse a cargo do Representante Especial para Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Como se vê, a própria Presidente da AGNU tratou de forma ambígua a proposta original do SGNU para criação do foro "no âmbito da ONU" e a proposta belga para criação de foro "independente"

312 BRASIL. *Discurso do Chefe da Delegação ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento*. 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.un.org/migration/statements.html>.

313 ONU. Documento A/61/515, de 13 de outubro de 2006. *Summary of the High Level Dialogue on International Migration and Development*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/02/PDF/N0657102.pdf?OpenElement>.

e desvinculado da estrutura onusiana. Ao final, o Sumário apenas notou a oferta belga de sediar a primeira reunião do "foro global em 2007, o que foi bem recebido, em geral"[314]. As negociações sobre o seguimento do Diálogo realizaram-se, posteriormente, na II Comissão, onde o foro global, conforme a proposta belga, não viria a ser endossado como seguimento legítimo do I Diálogo de Alto Nível, o que se é comentado adiante.

O mérito do I Diálogo de Alto Nível foi a sua própria realização. O Diálogo representou a primeira vez em que as migrações foram tratadas nas Nações Unidas de forma holística em evento inteiramente dedicado ao tema. O evento permitiu que todos os países participantes manifestassem sua visão e anseios em relação ao fenômeno, sem serem limitados pelo enquadramento fragmentado dos outros foros internacionais. Como organização global por excelência, a ONU permitiu aos participantes debruçar-se sobre quadro mais completo das complexidades e desafios relacionados aos fluxos migratórios contemporâneos. Uma vez que o tratamento integrado dos diferentes aspectos envolvidos no tema, particularmente a incorporação da proteção dos direitos humanos às discussões, constituía reivindicação de longa data dos PEDs, pode-se considerar que o evento representou relativa vitória diplomática para esses países. O Diálogo falhou, porém, justamente na determinação de seu processo de seguimento. O fato de não haver sido possível incluir, em abril de 2006, na Resolução A/RES/60/227 da AGNU, que estabeleceu o formato do DAN, dispositivo sobre a negociação de documento final que pudesse servir como marco referencial para a ação futura na ONU deixou lacuna que não foi preenchida durante o Diálogo[315]. Os debates havidos no evento não lograram consenso quanto à sua continuidade. Tal se deveu, em larga medida, à recusa dos EUA em aceitar a criação de novo foro e, sobretudo, à ambiguidade com que foi tratada a vinculação

314 Idem, ibidem.

315 Na negociação da Resolução A/RES/60/227, decidiu-se que o resultado do Diálogo seria apenas um "Sumário do Presidente", como se comentou, evitando-se, de antemão, a possibilidade de resultados negociados entre os países.

entre o foro e a ONU na proposta original do SGNU e na proposta que resultou das consultas conduzidas por Peter Sutherland.

O descompasso entre a proposta original do SGNU e a proposta que resultou das consultas presididas por Peter Sutherland não passou despercebido pela Academia. Alexander Betts, da Universidade de Oxford, ponderou que o I Diálogo de Alto Nível evidenciou o desacordo entre a ideia original do SGNU de dar continuidade e expandir a cooperação multilateral institucional sobre migrações por meio de foro global "dentro do sistema da ONU" e a preferência dos EUA e dos países europeus, representados por Sutherland, por manter sua autonomia no tema, sem maiores compromissos multilaterais[316]. Para Betts, o Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD), conforme a proposta belga, foi criado como espaço para troca de informação apenas sobre aspectos pouco controversos das migrações, não representando espaço adequado para debate holístico e equilibrado sobre o tema. A principal razão para tanto, reconhece Betts, foi a recusa dos EUA de integrarem o Foro, bem como as condições impostas pelo governo norte-americano para não obstruir a criação de novo órgão, a saber: 1) o Foro deveria ser desvinculado do sistema da ONU, e 2) o Foro não deveria possuir secretariado permanente, mantendo-se com base em arranjos temporários e doações voluntárias de países interessados[317]. É curioso notar que o caráter provisório e a desvinculação do sistema da ONU são parâmetros que têm norteado a atuação dos EUA no debate sobre os arranjos internacionais para migrações, desde o período entre guerras. Foi também esse o formato favorecido pelos EUA no momento da formação dos regimes internacionais para migrantes e para refugiados, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, conforme demonstrado no capítulo 3.

A sociedade civil, por sua vez, lamentou a pouca profundidade com que se trataram no I DAN temas complexos do debate sobre migrações

316 BETTS, op. cit., p. 10.

317 BETTS, op. cit., p. 11.

internacionais. Questionou-se o enfoque reducionista baseado nos aspectos econômicos da relação entre migrações e desenvolvimento, que colocava em plano inferior o tratamento de aspectos igualmente relevantes, como a integração dos migrantes nos países de destino e a questão dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal. Quanto ao seguimento do Diálogo, as ONGs participantes do evento expressaram apoio à proposta original do SGNU de criação de Foro Permanente "no âmbito" da ONU e realçaram a importância de se garantir a participação da sociedade civil e das associações de migrantes nas reuniões do novo Foro[318].

O seguimento do I DAN foi negociado no primeiro semestre de 2007, com base em projeto de resolução tabulado pelo G77/China na II Comissão. O Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento, apresentado no I DAN como resultado das consultas realizadas por Peter Sutherland, não foi endossado pelos PEDs como seguimento do Diálogo. O projeto de resolução tabulado pelo G77/China, que resultou na Resolução A/RES/61/208, "nota com interesse" a oferta da Bélgica para convocação, em 2007, do Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento (FGMD), que é considerado uma *state-led initiative*, *welcomes (the) convening* do I DAN e determina que a deliberação sobre seu seguimento seja retomada na 63ª AGNU, em 2008[319].

A inserção do tema migratório nas Nações Unidas é demanda tradicional dos PEDs. Como demonstrado no capítulo 4, esses países defendiam, desde os anos 90, na II Comissão, a realização de conferência global da ONU sobre migrações. O Diálogo de Alto Nível representou o consenso possível para realização de evento amplo sobre migrações no sistema onusiano, ante a oposição dos países desenvolvidos de destino à convocação de conferência global. Assim, a desvinculação entre o Foro Global e a ONU, conforme a proposta que resultou das consultas

318 MIGRANT FORUM ASIA. *UN High Level Dialogue on International Migration and Development 2006*. Disponível em: <www.mfasia.org/hld-2006-new-york>.

319 A proposta do G77 China deu origem à Resolução A/61/208. ONU. Resolução 61/208 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 6 de março de 2007.

realizadas por Peter Sutherland, foi a principal razão para que os PEDs decidissem não endossar o Foro como seguimento do Diálogo, uma vez que o formato proposto para o Foro não atendia às demandas desses países.

Os PEDs viram com desconfiança a ambiguidade com que a vinculação entre a ONU e o novo Foro foi tratada pelos países europeus e por Peter Sutherland ao lidarem com a proposta original do SGNU para criação de foro permanente "no âmbito das Nações Unidas". A desconfiança dos PEDs foi reforçada durante as negociações da Resolução 61/208, em 2007, na II Comissão, pelo vazamento de correspondência de Peter Sutherland a Kofi Annan, na qual, entre outros pontos, o Representante Especial assinalava já estar em curso entendimento entre a ONU e o governo belga para a organização da primeira sessão do FGMD, em 2007, antes mesmo de os Estados-membros da ONU decidirem se o FGMD seria o seguimento do Diálogo de Alto Nível. Com isso, ficou patente a natureza "unilateral" do Foro Global, criado como *state-led initiative* e, sobretudo, sua desvinculação com a estrutura da ONU. Ademais, segundo a correspondência, para lograr apoio ao Foro Global, seria criado "grupo de amigos" para o qual se buscaria atrair maior participação de PEDs, os quais se reconheceu haverem sido representados "de forma insatisfatória" nas discussões que ocorreram anteriormente à realização do Diálogo. Esses fatos, em particular o reconhecimento, por Sutherland, de que os PEDs haviam ficado à margem das negociações no I DAN, aumentaram as desconfianças desse grupo de países em relação ao FGMD, o que resultou no rechaço a seu endosso como continuidade do Diálogo na II Comissão.

Embora se possa ponderar que o Foro Global, no formato sugerido por Peter Sutherland, era a forma mais politicamente viável, naquele momento, para dar seguimento ao debate multilateral sobre migrações, foi acertada a decisão do G77/China de não endossar o FGMD como seguimento legítimo do I Diálogo, dada a diferença estrutural e conceitual entre o foro proposto originalmente pelo SGNU e aquele apresentado por

Sutherland, sobretudo quanto à sua vinculação com a ONU. A inserção do debate abrangente sobre migrações nas Nações Unidas interessa aos PEDs pelas mesmas razões que explicam o rechaço dos países desenvolvidos de destino, em particular dos EUA, à proposta de tratar as migrações naquela Organização: é a ONU foro global por excelência, onde todos os países são representados de maneira igualitária. Assim, na ONU, a agenda do debate sobre migrações deverá ser negociada pela totalidade dos países, em condições de maior igualdade, com base no princípio *one State, one vote*, que rege os procedimentos na ONU e, em particular, na AGNU. São os PEDs, ademais, maioria nas Nações Unidas, onde atuam de forma mais organizada, por intermédio do Grupo dos 77 e China, entre outros. Também o Secretariado da ONU deve seguir regras de conduta que velam pela transparência e isenção. A ONU goza, também, de autonomia funcional e financeira muito maior do que a OIM e o FGMD. O debate na ONU inviabilizaria ou, ao menos, dificultaria aos países desenvolvidos de destino fazer prevalecer sua agenda nacional para migrações, como ocorre nos foros atuais.

Uma visão mais cética da ideia de introduzir debate mais institucionalizado na ONU poderia apontar para o fato de que existe, atualmente, certa fadiga negociadora nessa Organização, que se reflete no nível mais baixo de ambição das medidas lá adotadas sobre os variados temas, se comparado a épocas anteriores (no caso do desenvolvimento sustentável, por exemplo, recorde-se a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, quando se adotaram convenções e princípios inovadores, favoráveis aos interesses dos PEDs, como os Princípios do Rio, em particular o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que orientou as negociações em temas complexos, como a mudança do clima). É importante reconhecer, entretanto, em resposta, que a ONU continua a ser o único espaço global que permite a abordagem política abrangente de temas polêmicos, que são evitados pelos países de maior poder relativo nas negociações bilaterais ou regionais. A ONU possui significativa capacidade de

promover consensos e avançar agendas internacionais relevantes para a promoção da paz e da prosperidade globais. Tome-se como exemplo as negociações em curso sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-2015, que mobilizam toda a comunidade internacional. Sua abrangência e poder de convocação são aspectos que justificam a atuação da ONU na criação de respostas aos temas globais. Nunca é demais recordar que são as migrações o único tema global ausente da ONU, malgrado a demanda histórica dos PEDs em favor de um maior papel das Nações Unidas na matéria.

A baixa ratificação da Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias, de 1990, é, às vezes, mencionada como tentativa malograda de introdução das migrações na ONU, dada sua reduzida ratificação, o que poderia indicar, para alguns, o fracasso da Organização no tratamento do tema migratório. É forçoso reconhecer, contudo, que a Convenção de 1990 foi negociada em momento em que o debate internacional sobre migrações era incipiente e imaturo, o que contribuía para aumentar as desconfianças recíprocas. Hoje, há maior clareza quanto aos interesses dos diferentes grupos, além de serem os efeitos das migrações ainda mais complexos e contundentes, dada sua dimensão crescentemente global e a ocorrência de crescentes violações dos direitos humanos dos migrantes devido a ações repressivas adotadas unilateralmente pelos países de destino. O debate institucionalizado sobre migrações na ONU poderia, inclusive, facilitar a implementação mais ampla da Convenção de 1990, por permitir intercâmbio das expectativas atuais dos países em relação ao tema. Ademais, o fenômeno migratório contemporâneo pode demandar respostas que vão além do escopo da Convenção, que reflete preocupações identificadas há mais de duas décadas, o que justificaria a atualização do debate na ONU sobre migrações, em geral, e sobre a Convenção, em particular.

Já a criação do Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento foi resultado de manobra do Representante Especial, junto com os países europeus, para fazer prevalecer arranjo que atendesse aos interesses dos

países desenvolvidos de destino no tratamento das migrações, por meio da desvinculação do novo foro do sistema onusiano, de maneira a evitar a interferência multilateral nas políticas migratórias nacionais dos países de destino. Conforme comentado, o governo dos EUA condicionara sua não obstrução justamente à garantia de que o novo foro não estaria inserido na ONU e que representaria instância provisória e informal para o tratamento do tema migratório no plano internacional[320]. O FGMD representou, assim, a manutenção do *status quo* no tratamento internacional das migrações. Manteve-se o tema fora do sistema onusiano e tratado por meio de iniciativas informais, lideradas pelos países desenvolvidos de destino. O Foro pode ser considerado, portanto, o fracasso daqueles que defendem ser a ONU o local mais apropriado para o debate holístico e integrado sobre migrações, conforme reivindicado pelos PEDs.

Atendendo ao pedido da AGNU, o Secretário-Geral Ban Ki-moon divulgou Relatório (documento 63/265), como base para a consideração, na 63ª Sessão da AGNU, em 2008, de possíveis opções para o processo de seguimento do I Diálogo de Alto Nível[321]. O Relatório ressaltou que o I DAN havia demonstrado a viabilidade da discussão sobre migrações internacionais na ONU. Retomou a proposta original do ex-SGNU para o estabelecimento de foro global sobre o tema, por meio de abordagem sistemática e abrangente, e mencionou a proposta belga para sediar a primeira reunião de "tal foro". O documento não fez distinção clara entre o foro proposto por Kofi Annan, que seria inserido "na ONU", e o Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento, que não integra o sistema onusiano. No Relatório, é relevante, contudo, o reconhecimento do papel a ser desempenhado pela Assembleia Geral na avaliação e deliberação sobre migrações internacionais, o que abriu caminho para a decisão consensual da 63ª AGNU, em 2008, de realizar nova edição do Diálogo,

320 BETTS, op. cit., p. 10-11.

321 ONU. Documento A/63/265, de 11 de agosto de 2008. *Report on International Migration and Development*.

na 68ª Sessão, em 2013[322]. A delegação da França, na presidência de turno da União Europeia, apresentou "explicação de posição", em que recordou o apoio da UE ao FGMD e sua oposição a que o tema das migrações internacionais fosse tratado no âmbito das Nações Unidas. Ante o fato de que, durante as negociações na 63ª AGNU, vários Estados haviam-se mais uma vez manifestado a favor de que o tema fosse discutido na ONU, a intervenção francesa reiterou o entendimento europeu de que o Foro Global constitui a instância mais apropriada para o tratamento internacional do tema[323].

Cabem aqui parênteses para comentar que a discussão sobre o papel da ONU no tratamento das migrações internacionais perdeu ímpeto com a saída de Kofi Annan do cargo de SGNU, após dois mandatos consecutivos, em dezembro de 2006. Talvez por ser originário da África, continente para o qual o tema tem grande relevância, o ex-SGNU buscou realçar a importância do assunto e a necessidade de se estabelecer debate circunstanciado e integral no âmbito da ONU. Foi com base nessa perspectiva que Annan deu destaque ao tema na Declaração do Milênio, bem como singularizou as migrações internacionais como uma das prioridades da comunidade internacional, no relatório *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*, de 2002. Em sua participação nos foros afetos às migrações, Annan buscou realçar o potencial positivo do tema, que contribui para o progresso dos países de destino e de recepção de migrantes, assim como para os migrantes em si[324]. A atribuição de papel relevante para a ONU no tratamento das migrações, com vistas a corrigir a fragmentação do regime internacional sobre o tema, foi bandeira defendida por Annan durante seu mandato e o

322 ONU. Resolução 63/225 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de março de 2009. *International Migration and Development*.

323 FRANÇA. *Explicação de voto em nome da UE*. 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/migration/ga/EUposition.pdf>.

324 Nas palavras de Kofi Annan: "*Migrants need Europe. But Europe also needs migrants. A closed Europe would be a poorer, weaker, older Europe. An open Europe will be a richer, stronger, younger Europe. Immigrants are part of the solution, not part of the problem*". ANNAN, Kofi. *Why Europe needs an Immigration Strategy*, 29 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/sg-29jan2004.htm>.

motivou a estabelecer as diversas iniciativas internacionais relacionadas ao tema, iniciando-se com a Comissão Doyle e, em seguida, a CGMI. A realização do I Diálogo de Alto Nível deveu-se, em larga medida, ao empenho pessoal do então SGNU e constituiu a primeira ocasião em que as migrações internacionais foram objeto de debate integral e abrangente no âmbito da ONU. Malgrado o fato de os resultados terem ficado aquém das expectativas dos PEDs e da sociedade civil, é inegável que as Nações Unidas jamais haviam sido expostas ao tema migratório da maneira como o foram durante a gestão de Kofi Annan.

5.2. O Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento

A estrutura e as regras de procedimento do Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento não foram negociadas ou discutidas entre os países no momento de sua criação, na esteira do I Diálogo de Alto Nível. Sua convocação, sem maiores consultas aos Estados-membros da ONU, foi anunciada pelo seu primeiro anfitrião, a Bélgica, que teve a prerrogativa de determinar os contornos finais da primeira reunião e, por extensão, do Foro em si. O FGMD tem natureza intergovernamental e informal, com estrutura de apoio localizada em Genebra, e reúne-se, a cada ano, alternadamente, em país desenvolvido e em desenvolvimento. O processo preparatório das reuniões e a determinação da agenda de cada encontro cabem a uma troica, integrada pelo presidente de turno e pelos países sede da reunião imediatamente anterior e posterior. Compõe-se de um Comitê Diretor, integrado por países "firmemente comprometidos a oferecer apoio político e conceitual" ao Foro, e um grupo consultivo (Grupo de Amigos do Foro), aberto a todos os membros da ONU e observadores. O país sede apresenta orçamento estimativo dos gastos da reunião que sediará, indicando a proporção que cobrirá com recursos próprios e aquela que requererá financiamento

de outros países[325]. Esse formato da troica tem, na prática, assegurado aos pequenos países europeus, porta-vozes dos países desenvolvidos de destino, grande influência sobre a elaboração da agenda das reuniões do FGMD e retirado a transparência do seu processo preparatório.

Nas negociações preparatórias da I Reunião do FGMD, realizadas em Bruxelas, de janeiro a junho de 2007, sob a liderança da Bélgica e de Peter Sutherland, e com a participação das Embaixadas acreditadas naquela cidade, os PEDs opuseram-se ao papel secundário concedido pelos organizadores à dimensão dos direitos humanos na agenda do Foro. O México e a Argentina, com o apoio de outros PEDs, entre os quais Brasil e Colômbia, salientaram a necessidade de se tratar de forma central a proteção dos direitos humanos dos migrantes no âmbito do Foro Global. A Colômbia propôs que os direitos humanos fossem abordados em todas as reuniões do Foro, como tema transversal (*cross-cutting*), o que contou com o apoio do Brasil. Nas reuniões, Peter Sutherland, em resposta, "lamentou" as intervenções sobre o tema dos direitos humanos dos migrantes, por estarem "demasiadamente centradas em abordagem fundamentada em direitos", o que poderia comprometer o futuro do Foro, ao criar "infrutífero ambiente de *finger-pointing*". Informou que tencionava evitar temas "políticos, de potencial inflamatório", como aqueles tratados na ONU, os quais apenas "emperram o andamento dos debates". O Brasil replicou que o interesse dos PEDs em incluir os direitos humanos na agenda do Foro visava assegurar que a questão não ficasse relegada a segundo plano no tratamento das migrações internacionais no plano multilateral. Ponderou que, no caso dos países latino-americanos, que têm milhões de seus cidadãos vivendo em outros países, seria fundamental assegurar que o respeito aos direitos dos migrantes esteja presente em qualquer tentativa de se alcançar consenso global acerca da questão migratória. A Delegação brasileira recordou, ainda, que o apoio do Brasil à criação do Foro Global se dera

325 FORO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO. Estrutura do Foro. Disponível em: <www.gfmd.org>.

na expectativa de que o tema de direitos humanos ocupasse posição central na nova instância.

Foi possível perceber, assim, desde o primeiro momento, a intenção dos países europeus e do Representante Especial do SGNU para Migrações Internacionais e Desenvolvimento de preservar os interesses dos países desenvolvidos de destino na condução dos trabalhos do Foro e evitar o tratamento dos temas considerados "políticos", que representam demanda tradicional dos PEDs. Essa tendência não passou despercebida pelo Brasil, que alertou para o risco de a abordagem do Foro não se revelar coerente com as posições defendidas pelo País, em particular na defesa dos direitos humanos, percepção que se consolidou ao longo do tempo. A Delegação do Brasil às reuniões preparatórias ao I encontro do FGMD, em Bruxelas, reiterou o entendimento do País de que o tema migratório deveria conter dimensão de direitos humanos, dado o aspecto multidimensional e transversal das migrações. Para o Brasil, não se tratava de transformar o FGMD em espécie de instância acusatória; ao contrário, o que se pretendia era realçar a multiplicidade de benefícios (sociais, econômicos, culturais, de desenvolvimento, políticos e civis) que a garantia dos direitos dos migrantes traz para os países de destino, e não só de origem, dos migrantes. O México, por sua vez, qualificou o processo como "retrocesso" no tratamento dos aspectos substantivos das migrações internacionais.

Configurou-se cenário em que se opunham duas visões sobre o Foro Global: de um lado, os organizadores (a Bélgica e outros europeus, como porta-voz dos países desenvolvidos, com o apoio de Peter Sutherland) defendiam que o foco da agenda deveria ser exclusivamente o aspecto econômico da relação entre desenvolvimento e migrações e questões práticas sobre o manejo dos fluxos; de outro lado, o Brasil e o México, com o apoio de outros PEDs, argumentavam que desenvolvimento e direitos humanos são aspectos interdependentes e inter-relacionados e, portanto, não excludentes. A abordagem proposta pelos organizadores representava, na visão dos PEDs, "enfoque de gestão", que privilegiava o

debate sobre "princípios básicos e não controversos" do tema migratório, como remessas e mecanismos de trabalho temporário. Com esse enfoque, visariam os países desenvolvidos de destino criar condições para formalizar acordos voltados a estabelecer mecanismos de "trânsito de mão de obra", segundo as necessidades dos seus mercados, desviando debate sobre o foco essencial do tema migratório, que seriam os direitos humanos dos migrantes e a responsabilidade compartilhada dos países na promoção do desenvolvimento.

Realizaram-se, até o momento, sete reuniões do Foro: Bruxelas (9 a 11 de julho de 2007), Manila (29 e 30 de outubro de 2008), Atenas (2 a 5 de novembro de 2009), Puerto Vallarta, México (8 a 11 de novembro de 2010), Genebra (1 e 2 de dezembro de 2011), Port Louis, Maurício (19 a 22 de novembro de 2012) e Suécia, em 2014[326]. Dada sua natureza informal, os resultados das reuniões do Foro não constituem documentos negociados entre os países e resumem-se à descrição dos eventos, elaborada pelos países sede. A quarta reunião, no México, em 2010, foi avaliada positivamente, inclusive pelo Brasil, em razão do empenho tradicional do país anfitrião no debate sobre migrações internacionais. O tema adotado pelo México foi "Parcerias para Migração e Desenvolvimento Humano: Prosperidade Compartilhada, Responsabilidade Compartilhada", com base no qual se retomaram os conceitos de responsabilidade compartilhada na promoção do desenvolvimento e de desenvolvimento humano, que trata o migrante como sujeito de direitos humanos inalienáveis. O México criou o "Espaço Comum", foro que permitiu a interação entre a sociedade civil e os governos durante a sessão governamental.

O futuro do FGMD e sua relação com o II Diálogo de Alto Nível revelou-se o tema prioritário dos países europeus durante o processo preparatório à sua quinta reunião, em Genebra, em 2011. A Suíça conduziu iniciativa de "avaliação" do futuro do Foro Global, que incluiu o

326 Não houve reunião em 2013, ante a realização, nesse ano, do II Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento.

envio de questionários aos países-membros, com indagações sobre: o processo iniciado pelo Foro; a preparação, formato e implementação das reuniões; a organização e modalidades operacionais; o papel e a relação com organizações internacionais e com a sociedade civil. O Brasil enviou respostas ao questionário de avaliação, em que reconheceu ser o FGMD uma das poucas iniciativas internacionais que ainda oferece espaço para o debate global sobre o tema migratório. Manifestou, ao mesmo tempo, "pouca satisfação" com o processo do Foro, que se tem limitado a servir como espaço para troca de informação sobre as políticas migratórias dos países, produzindo poucos resultados práticos. Para o Brasil, o Foro pouco contribuiu para definir agenda internacional adequada e prioridades em matéria de migrações. Pouco ofereceu, igualmente, para a criação ou fortalecimento de políticas efetivas para o fenômeno em âmbito internacional. Na visão brasileira, o FGMD não oferece valor agregado ao tratamento do tema migratório, em comparação com outros foros, instituições e processos. Quanto às modalidades operacionais, o Brasil lamentou a ausência de transparência na definição da agenda das reuniões e defendeu mais diálogo e articulação entre os governos, bem como entre esses e a sociedade civil, além de maior transparência "em geral". Considerou também "pouco adequada" a relação do FGMD com as Nações Unidas e ponderou existir espaço para maior aproximação entre as duas instâncias.

O documento de compilação das respostas, circulado pela Suíça às Missões em Genebra, apresentou, contudo, avaliação largamente positiva do Foro, cujo processo teria sido avaliado como "muito apropriado" pela *clear majority* dos países que responderam a pesquisa[327]. Cabe registrar que a elaboração do documento de avaliação do Foro, assim como a condução da pesquisa, foi efetuada pela Suíça em processo que não se caracterizou pela transparência. Na 5ª reunião do FGMD, em Genebra, embora o Foro tenha sido reconhecido como único espaço de discussão

327 SUÍÇA. Assessment of the Global Forum on Migration and Development (Phase 1), *Results of the Survey*, 24 de outubro de 2011. Documento circulado pela Delegação da Suíça junto à ONU em Genebra.

no âmbito global sobre migrações, os PEDs cobraram resultados mais concretos das deliberações e maior ênfase em políticas migratórias fomentadoras da integração dos migrantes, inclusive irregulares, às sociedades de destino. Vários desses países sugeriram a criação de mecanismo formal, no âmbito da ONU, dedicado especificamente ao tema das migrações, e criticaram a falta de previsibilidade financeira do FGMD. Os países desenvolvidos de destino, por sua vez, demonstraram-se satisfeitos com a estrutura informal e voluntária do Foro e com seu relacionamento com as Nações Unidas – indicando, de maneira implícita, oposição à criação de entidade formal no âmbito da ONU.

A discussão sobre o futuro do Foro seguiu ao longo de 2012, sob a Presidência de turno de Maurício, juntamente com os governos suíço e sueco, que conformam a troica de países presidentes de turno de 2011 e 2013/2014. É importante assinalar que Maurício não tem histórico de atuação ativa nas negociações internacionais sobre migrações, e sua participação, como país em desenvolvimento, parece ter servido para emprestar verniz de legitimidade à condução do processo. O Brasil não participou da reunião de Port Louis.

Atualmente, a vinculação do FGMD com a ONU dá-se por intermédio do Representante Especial do SGNU para Migrações, mas a interação do Foro com as agências e entidades das Nações Unidas tem sido esporádica. A qualidade e a profundidade dessa interação dependem exclusivamente da decisão do Presidente de turno do Foro. O envolvimento de algumas agências integrantes do *Global Migration Group* tem sido incentivado mais do que a participação de outras, ao mesmo tempo em que a relação com a OIM se tem fortalecido (a OIM atua como Secretariado do FGMD desde 2008). Na 5ª reunião do Foro, em Genebra, diversos PEDs, reunidos com ONGs, deram ênfase "à necessidade de criação, na ONU, de entidade dedicada ao tema das migrações", o que confirma o continuado interesse desses países em reforçar o papel da Organização no tema. François Crépeau, Relator Especial da ONU para Direitos Humanos dos Migrantes, por sua vez,

assinalou, em agosto de 2013, em Relatório transmitido à AGNU, a importância de se conceder maior dimensão de direitos humanos ao mandato do Representante Especial para Migrações e Desenvolvimento, à luz de seu papel como principal elo entre o FGMD e a ONU[328].

O Foro não possui memória institucional. Não há registro apropriado dos debates, o que compromete a transparência e impede a possibilidade de avaliação externa dos trabalhos do FGMD. Os trabalhos do Foro Global norteiam-se por ênfase nos aspectos de desenvolvimento da migração, sendo a questão dos direitos humanos dos migrantes ausente da maioria das reuniões. Entidades voltadas ao tema dos direitos humanos consideram que os debates no âmbito do Foro ocorrem de maneira que ignora o fato de os Estados possuírem obrigações vinculantes de proteção dos direitos humanos fundamentais, que dão cobertura a todos, inclusive aos migrantes, independentemente de seu *status* legal. Nas reuniões do Foro, são os migrantes vistos mais como agentes para o desenvolvimento, ante a magnitude das remessas, do que seres humanos com direitos[329]. Em geral, o Foro tem tratado o migrante como "insumo" necessário às economias nacionais, propondo-se a auxiliar as autoridades governamentais a gerenciar esse "insumo". A ausência de vínculo entre o FGMD e a ONU reforçou a apreensão das ONGs quanto à possibilidade de os resultados do Foro confluírem para a caracterização dos migrantes como "instrumentos" para o desenvolvimento, em detrimento do reconhecimento de seus direitos humanos básicos[330].

A agenda do FGMD tem-se pautado por questões técnicas, de viés econômico, como migração laboral circular, a elaboração de perfis migratórios e a análise do impacto das políticas migratórias sobre o desenvolvimento econômico. Tem contribuído para reforçar o perfil

328 ONU. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* – Note by the Secretary-General.

329 Idem, ibidem.

330 FRANÇA. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E EUROPEIAS, op. cit., p. 55.

"técnico" assumido pelo Foro o fato de o trabalho de secretariado ser efetuado pela OIM e as presidências de turno contarem com o apoio de técnicos do Banco Mundial. O FGMD evita os grandes temas políticos sobre as migrações, como exploração de trabalhadores migrantes nos países de destino, abusos em centros de recepção de migrantes, deportações coletivas, xenofobia e discriminação contra migrantes – aspectos que atingem e são relevantes para todos os países de origem de migrantes, inclusive para o Brasil. Assim, embora um dos principais objetivos do Foro seja o intercâmbio de boas práticas, sua fragilidade institucional, sua falta de transparência e a ausência de arcabouço normativo para orientar as discussões pode originar uma troca de "más práticas" ou a busca de um mínimo denominador comum em termos de políticas e programas migratórios, ao arrepio dos compromissos assumidos pelos países na proteção dos direitos humanos no plano internacional.

Quanto à participação da sociedade civil, o Brasil tem defendido que a abertura do Foro à sociedade civil contribuiria para imprimir maior legitimidade aos trabalhos, bem como auxiliaria no propósito de produzir resultados práticos e concretos. As ONGs são excluídas da maioria das reuniões do FGMD. A interação com os governos restringe-se ao Espaço Comum, inaugurado na reunião do México. Nesse caso, participam ONGs relacionadas ao tema de desenvolvimento e migrações, mas ONGs de direitos humanos não são envolvidas ou o são de maneira mais limitada[331]. A maior presença da OIM no FGMD é também vista com cautela pelos PEDs e pela sociedade civil, uma vez que, por não integrar o sistema onusiano, a OIM careceria das "imprescindíveis qualidades de universalidade e legitimidade para exercer tais funções". A consolidação do papel da OIM como Secretariado do FGMD, em 2008, coincidiu com o aumento do perfil norte-americano no FGMD: os EUA

331 ONU. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* – Note by the Secretary-General.

passaram a integrar, inclusive, o Comitê Diretivo do Foro em 2009[332]. Os EUA parecem haver interpretado a presença da OIM como sinal de que seus interesses seriam preservados no FGMD.

O Foro em nada tem acrescentado de concreto ao regime já existente sobre migrações internacionais. Constitui instância consultiva, não negociadora, que não tem criado instrumentos novos de cooperação. Assim como a OIM, o FGMD não possui mandato negociado pelos países ou a capacidade de deliberar sobre o tema das migrações internacionais a partir de ótica ampla e inclusiva. O Foro tem-se prestado, em linhas gerais, apenas à repetição das retóricas dos países, devido à inércia conivente dos participantes, em formato onde prevalece grande dificuldade em se achar caminho para debate sobre migrações que leve em conta os interesses dos PEDs. Na realidade, a ineficácia do FGMD realça a inexistência, no atual regime internacional, de espaço de resposta integral e coerente ao tema migratório. O regime atual caracteriza-se pela incorporação desigual dos interesses e perspectivas da totalidade dos países e pela prevalência de abordagens nacionais para o tema das migrações, embora sejam as migrações tema global por excelência.

5.3. O II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento

O objetivo do II Diálogo de Alto Nível, que ocorreu em Nova York, em 3 e 4 de outubro de 2013, acordado na Resolução 67/219, foi o de "identificar medidas concretas para fortalecer a coerência e a cooperação em todos os níveis, com vistas a realçar os benefícios das migrações internacionais para os migrantes e os países, bem como sua importante relação com o desenvolvimento, reduzindo, ao mesmo tempo, suas implicações negativas"[333]. O evento consistiu em quatro

332 FORO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO. Estrutura do Foro. Disponível em: <www.gfmd.org>.

333 ONU. Resolução 67/219 da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 26 de março de 2013.

reuniões plenárias e quatro mesas redondas, que abordaram os temas: i) avaliação dos efeitos da migração internacional no desenvolvimento sustentável e identificação de prioridades, à luz das negociações para as metas de desenvolvimento pós-2015; ii) medidas para respeitar e proteger os direitos humanos de todos os migrantes, em particular mulheres e crianças, assim como para prevenir e combater o tráfico de migrantes; iii) fortalecimento de parcerias e cooperação em migrações internacionais, mecanismos para integrar efetivamente o tema nas políticas de desenvolvimento, e promoção da coerência em todos os níveis; e iv) mobilidade laboral regional e internacional e seu impacto no desenvolvimento.

Não se incluiu na agenda o tratamento institucional das migrações, embora o tema tenha sido debatido na II Comissão, no primeiro semestre de 2013, nas negociações da Resolução 67/219. Os PEDs defenderam, nessa ocasião, que o Diálogo de Alto Nível fosse consolidado como espaço de debate sobre migrações na ONU, por meio de sua institucionalização como evento regular da AGNU, a realizar-se a cada três anos. A proposta foi rechaçada pelos países desenvolvidos na II Comissão e não foi incluída na Resolução 67/219, que orientou, em linhas gerais, os debates havidos no II DAN. A discussão sobre a continuidade do Diálogo de Alto Nível e, por extensão, sobre o papel da ONU no tratamento do tema migratório, ocupou, assim, posição menos proeminente nos debates no II DAN, se comparado ao processo do I Diálogo de Alto Nível.

Esse quadro explica-se, por um lado, pelos esforços bem-sucedidos de países desenvolvidos de destino, em particular os europeus, em fazer disseminar a ideia de que o Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento constituía seguimento apropriado ao I Diálogo e atenderia aos anseios da comunidade internacional por um espaço multilateral para o tratamento das migrações. Por outro lado, decorreu da percepção, sobretudo entre países tradicionais de origem de migrantes e atuantes nas negociações sobre migrações internacionais, de que o

quadro parlamentar na ONU não permitiria decisões ambiciosas, no II DAN, sobre o tratamento institucional das migrações e o papel a ser desempenhado pela ONU na matéria. As negociações havidas na 46ª Sessão da Comissão de População e Desenvolvimento (CPD), em abril de 2013, foram sintomáticas da pouca disposição negociadora sobre o tema migratório. Nessas negociações, houve significativo impasse em torno de temas já aprovados em resoluções anteriores da CPD. Assim, a menção à Declaração Universal dos Direitos Humanos foi rejeitada pelos países desenvolvidos, salvo quando se fizesse acompanhar da expressão "depending on their migration status", o que viola flagrantemente a doutrina de direitos humanos[334]. Outro sinal evidente desse quadro foi a ausência de consenso, nas negociações da resolução 67/219, na II Comissão, sobre o tipo de documento ou resultado que emanaria do II Diálogo. Países desenvolvidos defenderam a apresentação de um *Chair's Summary*, ao passo que o G77/China advogava a negociação de *Outcome Document*. A negociação de um *outcome document* era tida pelos PEDs como de grande relevância, sobretudo porque um dos únicos textos sobre migrações negociados pelos Estados-membros e em vigor é o Programa de Ação do Cairo, de 1994, que se encontra defasado no que concerne aos desafios contemporâneos das migrações internacionais. Na ausência de consenso, o G77/China indicou que apresentaria, oportunamente, projeto de Declaração Final do II DAN.

Paralelamente à percepção quanto à baixa probabilidade de se avançar a questão institucional durante o II Diálogo, é preciso levar em conta o processo de negociação dos Objetivos de Desenvolvimento pós-2015, que se iniciou na ONU, em 2012. A possibilidade de se incluir as migrações na Agenda de Desenvolvimento pós-2015 passou a constituir alternativa possível à inserção do tema migratório nas Nações Unidas, mesmo que com base em formato diferente do que o originalmente imaginado – como analisado anteriormente, durante o processo da

334 Diante do impasse, o texto aprovado acabou por resultar de proposta circulada pelo Representante Permanente da Moldávia, Presidente da Sessão.

Comissão Global e do I Diálogo, países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, apresentaram propostas no sentido de que fosse atribuída a instâncias como o ECOSOC ou a Assembleia Geral a liderança no debate e deliberação sobre migrações internacionais. Também a proposta original de Kofi Annan, ao início do I DAN, recomendava a criação de foro específico sobre migrações, inserido na estrutura da ONU.

Em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20 (Rio de Janeiro, 20 a 22 de junho de 2012), aprovou documento intitulado *The Future We Want*, que exortava os países a promover e proteger efetivamente os direitos humanos e a liberdade fundamental dos migrantes, independentemente de seu *status* migratório, em especial mulheres e crianças migrantes, e a tratar a migração internacional por meio da cooperação e do diálogo bilateral, regional e internacional, e com base em enfoque abrangente e equilibrado, que reconheça o papel e as reponsabilidades dos países de origem, trânsito e destino em promover e proteger os direitos humanos de todos os migrantes, evitando abordagens que possam agravar sua vulnerabilidade[335]. O documento determinou, ademais, a criação de Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Open Working Group on Sustainable Development Goals*), o que inspirou o SGNU a estabelecer, também em 2012, a criação de Equipe de Trabalho da ONU sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (*UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*). Em seu relatório ao SGNU, a Equipe de Trabalho afirmou que a melhor governança das migrações, nos países de origem e de destino, seria medida essencial para o tratamento do tema no plano internacional[336]. Em julho de 2012, Ban Ki-moon anunciou, por igual, a criação de Painel de Alto Nível de Personalidades Eminentes sobre a Agenda

335 ONU. Resolução 66/288 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11 de setembro de 2012. *The Future We Want*.

336 ONU. Realizing the Future we want for all. *Report of the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*. New York. Junho de 2012. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf>.

de Desenvolvimento Pós-2015. Houve reuniões sobre a Agenda pós-2015 no período preparatório e durante a 68ª AGNU, em 2013.

O trilho de negociações aberto pela iniciativa do SGNU no contexto da revisão da Agenda de Desenvolvimento pós-2015 ofereceu caminho possível para a inserção do tema migratório nas Nações Unidas, à luz da resistência dos países desenvolvidos de destino em criar foro específico sobre migrações na ONU, e foi explorado nos trabalhos do II Diálogo de Alto Nível. É importante ponderar, contudo, o risco de tal associação vir a consolidar a interface entre migrações e desenvolvimento como única perspectiva viável para as negociações sobre migrações internacionais, na ONU, impedindo considerações mais políticas e abrangentes, que englobem, por exemplo, os direitos humanos, a xenofobia, a regularização e a integração dos migrantes nos países de origem, aspectos que não encontram respaldo entre os países desenvolvidos. Não por acaso, a inserção das migrações na Agenda de Desenvolvimento pós-2015 não tem sido rechaçada pelos países desenvolvidos de destino. Ao contrário, o Representante Especial do SGNU para Migrações, que se alinha com as posições desse grupo, a tem realçado, com ênfase, como meio de se integrar o tema à ONU.

Com vistas a garantir que resultasse do II DAN algum documento que refletisse o empenho dos líderes mundiais em relação ao tema migratório, a delegação do México em Nova York iniciou, em março de 2013, processo de negociação intergovernamental sobre eventual Declaração Final do Diálogo. Sinalizou a delegação mexicana os seguintes temas que orientariam o *draft zero* da resolução: i) reconhecimento do fenômeno migratório como questão que precisa ser integrada à agenda da ONU; ii) inclusão da migração internacional na Agenda de Desenvolvimento pós-2015; iii) reconhecimento dos trabalhos do FGMD; e iv) interação entre os Estados e o *Global Migration Group*. O primeiro item respondia à percepção do México e demais PEDs que muito falta a ser alcançado para se incorporar as migrações à agenda e atividades da ONU, embora venha a Organização tratando do tema

há mais de duas décadas no âmbito das II e III Comissões. Quanto ao segundo item, realçou o México a necessidade de se responder ao chamado da Rio+20 para o cumprimento das obrigações estatais de proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição migratória, e de reconhecimento das responsabilidades dos países de origem, trânsito e destino frente ao migrante.

O projeto de resolução apresentado pelo México incluiu aspectos considerados polêmicos, como a referência à relevância da Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, bem como da mais recente Convenção 189 da OIT sobre o Trabalho Decente dos Empregados Domésticos. A minuta continha, ainda, crítica aos métodos de trabalho do FGMD. O documento solicitava que esses métodos fossem revisados, de forma a permitir interação mais significativa entre os diferentes atores, assim como a possibilitar maior previsibilidade e o seguimento apropriado dos trabalhos do Foro. Como demonstrado, entre as principais críticas ao FGMD sobressai-se justamente a pouca transparência com que se definem a agenda e os métodos de trabalho das sessões, assim como a pouca permeabilidade da troica às posições apresentadas por PEDs, seja em sua capacidade nacional ou por intermédio de grupos regionais. Foi essa, como se recorda, a posição comum acordada nos grupos regionais da América do Sul em preparação ao II DAN, como analisado no capítulo 2. As negociações da minuta de Declaração Final foram conduzidas pelo México junto a grupos regionais e principais países de interesse no tema migratório, o que foi considerado pouco transparente por algumas delegações em Nova York.

As negociações resultaram em texto consensual, que constituiu a Declaração Final do II DAN. O texto final não contemplou, contudo, elementos importantes do debate, que constavam da minuta originalmente circulada pelo México. Foram suprimidos trechos mais incisivos sobre a importância da Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e não houve menção à Convenção 189

da OIT. Adotou-se parágrafo que apenas "notes the contribution of applicable international conventions, incuding the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families"[337]. A crítica aos métodos de trabalho do FGMD foi também eliminada, e o *outcome document* reconhece o Foro como espaço valioso para "discussões abertas e transparentes, que ajudam a construir confiança entre os vários *stakeholders*". No que se refere à relação entre o FGMD e a ONU, tema importante para os PEDs e organizações internacionais dedicadas ao tema migratório, notou-se apenas que a ONU "pode beneficiar-se dos resultados e debates do Foro Global".

Por outro lado, a aprovação de Declaração Final é elemento positivo, pois contribuiu para realçar a importância atribuída pelos países às migrações internacionais e para sinalizar a viabilidade do tratamento do tema na ONU. Ademais, o texto estabeleceu vinculação entre as migrações e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de uma maneira que valorizou a mobilidade das pessoas como fator de promoção do desenvolvimento sustentável, conforme o conceito de desenvolvimento sustentável acordado na Rio-92 e reiterado na Rio+20. Tal inserção é positiva, pois propõe discussão sobre a relação entre migrações e desenvolvimento em nova base, a saber, a migração internacional como vetor do conceito mais amplo de desenvolvimento sustentável, com base nos três pilares de sustentabilidade, a saber, econômico, ambiental e social. Também nesse diapasão, o discurso do G77/China ao II DAN ponderou que "the migration and development agenda goes beyond local infrastructure", reforçando o escopo mais abrangente da sustentabilidade associada ao desenvolvimento. Este conceito amplo de desenvolvimento contrapõe-se à noção mais limitada do termo que tem norteado os trabalhos do FGMD – e que é favorecida

337 *Declaration of the High Level Dialogue on International Migration and Development*. Texto circulado em Nova York ao final do II Diálogo de Alto Nível.

pelos países desenvolvidos de destino –, no qual o migrante é reduzido a um "insumo econômico".

O Brasil foi representado no II Diálogo pelo então Secretário Nacional de Justiça, Dr. Paulo Abrão. Em seu discurso, Abrão recordou a dimensão histórica das migrações para a formação do povo brasileiro e sua contribuição para a diversidade cultural e política do País. Indicou que 2013 marcara período de reflexão nacional sobre a posição do Governo brasileiro frente à migração – em alusão ao debate em curso sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro. Afirmou, nesse contexto, que políticas migratórias devem integrar mecanismos de promoção da cidadania, integração, mobilidade social e inclusão dos migrantes nas sociedades de destino, sendo a participação direta dos migrantes aspecto fundamental na formulação e supervisão das políticas e programas migratórios. Para o Secretário Nacional de Justiça, esse é o conceito amplo de desenvolvimento que norteia a política migratória do Brasil[338] – que se alinha com a interpretação ampliada de desenvolvimento, consagrada no princípio do desenvolvimento sustentável.

O representante brasileiro identificou três desafios concretos referentes às migrações: i) a necessidade de internalização dos tratados e acordos internacionais de direitos humanos, bem como a harmonização das regras, com vistas a estabelecer uma cultura jurídica que não seja discriminatória ao migrante; ii) a definição de competências institucionais voltadas à integração dos migrantes em todos os aspectos, a saber, econômico, social, cultural e produtivo; e iii) a inclusão dos migrantes como atores relevantes na formulação de políticas e programas migratórios, nos âmbitos nacional, regional e internacional. Afirmou, ainda, ser o respeito aos direitos humanos dos migrantes a única possibilidade de se garantir o desenvolvimento global.

338 BRASIL. Discurso do Chefe da Delegação ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Nova York, 3 de outubro de 2013. Disponível em: <https://papersmart.unmeetings.org/ga/68th-session/hld-international-migration-and-development/statements>.

Cabe reconhecer, nesse contexto, a utilidade do Diálogo de Alto Nível como instrumento para dar visibilidade internacional ao tema migratório e, em particular, sua importância como foro para balizar as visões dos países em relação a migrações, dada a natureza global do Diálogo e a participação igualitária dos diferentes países. É preciso ponderar, contudo, que a relevância do Diálogo advém do fato de inexistirem estruturas mais sofisticadas para o tratamento global do tema, em particular no sistema onusiano. Na ausência dessa estrutura, o assunto segue tratado, no plano internacional, de forma fragmentada e, muitas vezes, descoordenada.

Ao fim e ao cabo, a despeito da aprovação da Declaração Final, o II Diálogo não aportou elementos verdadeiramente novos ao debate sobre migrações internacionais. A questão institucional do tratamento do tema, em particular, não foi debatida de maneira satisfatória. Não houve debate entre os chefes de delegação sobre a questão da governança das migrações ou encaminhamento das posições acordadas em âmbito regional como aporte para o II DAN – conforme demonstrado no capítulo 2, a Conferência Sul-Americana e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos haviam enviado posição comum ao evento, em que manifestavam críticas aos trabalhos do FGMD e solicitavam fosse o tema migratório inserido na ONU. No processo preparatório ao II Diálogo, inclusive, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos dos Migrantes, François Crépeau, havia retomado o tema do arranjo institucional para a governança global das migrações, no contexto de relatório amplo sobre a questão migratória, com recomendações para subsidiar o II DAN[339], o que não foi, contudo, tratado no evento.

No documento, Crépeau fez referência às propostas apresentadas pela CGMI para a governança global das migrações (que foram analisadas no capítulo 4 da tese). Na introdução de seus comentários às propostas da CGMI, Crépeau assinalou sua preocupação quanto ao fato de o debate

339 ONU. Documento 68/283, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* – Note by the Secretary-General.

internacional sobre migrações ocorrer fora da ONU e desvinculado do arcabouço internacional sobre direitos humanos. Para o Relator Especial, esse cenário permite a concentração do debate nos aspectos econômico-comerciais das migrações, sem a necessária dimensão de direitos humanos. Apontou, ainda, a fraca transparência e capacidade de responsabilização (*accountability*) do Foro Global sobre Migrações e Desenvolvimento, o que decorre de sua natureza informal, da ausência de mandato de proteção e da sua fraca memória institucional. Embora reconheça a utilidade do FGMD como espaço para debates, Crépeau defende o fortalecimento da governança global das migrações. Para o Relator Especial, a ONU seria, nesse contexto, o espaço primordial para discussão das migrações, dada a sua capacidade de abarcar a extrema complexidade dos movimentos migratórios em todas as suas dimensões, inclusive de direitos humanos, que constitui um dos pilares da Organização.

Crépeau analisa as opções apresentadas pela CGMI e conclui ser útil o reinício de debate amplo sobre as propostas, com vistas a se buscar o fortalecimento da governança internacional das migrações. Recorda, a propósito, o debate havido na II Comissão, no primeiro semestre de 2013, no processo de negociação da Resolução 67/219, quando o G77 propôs que o Diálogo de Alto Nível fosse institucionalizado e ocorresse a cada três anos, como meio de se fortalecer o tratamento do tema migratório na ONU – proposta que foi rechaçada pelos países desenvolvidos e, consequentemente, não integrou a Resolução 67/219. Ante o insucesso dessa iniciativa, o Relator conclama os Estados a considerarem a criação de novo foro, na estrutura da ONU, com mandato específico para o tratamento das migrações internacionais, a partir das opções apresentadas pela CGMI em seu Relatório, em 2005.

Crépeau considera como mais "viável" a inclusão da OIM na estrutura da ONU. Alerta o Relator, contudo, que esse objetivo demandaria negociação ampla da estrutura financeira e de um novo mandato para a OIM, que tenha por base o arcabouço internacional

sobre direitos humanos. À OIM deveria ser atribuído mandato legal de proteção, pautado pelos tratados de direitos humanos, inclusive a Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias e os princípios da Carta da ONU. O mandato legal de proteção dos migrantes deveria refletir-se também nas operações desenvolvidas, no campo, pela OIM, que deveria, consequentemente, abdicar de atuar nos questionáveis centros de detenção de migrantes. Crépeau afirma que essa ampla alteração de forma e de fundo é requisito indispensável para a inserção da OIM na ONU e para sua designação como agência líder em migrações. De toda maneira, pondera que, mesmo após essa mudança, a OIM não prescindiria da coordenação com outras agências relevantes das Nações Unidas, como a OIT, o ACNUR, a Unicef ou o Escritório do Alto Comissário de Direitos Humanos, na implementação de suas atividades na área migratória. Cabe notar, a propósito, que a ampla revisão da estrutura e do mandato da OIM não parece viável, pois demandaria esforço diplomático tão intenso quanto aquele necessário para se criar uma nova agência na ONU. Ademais, os países desenvolvidos de destino, tendo à frente os EUA, não aceitariam abrir mão da OIM no seu formato atual, haja vista sua função de braço executivo, no plano internacional, das políticas migratórias dos países de destino. O relatório de Crépeau foi importante na medida em que reafirmou a utilidade da retomada do debate sobre o arranjo institucional para o tratamento multilateral das migrações. Não há registro oficial, entretanto, sobre o encaminhamento dado ao Relatório durante o II DAN.

Em suma, o fato novo que o II Diálogo aportou foi a caracterização das migrações como vetor de promoção do desenvolvimento sustentável, no contexto da inserção do tema migratório na Agenda de Desenvolvimento pós-2015. A vinculação entre migrações e o conceito mais amplo de desenvolvimento sustentável, conforme adotado na declaração final do II Diálogo, representa um avanço conceitual, pois permite que se vá além dos aspectos meramente econômicos e se considere preocupações de ordem social, ambiental e outras. Essa

interpretação mais ampla de "desenvolvimento", embutida no conceito de desenvolvimento sustentável adotado na primeira Conferência do Rio (a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992), permite que se incorpore a dimensão do migrante como sujeito de direitos, em abordagem que considere a obrigatoriedade da proteção de seus direitos humanos e que leve em conta as responsabilidades comuns, mas diferenciadas dos países de destino e de origem na resposta às migrações internacionais. A vinculação entre migrações e desenvolvimento sustentável constitui, portanto, caminho a ser explorado pelos PEDs nas negociações na ONU sobre a Agenda pós-2015, como meio de se garantir a inclusão do tema migratório na agenda da Organização. Não deve representar, contudo, a única opção para garantir a inclusão institucional do tema das migrações na estrutura das Nações Unidas, o que é analisado no capítulo 6 da tese, a título de recomendação.

Como demonstrado nos capítulos 4 e 5, em particular na análise da Comissão Global sobre Migrações Internacionais e dos dois Diálogos de Alto Nível sobre Migrações e Desenvolvimento, o pleito pela inserção do tema migratório na ONU, presente pelo menos desde os anos 90, foi manipulado por países desenvolvidos de destino de migrantes, em coordenação, mais recentemente, com o Representante Especial do SGNU para Migrações, no sentido de se evitar a institucionalização de debate migratório integral na ONU.

Considerações de poder têm motivado a estratégia dos países desenvolvidos de destino de evitar a inserção institucional das migrações no sistema onusiano. Ao obstaculizar a criação de foro novo nas Nações Unidas, com mandato mais abrangente sobre o tema, os países desenvolvidos de destino logram manter o controle do assunto, controle esse que muito provavelmente ficaria reduzido caso a liderança no tratamento do tema passasse a uma organização internacional – a ONU – em que os países desenvolvidos estão em desvantagem numérica e que dispõe de autonomia funcional e financeira muito maior que a OIM

ou o FGMD. Não deve passar despercebido aos países desenvolvidos de destino que os PEDs atuam de maneira mais coordenada na ONU, por intermédio do Grupo dos 77 e China, entre outros, o que não ocorre nos demais foros globais sobre migrações, como a OIM e o FGMD, onde os países em desenvolvimento atuam, em geral, a título nacional (ou, no máximo, regional, no caso da OIM). A fragmentação do atual regime internacional sobre migrações, com toda a sua debilidade institucional, e a ineficácia de foros como o FGMD, atende aos interesses dos países desenvolvidos de destino, que desejam evitar qualquer interferência de instâncias multilaterais em suas políticas nacionais migratórias, desde os primórdios da formação do regime, no pós-Segunda Guerra Mundial. Ao fim e ao cabo, contudo, a fraca institucionalização do tema migratório no sistema internacional acaba por deixar a pessoa do migrante em posição de grande vulnerabilidade. Essa situação, além de ser contrária aos interesses dos países de origem dos migrantes – em sua maioria PEDs – não parece compatível com os compromissos assumidos pela comunidade internacional com a proteção dos direitos humanos.

A fragmentação e debilidade institucional do regime vigente sobre migrações internacionais constitui empecilho à formulação de respostas apropriadas e abrangentes ao fenômeno migratório, o que se reflete no crescente aumento dos fluxos irregulares de migrantes e nas alarmantes violações de seus direitos humanos e de sua integridade física. A insuficiência da resposta internacional é percepção não só dos PEDs de origem de migrantes, mas de organizações internacionais e não governamentais humanitárias envolvidas com o tema migratório. A análise do processo negociador multilateral traz elementos importantes ao debate nacional, e vice-versa. No plano nacional, a fragmentação do regime sobre migrações reflete-se também, na maioria dos países, sobretudo PEDs e países de menor desenvolvimento relativo, na dispersão de competências entre as instituições envolvidas com o tema e impede a elaboração de resposta sustentável aos desafios contemporâneos das migrações.

Conclusões

O atual regime sobre migrações internacionais não consegue responder aos desafios contemporâneos do tema migratório, o que se reflete no aumento do número de migrantes, sobretudo irregulares, malgrado o enrijecimento das medidas de controle de entrada, bem como na crescente violação dos direitos humanos dos migrantes – que afeta a todos os países de origem, inclusive o Brasil. O atual regime, baseado numa diferenciação conceitual artificial entre refugiados e migrantes, foi forjado de maneira a refletir os interesses dos países desenvolvidos de destino ao final da Segunda Guerra Mundial. Atualmente, assim como os demais países de origem de migrantes, o Brasil não encontra no regime vigente espaço multilateral legítimo para manifestar e fazer velar seus interesses e percepções em relação às migrações, uma vez que os foros multilaterais que cuidam do tema, a saber, a OIM e o FGMD, são instâncias informais, desvinculadas da ONU e onde os países desenvolvidos de destino exercem liderança *de facto*. Os dois Diálogos de Alto Nível sobre Migrações e Desenvolvimento, realizados até o momento, não ofereceram respostas eficazes ao assunto e não resultaram em arranjo institucional que atenda aos interesses dos PEDs; os países desenvolvidos de destino têm resistido a todas as tentativas de se institucionalizar o tratamento do tema nas Nações Unidas. Como país de destino de migrantes, por sua vez, o Brasil não

encontra no âmbito multilateral espaço que permita ao país influenciar os princípios e normas que deverão regular o tratamento internacional do tema migratório, de acordo com a experiência nacional de acolhida e integração dos migrantes, e que se aplicarão, inclusive, aos brasileiros no exterior.

A fragmentação do regime internacional vigente sobre migrações não atende aos interesses do Brasil e dos PEDs em geral. Como comentado ao longo do trabalho, a dispersão de foros internacionais que tratam de migrações contribui para a fragmentação do tratamento do tema também no plano nacional, haja vista a especialização dos debates sobre negociações em agências múltiplas, onde participam distintas instâncias nacionais, que atuam, muitas vezes, sem a devida coordenação no plano interno – problema particularmente agudo para os PEDs. Na ausência de instituição global, na estrutura onusiana, com mandato abrangente sobre migrações e participação mais igualitária dos Estados, os países, sobretudo os desenvolvidos de destino, continuam a abordar o tema em bases unilaterais, o que leva a uma falta de coerência entre as decisões acordadas no plano nacional, regional e multilateral e a um afastamento das obrigações assumidas no âmbito do arcabouço internacional sobre direitos humanos. Assim como a maior coerência nas políticas nacionais e regionais pode contribuir para a governança das migrações no plano global, também é correto o inverso: um modelo de governança global mais sólido e abrangente contribui para aperfeiçoar e fortalecer processos nacionais e regionais, por meio do debate global de práticas e princípios para o tratamento do tema migratório.

É forçoso reconhecer a dimensão das migrações internacionais no mundo contemporâneo, bem como sua complexidade e caráter global. Cabe, também, reconhecer que o Brasil está plenamente inserido no fenômeno migratório, como país de origem e de destino de migrantes. Embora ainda reduzidos em termos relativos, o número de brasileiros no exterior e o número de estrangeiros no Brasil são significativos (a diáspora supera a população de muitos estados brasileiros e de países

vizinhos, conforme demonstrado no capítulo 2). O enrijecimento progressivo dos controles migratórios dos países desenvolvidos de destino, em geral ao arrepio das obrigações internacionais de direitos humanos, afeta o País. Isso se dá não só por serem os brasileiros no exterior vítimas em potencial dessas medidas, mas por seu possível efeito no estabelecimento de rotas alternativas de migrantes internacionais para o Brasil. Recorde-se que o fechamento das fronteiras na Guiana Francesa foi um dos fatores que reforçou a vinda de haitianos para o Norte do Brasil. Ademais, o desempenho positivo da economia brasileira nos últimos anos tem atraído número maior de migrantes não só da América do Sul, mas também de países africanos e ibéricos. O número crescente de bolivianos, senegaleses, portugueses e espanhóis que chegam ao Brasil é reflexo dessa tendência. As migrações são uma realidade que impõe desafios complexos ao País.

O fato de a OEA haver sido acionada para avaliar a situação dos centros de acolhida a migrantes haitianos no Acre é exemplo concreto de que a resposta do Governo brasileiro, assim como de todos os demais países, às migrações não mais se restringirá ao ambiente nacional, como nos primeiros fluxos mais significativos de migrantes ao Brasil, no século XIX, mas poderá ter repercussões importantes no plano internacional. A coerente e internacionalmente reconhecida atuação do Brasil na área de direitos humanos é capital diplomático que não pode ser negligenciado por medidas adotadas em relação às migrações, as quais, na ausência de ordenamento normativo interno consolidado, possam implicar retrocesso no cumprimento das obrigações do País em termos de proteção dos direitos humanos.

O tema migratório deve ser reconhecido internamente como elemento relevante da agenda da política interna e externa do País. As discussões sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro demonstram que a sociedade e o governo têm progressivamente se dado conta desse fato. A própria manifestação de posições diferentes e às vezes discordantes por parte de órgãos envolvidos com o tema, conforme

comentado no capítulo 2, indica que tem havido certo amadurecimento no debate interno nessas instâncias sobre as perspectivas em relação aos rumos da política migratória no Brasil. Por outro lado, as dúvidas internas ainda existentes sobre como lidar com o caso dos migrantes haitianos (em linhas gerais, o contraponto entre a perspectiva de direitos humanos e preocupações quanto a eventual efeito da política de acolhida e integração dos haitianos como elemento de atração de fluxos ainda maiores de migração irregular) precisarão ser superadas, para que o País possa preparar-se, inclusive, para administrar os desafios migratórios do futuro, em que o Brasil poderá assumir renovada importância como país de destino. Seria importante expandir o debate nacional sobre a revisão do Estatuto, de maneira a incluir a visão dos próprios migrantes e de organizações da sociedade civil que lidam diretamente com o tema. A realização, em 2014, da Primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, conforme anunciado pelo Secretário Nacional de Justiça em seu discurso no II Diálogo de Alto Nível, representou importante oportunidade para ampliar o diálogo, com vistas a contribuir para a formação de política migratória nacional, abrangente, sólida e baseada na proteção dos direitos humanos. Caberia incluir nesse processo debate sobre a ratificação da Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, que sinalizaria o compromisso do Brasil com a proteção e respeito aos direitos humanos dos migrantes.

O Itamaraty tem importante papel a desempenhar no amadurecimento de uma posição nacional consolidada sobre migrações internacionais. A experiência do Ministério no espectro mais amplo das negociações afetas a migrações, que inclui a área de direitos humanos e as negociações consulares, poderá contribuir para avaliação crítica e mais acurada da realidade e dos impactos das migrações no País, sem perder de conta a dimensão internacional da ação a ser adotada pelo Governo sobre o tema. O Itamaraty deveria, assim, buscar levar às negociações sobre a revisão do Estatuto do Estrangeiro essa perspectiva mais abrangente sobre as migrações internacionais.

É necessário manter e aprofundar a coordenação estreita entre as instâncias envolvidas com o tema migratório no Itamaraty, de forma a contemplar a complexidade da questão. As negociações sobre integração regional em temas migratórios vão além de aspectos consulares, referentes à concessão de vistos ou outros assuntos similares, mas abordam questões mais amplas, como a integração dos migrantes na sociedade de destino, o que envolve a implementação das obrigações assumidas pelo Estado em termos de direitos humanos no plano internacional. Igualmente relevante é a experiência prática do Itamaraty na negociação dos aspectos concretos da relação bilateral consular, em particular no atendimento e proteção ao brasileiro no exterior, subsídio relevante para balizar as negociações sobre migrações no plano multilateral.

Com base na construção de debate amplo sobre a dimensão das migrações para o Brasil, o País deveria promover a retomada da discussão, na ONU, sobre a arquitetura institucional para o tratamento do tema migratório. O arranjo institucional para tratamento das migrações foi questão central do I Diálogo de Alto Nível e da Comissão Global sobre Migrações Internacionais, mas, conforme demonstrado, não figurou na agenda do II Diálogo. Nesse processo, cabe recordar a análise apresentada pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos dos Migrantes acerca das opções de arranjo institucional para tratamento do tema migratório, conforme analisada no capítulo 5. O Relator Especial, em sua conclusão, apontou a conveniência da retomada do debate institucional na ONU, à luz da reconhecida insuficiência do regime vigente para responder às demandas contemporâneas das migrações e, sobretudo, de velar para a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

A retomada dos debates na ONU deve ser precedida, naturalmente, de reflexão interna, no País, sobre o arranjo institucional multilateral mais apropriado para o tratamento das migrações. Tema central nessa reflexão seria a identificação do papel a ser desempenhado pelas Nações

Unidas na matéria. Conforme já comentado, é a posição defendida na presente tese o fortalecimento do papel da ONU nas migrações internacionais, instância reconhecida como foro natural e âmbito adequado para a participação, em condições de maior igualdade, de todos os Estados, seja país desenvolvido ou em desenvolvimento seja país de destino, de trânsito ou de origem dos migrantes. Caberia se trabalhar para a identificação de uma instância específica no sistema onusiano como *locus* para a coordenação e deliberação do tema migratório no plano internacional. Nesse contexto, pode-se considerar a posição apresentada pelo Brasil durante o processo preparatório ao I Diálogo de Alto Nível sobre Migrações e Desenvolvimento, no sentido de se conferir tal responsabilidade à Assembleia Geral da ONU. A AGNU pareceria ser o espaço mais apropriado para abordagem abrangente e sistemática do tema, em que se levem em consideração os interesses de todos os grupos de países, seja de origem, trânsito ou destino, assim como das organizações internacionais relevantes. A designação da AGNU favoreceria, ademais, a maior participação da sociedade civil, assim como de associações de representantes dos migrantes.

De forma concreta, o tratamento do tema no âmbito da AGNU poderia dar-se de diferentes maneiras. A primeira possibilidade seria pela realização mais frequente de encontros de alto nível, nos moldes do Diálogo de Alto Nível, em intervalos mais reduzidos, talvez a cada dois anos ou três anos (essa possibilidade, como se viu, foi sugerida pelos PEDs na II Comissão, anteriormente ao II Diálogo, nas negociações da Resolução 67/219, mas não obteve o apoio dos países desenvolvidos de destino). No período intersessional, o tema migratório continuaria a constar da agenda da II Comissão, no contexto da qual se avaliaria a implementação das recomendações adotadas ou dos processos negociados no âmbito dos Diálogos. Os resultados seriam submetidos à AGNU.

Outra possibilidade para inserção mais consistente do tema nas Nações Unidas seria a criação de um Foro específico da ONU sobre

Migrações, vinculado à AGNU ou ao ECOSOC. Esse Foro das Nações Unidas sobre Migrações, aberto a todos os membros da ONU, reunir-se-ia regularmente, com mandato abrangente e com base em agenda a ser negociada entre os países. Poderia contemplar, inicialmente, mandato com período limitado, após o qual se avaliariam seus resultados, com o fim de se deliberar sobre sua permanência na estrutura onusiana. O Foro sobre Migrações poderia ter como modelo o Foro das Nações Unidas sobre Florestas, que teve mandato inicial de cinco anos, após o qual se decidiu por sua institucionalização na estrutura da ONU, como órgão subsidiário. O Foro sobre Migrações poderia basear-se em Genebra, de forma a facilitar sua coordenação com as agências internacionais humanitárias que têm interface com o tema migratório, como o ACNUR, a Cruz Vermelha e o Conselho de Direitos Humanos. Também a OIM está sediada em Genebra. Imprimir-se-ia, assim, viés mais operacional aos trabalhos do Foro. Nesse formato, o Foro poderia ser menos custoso, do ponto de vista administrativo e financeiro, que a alternativa de criação de nova agência especializada da ONU sobre migrações (o Foro poderia, por exemplo, ser secretariado pelo pessoal permanente do Secretariado da ONU em Genebra e poderia ocupar espaço no próprio *Palais des Nations*).

A apresentação de proposta para início de debate consolidado na ONU sobre o arranjo institucional mais apropriado para migrações deveria partir de atuação coordenada do Brasil com países *like-minded*, de forma a se formar frente de países que assuma a liderança do processo na ONU. Os países sul-americanos seriam parceiros preferenciais para o Brasil nesse processo, haja vista os avanços obtidos no plano regional na livre circulação de pessoas e na integração dos migrantes nas sociedades de destino, como analisado no capítulo 2. O Brasil poderia lançar essa iniciativa no âmbito da Conferência Sul-Americana para Migrações, onde certamente contaria com o apoio dos parceiros regionais, que consensuaram, anteriormente ao II DAN, posição comum de crítica ao regime vigente e de demanda pela inserção do tema migratório na

ONU. Uma vez consensuada posição comum na CSM, o Brasil e os parceiros sul-americanos poderiam propor na II Comissão a retomada dos debates sobre o arranjo institucional das migrações. Os avanços obtidos na região sul-americana na consolidação de uma cidadania comum e da livre circulação de pessoas, além das medidas adotadas em prol da regularização e integração dos migrantes, credenciam o País como interlocutor legítimo sobre o tema. À luz da ampla dimensão e relevância das migrações na política nacional e externa de vários PEDs, entre os quais os países africanos e o México, o maior protagonismo do Brasil na matéria, em prol dos direitos humanos dos migrantes, poderia constituir importante capital diplomático a ser utilizado pelo País nas diversas frentes de negociação de seu interesse na ONU, em outras áreas.

Paralelamente ao propósito de se propor o reinício dos debates sobre a arquitetura institucional das migrações, cabe avançar as negociações para inclusão das migrações na Agenda de Desenvolvimento pós-2015, no contexto do processo iniciado pelo SGNU, em 2012. A caracterização da mobilidade humana como impulsionadora do desenvolvimento sustentável, conforme identificado na declaração final do II Diálogo, permite promover abordagem mais positiva das migrações – e dos migrantes – no contexto amplo da sustentabilidade, que poderia incluir a dimensão humana do desenvolvimento. No caso das migrações, permitiria realçar a dimensão humana do tema e o associado reconhecimento do migrante como sujeito de direitos. Esse reconhecimento reveste-se de grande relevância à luz da tendência atual de se enfatizar de forma excessiva os aspectos puramente econômicos das migrações, tratando-se o migrante como *commodity*, como um insumo produtivo ou fonte de remessas. A retirada da condição humana do migrante, que passa a ser visto como "objeto", constitui primeiro passo para a violação sistemática de seus direitos humanos, processo que ocorre também em relação a outros grupos considerados minorias. A abrangência do conceito de desenvolvimento sustentável permitiria, também, a consideração de aspectos mais políticos relacionados ao

tratamento das migrações, como o respeito às obrigações internacionais consulares e de direitos humanos, a integração nas comunidades de destino, a xenofobia, as condições dos campos de detenção de fluxos mistos (integrados, indistintamente, por migrantes e refugiados), e a própria questão institucional para tratamento do tema migratório.

Visão mais crítica do tema poderia questionar as vantagens de se conferir à ONU o papel de coordenação sobre o tema das migrações internacionais. Poder-se-ia considerar que o debate na ONU seria de natureza excessivamente retórica e não incidiria em resultados concretos no âmbito das negociações bilaterais sobre migrações, sobretudo no que tange às políticas migratórias dos países desenvolvidos receptores de migrantes. Essa visão, mais "pragmática" ou "realista", consideraria difícil se alcançar posição mínima comum em negociações multilaterais, em razão da dimensão das preocupações de soberania e segurança, para os países desenvolvidos, no tratamento do tema migratório. Em resposta, contudo, cabe, em primeiro lugar, se realçar o fato de serem as migrações, apesar de sua relevância e magnitude, o único dos grandes temas globais que não é tratado no âmbito de uma instituição multilateral com mandato abrangente e de alguma maneira associada ao sistema da ONU[340]. Ademais, mesmo se levarmos em conta os diferentes tempos existentes entre os processos negociadores multilateral, regional e bilateral, não há como considerá-los excludentes. Ao contrário, as negociações nessas esferas se alimentam e se reforçam mutuamente, e a obtenção de vitórias e avanços em um dos planos contribui inegavelmente para o avanço das negociações nos outros planos, dada a formação de massa crítica e de precedentes políticos.

A ONU possui, ainda, significativo poder de mobilização e de convocação, que vai além dos limites setoriais das agências técnicas envolvidas com o tema migratório e instâncias com mandatos limitados, como a OIM e o FGMD. A institucionalização das migrações na ONU

340 Assinale-se que, mesmo na área econômica, a OMC e as instituições de *Bretton Woods* – Banco Mundial e FMI – têm o *status* de instituições afiliadas à ONU.

contribuiria, assim, para que houvesse maior coerência, em cada país, entre as ações de todas as instâncias envolvidas na regulação do tema migratório, promovendo a consolidação de políticas nacionais mais abrangentes e coerentes, particularmente nos PEDs. Em lugar da fragmentação interna do tratamento do tema nos PEDs, representada pela participação individual das agências no debate sobre aspectos particulares das migrações, poder-se-ia promover participação ampla das instâncias nacionais envolvidas, em um ambiente político e por meio de abordagem mais equilibrada e integral.

A inserção do tema nas Nações Unidas, com a possível criação de um Foro sobre Migrações, vinculado à AGNU, traria vantagens e benefícios tanto para os migrantes em si quanto para seus países de origem. Deve, assim, ser defendida pelo Brasil e outros PEDs, inclusive como parte de sua estratégia para suas negociações bilaterais, a despeito das resistências dos países desenvolvidos e das dificuldades verificadas, até o momento, para se lograr maiores avanços, no âmbito multilateral, sobre o tema. Eventual iniciativa diplomática nesse sentido deve ser precedida, como indicado, por adequada coordenação entre os países em desenvolvimento. O início de processo multilateral na ONU sobre o arranjo institucional para migrações não se dará, assim, em detrimento dos demais foros de negociação, como os bilaterais e regionais, onde o Brasil vem logrando importantes resultados. Pelo contrário, o início desse processo em muito contribuiria para chamar a atenção da comunidade internacional e da mídia sobre o tema, bem como para formar massa crítica para a identificação de princípios gerais para nortear o tratamento do tema, nos planos bilateral e regional. Mesmo diante das resistências dos países desenvolvidos, a expansão das atribuições das instâncias multilaterais no tema, particularmente na ONU, contribuiria para fortalecer os países de origem nas suas negociações bilaterais com os países de destino.

O interesse do processo na ONU é promover, no longo prazo, a normatização das migrações, seja pela implementação dos instrumentos

já existentes, como a Convenção de 1990 sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, seja pela negociação de novo arcabouço que responda aos desafios contemporâneos do tema. Tal normatização seria coerente com os princípios da política externa brasileira, que tem, no fortalecimento e respeito ao Direito Internacional, uma de suas principais diretrizes. Coincidiria, por igual, com o pleito consensual da região sul-americana em favor da inserção e normatização do tema migratório nas Nações Unidas, conforme posição acordada no contexto preparatório ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

Livros, artigos e documentos oficiais:

ADITAL. *NOTÍCIAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE*. 10 anos do Acordo de Livre Trânsito e Residência no MERCOSUL. 14 de novembro de 2012. Disponível em: <www.adital.com.br/site/noticia>.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Atuação Governamental em Relação às Comunidades Brasileiras no Exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009.

_____. MERCOSUL e o Conselho Nacional de Imigração. In: *MERCOSUL e as Migrações*: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas. Brasília: MTE, 2000.

AMARAL, Ernesto; FUSCO, Wilson. Shaping Brazil: the role of international migration. *Migration Policy Institute*, 2005. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?id=311>.

ANNAN, Kofi. Why Europe needs an Immigration Strategy, 29 de janeiro de 2004. Disponível em: <http://www.un.org/News/ossg/sg/stories/sg-29jan2004.htm>.

BANCO MUNDIAL. *Migration and Development Brief*. 2012. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/MigrationandDevelopmentBrief16.pdf>.

BBC BRASIL. *Brasil tem 600 mil imigrantes ilegais, diz entidade*. 27 de março de 2008. Disponível em: <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080320_imigracaobrasililegais.shtml>.

BETTS, Alexander. *Global Migration Governance*, 2008. Disponível em: <www.globaleconomicgovernance.org>.

BETTS, Alexander. *Global Migration Governance* – the emergence of a new debate. Oxford University. Disponível em: <www.globaleconomicgovernance.oxford>.

_____. Towards a soft law framework for the protection of vulnerable migrants. 2008. ACNUR. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts_SoftLaw_Paper.pdf>.

BHAGWATI, Jagdish. *Borders beyond control*, 2003. Disponível em: <www.cfr.org/publications/5356/borders_beyond_control.html>.

_____. *Deeply flawed report on international migration*, 5 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/1/ecb4dee0--35c9-11da-903d-00000e2511c8.html#axzz1dymDWvUh>.

BRASIL. Discurso do Chefe da Delegação ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Nova York, 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.un.org/migration/statements.html>.

_____. Discurso do Chefe da Delegação ao II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. Nova York, 3 de outubro de 2013. Disponível em: <https://papersmart.unmeetings.org/ga/68th-session/hld-international-migration-and-development/statements>.

CANADÁ. Discurso do Chefe da Delegação ao Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento. 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.un.org/migration/statements.html>.

CARENS, Joseph H. *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*. 1987. Disponível em: <www.mrrena.com/misc/carens_borders.php>.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

CELAC. PRESIDENCIA PROTEMPORE. *Asamblea General de Naciones Unidas* – Segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo – Intervención de Cuba en representación de la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños.

CHAMIE, Joseph; MIRKIN, Barry. *Who's Afraid of International Migration in the United Nations?*, 2009. Disponível em: <http://www.cmsny.org/doc/press_releases/chamie_mirkin_migration_fear.pdf>.

COMISSÃO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. *Migration in an interconnected world*: new directions for action, 2005. Genebra: CGMI, 2005.

CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES, *X CSM, Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, Contexto y Perspectiva*, Bolívia: CSM, 2010.

_____. X CSM. *Declaração de Princípios Migratórios e Lineamentos Gerais da Conferência Sul-Americana de Migrações*. 2010. Disponível em: http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/3Declaracion princípios POR.pdf.

_____. DOCUMENTO DE TRABAJO. *Posición de la Conferencia Sudamericana sobre migraciones ante el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo de las Naciones Unidas*. 2013. Documento aprovado na VIII Reunião Intersessional da CSM.

ESTADÃO. *A Muralha Europeia contra Migrantes*. 3 de novembro de 2013, p. A16.

_____. Qualificação profissional vai facilitar permanência de estrangeiro no Brasil. 13 de novembro de 2012.

FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no Exterior*. Brasília: FUNAG, 2007.

FOLHA DE S. PAULO. *OEA debaterá tratamento dado por Brasil a haitianos*. 25 de outubro de 2013.

FORO GLOBAL SOBRE MIGRAÇÕES E DESENVOLVIMENTO. *Estrutura do Foro*. Disponível em: <www.gfmd.org>.

FRANÇA. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E EUROPEIAS, *Migration*: A New Perspective; Building Global Governance", 2008. Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Study_on_global_governance_of_migration.pdf>.

_____. Explicação de voto em nome da UE. 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/population/migration/ga/EUposition.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2011.

GHOSH, Bimal. *The Global Economic Crisis and Governance of Human Mobility*. 2010. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_economic_crisis_human_mobility.pdf>.

_____. *Managing Migration: Whither the Missing Regime?,* 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>.

GRADILONE, Eduardo. Uma Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*, Brasília: FUNAG, 2009.

GREEN, Jessica F.; THOUEZ, Colleen. *Global Governance for Migration and the Environment; what can we learn from each other?*, 2005. Disponível em: <www.gcim.org>.

HAAS, Hein de. *Migration and Development, a Theoretical Perspective*, 2008. Disponível em: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working--papers/WP9>. Migration and development theory HdH.pdf.

HATHAWAY, James. *The Development of the Refugee Definition in International Law*. Disponível em: <www.refugeecaselaw.org/pdfs/Hathaway_LRS_Chp1.pdf>.

HUMAN RIGHTS WATCH. *The International Organization for Migration and Human Rights Protection in the Field: Current Concerns*. Documento submetido à 86ª Sessão do Conselho Governamental da OIM, em novembro de 2003.

JAEGER, Gilbert. *On the History of the International Protection of Refugees*. Disponível em: <www.icrc.org/eng/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf>.

JONAS, Michael. The Downside of Diversity. *The New York Times*. 5 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2007/08/05/world/americas/05iht-diversity.1.6986248.html?pagewanted=all>. Acesso em: 1º julho 2011.

KARATANI, Rieko. How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins, 2005. Disponível em: <http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2010/JH2.pdf>.

KRASNER, Stephen D. *Power, the State, and Sovereignty*: Essays on International Relations. Nova York e Londres: Routledge, 2009.

LESSER, Jeffrey, *Welcoming the Undesirables, Brazil and the Jewish Question*. Londres: University of California Press, 1995.

LEVITT, Peggy; LAMBA-NIEVES, Deepak. It's not Just About the Economy, Stupid – Social Remittances Revisited. Maio de 2010. *Migration Information Source*. Disponível em: <www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=783>.

LOESCHER, Gil. *The UNHCR and World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

MAIA, Otto Agripino. Brasileiros no Mundo: o Ambiente Mundial das Migrações e a Ação Governamental. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009.

MARCHI, Sergio. *Global Migration' In need of a Global Response*, 2010. Disponível em: <http://ictsd.org/i/about/staff-team/ambassador-sergio-marchi-speeches/83145/>.

MARTES, Ana Cristina B.; SOARES, Weber. Remessas de recursos dos imigrantes. *Estudos Avançados*, n. 57. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

McBRIDE, Mike. Anatomy of a Resolution: the General Assembly in UNHCR history. *Research paper no. 182*. Disponível em: <www.unhcr.org/4b192a069.html>.

McLAREN, L. M.; JOHNSON, M. *Understanding the rising tide of anti--immigrant sentiment*, 2004. Disponível em: <www.download-it.org/free_files/Pages>. Chapter 8 - Understanding the rising tide of anti--immigrant sentiment-bee.

MERCOSUL. Foro Especializado Migratório do Mercosul. Disponível em <http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio>.

MIGRANT FORUM ASIA. *UN High Level Dialogue on International Migration and Development 2006*. Disponível em: <www.mfasia.org/hld-2006-new-york>.

MIGUELIMIGRANTE. *Governo estuda criação de nova lei para estrangeiros*. Disponível em: <http://miguelimigrante.blogspot.com.br/2013/05/governo-estuda-criacao-de-nova-lei-para.html>.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. *Migrações Internacionais no Brasil*: Realidades e Desafios Contemporâneos. Disponível em: <www.gritodelosexcluidos.org/media/uploads/migracionesintbr.pdf>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Alto Comissário do ACNUR elogia posição do Brasil sobre refugiados*. 2 de agosto de 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ33FCEB63PTBRNN.htm>.

_____. *Brasil reafirma posição humanitária em relação a estrangeiros*. 2 de julho de 2009. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={674A4504-22B2-4661-A96F-C669F93386DB}>.

_____. *Brasil defende direito à migração na ONU*. 7 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA5F550A5ITEMID1D8CD70623BC490583129CB01CD33355PTBRNN.htm>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, SGEB. *Brasileiros no Mundo Estimativas 2011. Junho de 2011*. Disponível em: <sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/pt-br/file/BrasileirosnoMundo2011-Estimativas-TerceiraEdição-v2.pdf>.

_____. *Diplomacia Consular*, 2007 a 2012. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. *Celac*. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional>.

_____. I Cúpula da Comunidades dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (Celac) Caracas, 2 e 3 de dezembro de 2011. *Documentos Aprovados*. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-da-comunidade-dos-estados-latinoamericanos-e-caribenhos-celac-caracas-2-e-3-de-dezembro-de-2011-2013-documentos-aprovados-1>.

_____.Mensagem n° 696, de 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra>.

MOSES, Jonathon W. *International Migration, Globalization's last frontier*. Nova York: Palgrav Macmillan, 2006.

NEWLAND, Kathleen. Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction. *Migration Policy Institute,* 2003. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=136>.

_____. Migration's unrealized potential: the report of the Global Commission on International Migration. *Migration Policy Institute,* 2005. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=349>.

_____. *The Governance of International Migration*: Mechanisms, Processes and Institutions, 2005. Disponível em: <www.gcim.org>.

OESTRANGEIRO. *Número total de imigrantes permanentes no Brasil*. Disponível em: <oestrangeiro.org>.

O GLOBO. *Remessas de imigrantes brasileiros caem 3,5%*. 20 de junho de 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/remessas-de-imigrantes-brasileiros-caem-35-2873552>.

_____. *Lula sanciona lei que anistia estrangeiros no Brasil*, 2 de julho de 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL1216395-5598,00-LULA+SANCIONA+LEI+QUE+ANISTIA+ESTRANGEIROS+IRREGULARES+NO+PAIS.html>.

_____. *Com crise, volume de remessas de brasileiro no exterior fica estável*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/com-crise-volume-de-remessas-de-brasileiros-no-exterior-fica-estavel>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 25/2626 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de outubro de 1970. *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*.

_____. Resolução 48/113 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 20 de dezembro de 1993. *International Migrations*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *2000 Revision of World Populations Prospects*. Nova York: UN Department of Economic and Social Affairs. Disponível em <www.un.org/esa/population/publications/wpp2000/chapter4.pdf>.

_____. Resolução 55/2 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 8 de setembro de 2000. *United Nations Millenium Declaration*.

_____. Documento 57/387, de 9 de setembro de 2002. *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change*.

_____. Resolução 58/98 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1 de julho de 2003. *International Migration and Development*

_____. Resolução 58/208 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 13 de fevereiro de 2004. *International Migration and Development*.

_____. Documento A/60/205, de 8 de agosto de 2005. *International Migration and Development Report of the Secretary-General*.

_____. Resolução 60/206 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de março de 2006. *Facilitation and reduction of the cost of transfer of migrant remittances*.

_____. Resolução 60/227 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 7 de abril de 2006. *International Migration and Development*.

_____. Documento A/60/871, de 18 de maio de 2006. *International Migration and Development Report of the Secretary-General*.

_____. *Commission on Population and Development, Report of the thirty-ninth session (14 April 2005 and 3-7 April and 10 May 2006)*. E/CN.9/2006/9. UN Economic and Social Council, 2006.

_____. *Compendium of Recommendations on International Migration and Development*: the United Nations Development Agenda and the

Global Commission on International Migration Compared. Nova York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2006.

_____. Documento A/61/515, de 13 de outubro de 2006. *Summary of the High Level Dialogue on International Migration and Development*.

_____. Resolução 61/208 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 6 de março de 2007. *International Migration and Development*.

_____. Resolução 63/225 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de março de 2009. *International Migration and Development*.

_____. Documento A/63/265, de 11 de agosto de 2008. *International Migration and Development Report of the Secretary-General*.

_____. *2010 Revision of World Population Prospects*. Nova York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2010. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

_____. *2012 Revision of World Population Prospects*, Nova York: UN Department of Economic and Social Affairs, 2012. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP212>.

_____. *Global Initiative to Fight Human Trafficking*. Human Trafficking: the Facts. 2011. UN Global Compact. Disponível em: <www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/labour/Forced_labour/HUMAN_TRAFFICKING_-_THE_FACTS_-_final.pdf >.

_____. Resolução 66/288 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 11 de setembro de 2012. *The Future We Want*.

_____.*Realizing the Future we want for All. Report of the UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda*. New York. Junho de 2012. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 67/219 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 26 de março de 2013.

_____. Resolução A/68/283 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 5 de agosto de 2013. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants* – Note by the Secretary-General.

_____. *Declaration of the High Level Dialogue on International Migration and Development*. Texto circulado em Nova York ao final do II Diálogo de Alto Nível sobre Migrações Internacionais e Desenvolvimento.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. MC/INF/274. *IOM Strategy*: Current and Future Migration Realities and IOM´s Role. 4 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/88/MC_INF_274.pdf>.

OVERBEEK, Henk. Globalization, Sovereignty, and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration. In: GHOSH, Bimal (Org.). *Managing Migration, Time for a New International Regime?* Nova York: Oxford University Press, 2003.

PACHECO, Carlos Antonio; PATARRA, Neide Lopes. *Movimentos Migratórios anos 80*: Novos padrões? 1997. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/1EncNacSobreMigracao/AnaisENSMigracaoCuritiba1997p445a462.pdf>.

PATARRA, Neide Lopes. Governabilidade das Migrações Internacionais e Direitos Humanos: o Brasil como País de Emigração. *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009.

PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de. *Migration without borders:* an investigation into the free movement of people, 2005. Disponível em: <www.gcim.org>.

PEREIRA, Manoel G. *Algumas reflexões sobre as remessas de emigrantes*. Texto apresentado em seminário organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=557108>.

PERRUCHOUD, Richard. *From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration*. Disponível em: <http://ijrl.oxfordjournals.org/content/1/4/501>.

PERRUCHOUD, Richard. *Migrants' rights and International Law*. Seminar on Human Rights and Migrants. Washington, abril de 1998. Disponível em: <www.rcmvs.org/documentos/investigacion/Rights.htm>.

PÓVOA NETO, Helion. A imagem da imprensa sobre a emigração brasileira. *Estudos Avançados*, n. 57. Universidade de São Paulo, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009*. Ultrapassar barreiras: Mobilidade e Desenvolvimento Humano - Sumário. Nova York: PNUD.

PUTNAM, Robert D. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*. 2007. Disponível em: <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/Putnam.pdf>.

RELIEFWEB. *World Refugee Day:* UNHCR Report Finds 80% of world's refugees in developing countries. 20 de junho de 2011. Disponível em: <http://reliefweb.int/node/420969>.

ROVERSI, Alessandra. *The Evolution of the Refugee Regime and Institutional Responses*: Legacies from the Nansen Period, 2003. Disponível em: <http://rsq.oxfordjournals.org/content/22/1/21>.

RUSTENBACH, Elisa. *Sources of Negative Attitudes Towards Immigrants*: A Multi-level Analysis. 2009. Disponível em: <http://paa2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=90131>.

SAGGAR, Shamit. Follow my lead, the role of politics in shaping the debate on labour migration. *Policy Network*. 13 de maio de 2008. Disponível em: <www.policy-network.net>.

SCHWEIZER, Luciano. Remessas de Brasileiros no Exterior. *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior, Brasileiros no Mundo*. Brasília: FUNAG, 2009.

SILVA, Sidney A. Bolivianos em São Paulo: entre o sonho e a realidade. *Estudos Avançados*, n. 57. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

SPELLMANN, W. M. *Uncertain Identity, International Migration since 1945*. Londres: Reaktion Books Ltd, 2008.

SUÍÇA. *Assessment of the Global Forum on Migration and Development (Phase 1), Results of the Survey*, 24 de outubro de 2011. Documento circulado pela Delegação da Suíça junto à ONU em Genebra.

TORPEY, John. *The invention of Passport, Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Uprootedness and the protection of migrants in the International Law of Human Rights*, 2008. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35811693008>.

UNASUR. GRUPO DE TRABAJO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA SURAMERICANA. PRESIDENCIA PRO TEMPORE PERÚ. ACTA N° 02-2013-GTCS-PE. Documento circulado aos Estados participantes da II videoconferência.

UOL NOTÍCIAS. *Holanda proíbe o uso da burca*. 16 de setembro de 2011. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2011/09/16>.

WESTERN ARGUS. *Migration at Geneva*. 14 de julho de 1925. Disponível em: <http://www.trove.nla.gov.au/ndp/del/printArticleJpg/34316558/3>.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
   Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. Bruno Luiz dos Santos Cobuccio
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

71. Pedro Escosteguy Cardoso
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

72. Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

73. Ibrahim Abdul Hak Neto
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. Paulo Roberto Ribeiro Guimarães
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

75. Antonio Augusto Martins Cesar
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

76. Ademar Seabra da Cruz Junior
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. Alexandre Peña Ghisleni
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. Ana Maria Bierrenbach
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

91. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

92. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

93. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

94. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

95. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

96. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

97. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

98. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

99. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

100. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

101. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

102. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

103. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

104. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

105. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

106. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

107. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

108. Eduardo Uziel
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

109. Regiane de Melo
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

110. Vera Cíntia Álvarez
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

111. Claudia de Angelo Barbosa
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

112. Carlos Alberto Franco França
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

113. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

114. Luiz Alberto Figueiredo Machado
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

115. Alexandre Brasil da Silva
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

116. Augusto Pestana
ITER: os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

117. Pedro de Castro da Cunha e Menezes
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)