

POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E SUA INTERFACE COM OS DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, SOBERANIA ESTATAL E CONTROLE MIGRATÓRIO¹

Marina Aparecida Pimenta da Cruz Correa²

Valquíria Almeida³

RESUMO

O presente artigo busca discutir a relação entre a efetivação das garantias legais dos imigrantes, e a manutenção de uma ordem jurídica internacional amalgamada na soberania estatal que mantém o controle sobre os fluxos migratórios internacionais. Para tanto, considera, inicialmente, as implicações da globalização na questão da imigração, e, em seguida, expõe-se de forma quantitativa e qualitativa a realidade dos imigrantes e as vulnerabilidades nas quais estão expostos. Com isso, aponta-se os principais mecanismos de proteção dos direitos humanos e os diálogos de cooperação em prol da regulação das migrações globais realizados pela ONU desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Palavras-Chave: Migração internacional. Direitos humanos. Soberania Estatal. Organização das Nações Unidas.

INTRODUÇÃO

A partir da globalização e das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no último século, os processos migratórios internacionais ganham novas modalidades e a necessidade de reavaliação para conhecimento e entendimento. Os fluxos migratórios ocorrem desde a Idade Antiga por fatores adversos, como conquistas, êxodos, adaptação etc. Mesmo sendo um fenômeno tão antigo, ainda há dúvidas de como os Estados nacionais lidam com os migrantes, os direitos que lhes são concedidos e os deveres do Estado para com os mesmos. Nesse sentido, é

¹ Este artigo é um dos frutos do Projeto de Pesquisa “Migração Internacional e sua interface com as Políticas Públicas e o Terceiro Setor” e Projeto de Extensão “As competências demandas dos gestores públicos e sociais na efetivação dos direitos dos imigrantes: a experiência do Município de Contagem, na atenção aos haitianos” na Faculdade de Políticas Públicas/FaPP da Universidade Estadual de Minas Gerais – UEMG.

² Doutoranda e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Pós Graduada em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professora e Coordenadora de Projetos de Pesquisa e Extensão sobre Migração Integração na Faculdade de Políticas Públicas da Universidade Estadual – FaPP de Minas Gerais – UEMG e da Academia da Polícia Militar de Minas Gerais – APM. Membro do Observatório de Migração Internacional do Estado de Minas Gerais – OBMinas. Advogada e Gestora de Projetos da empresa Geoline.

³ Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e atual aluna do Curso de Processos Gerenciais com ênfase em Gestão das Organizações do Terceiro Setor da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais.

importante estimular o debate em torno das políticas públicas de migração e a promoção e garantia de acesso a direitos sociais e serviços públicos para que os imigrantes sejam efetivamente tratados como sujeitos de plenos direitos.

Com o final da Segunda Guerra Mundial e a crise humanitária em decorrência dela, a sociedade internacional conscientizou-se da indispensabilidade das garantias normativas do indivíduo. Em relação à migração propriamente, foram celebrados documentos importantes no pós-guerra, como a Convenção de Genebra sobre Direitos do Refugiado de 1951 e seu Protocolo de 1967, que fortaleceram institutos jurídicos de proteção humanitária, sem, todavia, interferir diretamente na capacidade soberana do Estado de decisão em última instância.

Portanto, o direito internacional contemporâneo ainda transfere ao Estado-nação a prerrogativa de distinguir como será administrada a questão migratória. O ser humano é completamente vulnerável à política dos governos locais e ficam propensos a discriminações que expõe os migrantes à exclusão, principalmente em momentos de crises, que em sociedades capitalistas, são frequentes. O direito a ter direitos não é só a negação do totalitarismo nas suas formas clássicas do nazismo e do stalinismo, mas é, também, a negação dos seus resíduos que ainda prevalecem nas democracias liberais resistentes a uma verdadeira tutela internacional dos direitos humanos.

A legitimidade da soberania dos Estados é tomada como pressuposto principal no sistema internacional e as análises dos organismos desse meio se concentram sobre a capacidade e formas dos controles migratórios, suas políticas e os atores envolvidos. Dessa forma, pode-se observar a reação majoritária dos países à imigração internacional através de uma legislação restritiva, que estabelece um paradoxo entre a soberania de cada um dos países e a universalização dos direitos humanos, em especial a dos imigrantes.

Para o enfrentamento destes problemas as ações não podem ser unilaterais, é necessário esforço conjunto de cooperação, respeitando a soberania nacional, mas reconhecendo a complexidade das questões para organizar foros internacionais com o objetivo de arquitetar práticas comuns que possam nortear a formulação de Políticas Públicas em atenção aos imigrantes nos diversos países.

1 A GLOBALIZAÇÃO E A CONTEMPORÂNEA INTENSIFICAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS

O movimento de migração significa “deslocar-se de uma região para outra” podendo ser esse movimento tanto de entrada que é a imigração, quanto de saída, chamada de

emigração. Tais fluxos podem ser internos, isto é, ocorrendo dentro dos limites territoriais de um único Estado soberano, ou internacionais, quando ocorrem fora dos limites territoriais de um país. Podem ser também legais ou irregulares, temporários ou permanentes e voluntários (quando o migrante espontaneamente deixa seu país de origem para adentrar em solo estrangeiro ou vice-versa) ou forçados (migrante que busca outro país por motivos de força maior, como os casos de guerra, perseguição política, causas econômicas, desastres naturais em que se vislumbra a simples sobrevivência).

Os movimentos populacionais tiveram um papel importante nos últimos séculos, especialmente em questões ligadas ao colonialismo, à industrialização e ao desenvolvimento do capitalismo de mercado. Estes processos podem ser desencadeados por diversos fatores: desastres ambientais, guerras, perseguições políticas, étnicas ou culturais, causas relacionadas à busca de trabalho, estudo e melhores condições de vida, entre outros. Atualmente, o principal motivo para esses fluxos migratórios internacionais é o econômico, no qual as pessoas deixam seu país de origem visando à obtenção de emprego e melhores perspectivas de vida em outras nações.

O processo migratório é um fenômeno antigo, como já exposto aqui, todavia, nos séculos XIX e XX, verificou-se um grande aumento no deslocamento da população por razões econômicas ou de guerra. Depois de 1945, a maioria dos países europeus começou a atrair um número significativo de trabalhadores estrangeiros vindos especialmente de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Na década de 1980, países do sul da Europa como Itália, Espanha, e Portugal, que até então preponderantemente exportavam trabalhadores para outros países europeus, começaram também a importar trabalhadores da África, Ásia, e Oriente Médio. Ao mesmo tempo, o Japão, que tem como características a baixa taxa de natalidade, o envelhecimento da população, e seu alto padrão de vida, se deixou transformar em um grande receptor de imigrantes para satisfazer as suas necessidades de trabalho.

Nos últimos 30 anos, a migração emergiu como uma força importante em todo o mundo. Atualmente, em decorrência dos avanços tecnológicos e do incremento das telecomunicações e do transporte, os movimentos populacionais são uma característica estrutural básica de quase todos os países industrializados, um testemunho da força e coerência das forças subjacentes.

Nesse sentido, os fluxos migratórios tornaram-se uma realidade econômica e social, além de um desafio às políticas internacionais e às políticas internas. As circulações contemporâneas comuns na era da globalização demandam mudanças em instituições internacionais e nacionais e impactam nas construções identitárias e no meio social das populações. Os movimentos migratórios sugerem coisas novas, veiculam novos conteúdos

e novas formas de agir, questionando as racionalidades políticas e a ordem instituída das identidades.

Com a globalização, a migração internacional se tornou um processo de cada vez mais relevância, entretanto, gerou também efeitos antagônicos, pois ao mesmo tempo em que a globalização facilita o deslocamento de pessoas, as políticas nacionais para migração dos Estados restringem, e muitas vezes violam os direitos do ser humano através da discriminação, do subemprego, das desigualdades de direitos, dentre outras questões ligadas à dignidade humana e à cidadania.

A globalização dos fluxos manifesta-se hoje em quase todos os grandes países de imigração e principais focos de emprego do planeta. Segundo a ONU as migrações vêm aumentando nas últimas décadas. Conforme relatório de desenvolvimento humano de 2009, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aproximadamente 195 milhões de pessoas moram fora de seus países de origem, o equivalente a 3% da população mundial, sendo que cerca de 60% desses imigrantes residem em países desenvolvidos e industrializados (MARINUCCI; MILESI, 2005).

Em suma, as profundas transformações geradas pela globalização têm tido um grande impacto sobre os movimentos migratórios uma vez que facilita o deslocamento populacional entre fronteiras quando acelera o progresso econômico, aumenta o fluxo de informações a respeito das oportunidades ou dos padrões de vida em outros países e estimula os trabalhadores a buscar novos lugares com novas oportunidades. Assumi-se que atualmente a globalização é o principal motor das migrações internacionais, exceto no caso dos conflitos armados e dos desastres naturais.

2 O FENÔMENO MIGRATÓRIO E O DIREITO INTERNACIONAL

A assinatura da Carta de fundação da Organização das Nações Unidas em 1945, a carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 são considerados os termos basilares do direito internacional dos direitos humanos. Em suma, pode-se dizer que a Carta da ONU reconhece como legítima a preocupação internacional com os direitos humanos, o Tribunal de Nuremberg estabelece a responsabilidade individual pela sua proteção e a Declaração enumera o conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais, considerados fundamentais, universais e indivisíveis (REIS, 2006).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, entretanto, não sugeria a específica liberdade de movimento populacional em contrapartida ao monopólio de cada Estado em

suas fronteiras. Seu avanço específico é em relação ao direito à nacionalidade, resguardando, inclusive, o direito à sua mudança. Ela refere-se mais propriamente aos apátridas, que são aqueles desnacionalizados em seus países de origem que demandam uma nova nacionalidade em um país de destino. Não atingindo efetivamente os imigrantes que mantêm sua nacionalidade de origem. Isso se evidencia no fato de que os direitos humanos não são intrínsecos à natureza humana, pois se limitam a travessia de fronteiras de um indivíduo. Nesse sentido, os imigrantes ficam à mercê da soberania exercida pelo Estado no país de destino. Na maioria das vezes, eles perdem sua cidadania plena, ou seja, o direito de pertencer a uma sociedade e a uma comunidade política.

O período da Guerra Fria acabou desdobrando a Declaração de 1948 em dois pactos aprovados pela Assembléia Geral em 1966, um sobre direitos civis e políticos e outro sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Mesmo nesse período de instabilidade nas políticas internacionais, foi de grande relevância a Comissão de Direitos Humanos da ONU, por atuar a par da bipolaridade refletida no seu Conselho de Segurança. Superada a bipolaridade da guerra fria com a derrocada da União Soviética, entretanto, a Conferência de Viena o sistema internacional de direitos humanos se viu ameaçado pela visão relativista de direitos defendida por muitos países asiáticos e pelos países islâmicos. Todavia, foi notável o triunfo da concepção universalista dos direitos humanos contra o relativismo, que muitas vezes escondia argumentos favoráveis a alguns Estados historicamente autoritários.

Dois grandes avanços a partir da Conferência de Viena merecem ser mencionados: a criação do Alto Comissariado dos Direitos Humanos e a implementação de um Tribunal Penal Internacional para julgar os crimes contra tais direitos. O Tribunal, por sua vez, só se efetivou, de fato, em 1998, com o Tratado de Roma, que objetivava estritamente o julgamento de crimes de genocídio, guerra e agressão. Inicialmente, sua finalidade não é julgar a conduta de países em relação aos direitos humanos, mas sim o delito de indivíduos, governantes ou não, contra o direito internacional. Quanto as migrações internacionais, a Convenção de Viena, além de confirmar a necessidade de proteção das minorias e a garantia ao direito de asilo, persiste na necessidade de proteção dos direitos humanos dos trabalhadores imigrantes, e em particular, dos grupos mais vulneráveis, como as mulheres e as crianças.

A Conferência da ONU, no Cairo, sobre População e Desenvolvimento, um ano após a de Viena, em 1994, trata da questão dos movimentos internacionais de população dividida em quatro grandes grupos: migrações internacionais e desenvolvimento; imigrantes documentados; imigrantes indocumentados; e os deslocados forçados, refugiados e solicitantes de asilo. O primeiro grupo enfatiza a dimensão positiva das migrações internacionais tanto no país de origem quanto no de destino. No caso da emigração, os governos devem atuar no sentido de intervir nas causas para que o indivíduo possa permanecer em seu país, bem

como apoiar os emigrantes viabilizando a entrada das suas remessas e apoiando o seu retorno. Os imigrantes trabalhadores, documentados, segundo a Conferência, devem ter tratamento semelhante ao dos trabalhadores nacionais. Quanto aos indocumentados, reconhece-se o direito soberano do Estado de decidir sobre a sua entrada e permanência, insistindo na necessidade de se evitarem o racismo, a xenofobia, a exploração e o tráfico de trabalhadores. No caso dos deslocados forçados e solicitantes de asilo, o objetivo é combater as causas e garantir sua proteção internacional (POVOA; SPRANDEL, 2009 apud BRITO, 2013, p.93).

A partir dos anos 1970, somou-se às atividades da ONU uma rede de organizações não governamentais que não pode ser desprezada na cena da política internacional, com o objetivo de zelar pelos direitos humanos, no geral, e pelos direitos dos imigrantes, em particular (REIS, 2006). Embora o contexto atual esteja longe de sugerir uma governança das migrações internacionais que subordine as nações ao regime dos direitos humanos individuais, não se pode desconhecer o indiscutível esforço da ONU, e das organizações não governamentais, para proteger os direitos humanos dos imigrantes. Contudo, não se constrói um sistema internacional de direitos humanos independente da estrutura de poder que rege as relações entre as nações.

A Comissão de Direitos Humanos da ONU foi substituída em 2006, 60 anos depois da sua criação, pelo Conselho de Direitos Humanos ligado diretamente à Assembléia Geral. Essa mudança fazia parte da tentativa de reforma das Nações Unidas e tinha como objetivo corrigir as ingerências políticas nas decisões da antiga Comissão (BELLI, 2009, apud BRITO, 2013). Apesar de todos estes esforços, verifica-se atualmente, que não há um instrumento internacional amplo que regule a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes na migração. Existem normas de proteção geral aos seres humanos que se aplicam também às pessoas em movimento; ou regimes internacionais que tocam na temática das migrações ao procurar ajustar questões como segurança, nacionalidade, apatridia, liberdade de circulação de pessoas, unificação familiar, direitos humanos, saúde, tráfico de pessoas, refúgio e asilo. O resultado disso é, muitas vezes, a ausência ou insuficiência de mecanismos de solução de controvérsia entre as normas de diversos campos, preocupando-se com a primazia dos direitos humanos no contexto das migrações. Além disso, essa ausência ou insuficiência normativa reflete na lacuna de mecanismos domésticos de proteção específicos, ou mecanismos domésticos que simplesmente permitam alcançar uma situação de regularidade dos imigrantes (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2010).

Nesse sentido, verifica-se que, ainda, atualmente, há a tendência de se buscar enquadrar todas as situações de movimento nos poucos mecanismos legais internacionais existentes, o que, pode gerar falta de utilização criteriosa das diferenças entre os migrantes

e, impede o desenvolvimento de novas formas de proteção, ao mesmo tempo em que minimiza a efetividade das poucas normas existentes. Além disso, considera-se que desde o atentado de 11 de setembro de 2001, existe uma tensão crescente entre normas antiterroristas e políticas migratórias, lastradas em legislações internas, com graves violações aos direitos humanos. Essa situação se agrava com a crise econômica, a xenofobia, o combate a crimes transnacionais, que acabam por afligir grupos vulneráveis de migrantes, tais como os trabalhadores, as mulheres e as crianças vítimas de tráfico, os apátridas, as pessoas deslocadas internamente e os refugiados. Verifica-se, então, a necessidade de estabelecimento de um novo ramo do direito internacional, específico das migrações e suas diversas interfaces.

2.1 Desproteção e vulnerabilidade dos migrantes

Análises mostram uma enorme distância entre o imaginário coletivo apresentado pelos meios de comunicação em massa e a realidade da quantidade e das consequências da imigração. Destaca-se a incoerência entre as políticas restritivas à imigração em um mundo de crescente globalização de fluxos. Este paradoxo é grande responsável pelo aumento dos casos de migração ilegal e do surgimento de territórios de trânsito migratório, além de dar espaço para o crime do tráfico de indivíduos pelas fronteiras. Paralelo a essas complexidades, a migração implica em diversas formas de desproteção e vulnerabilidade dos imigrantes, sejam por movimentos voluntários ou não, de natureza política ou ambiental, que envolvem coerção e exposição pessoal. A falta de documentação e a deportação, por exemplo, são dois fatos comuns da migração contemporânea que implicam em violação dos direitos humanos, como a detenção arbitrária, a extorsão e o abuso de autoridade, e costumam acompanhar tratamento discriminatório, muitas vezes dado aos migrantes em função de preconceito ou xenofobia (CEPAL, 2002). Nesse sentido:

Sabe-se que a migração sem documentos ou irregular implica sérios riscos para os indivíduos. Embora se trate de uma área que suscita grande controvérsia, é preciso que os países de origem desenvolvam medidas do tipo “pedagógico” orientadas a minimizar esses riscos e que fortaleçam os migrantes em face da vulnerabilidade legal e social a que se encontram expostos. Realizaram-se alguns esforços neste sentido, como as campanhas de educação impulsionadas pela Organização Internacional para as Migrações, mas é preciso generalizá-los para informar os potenciais migrantes e a população em geral sobre o fato de que seu ingresso e presença em outro país implica assumir responsabilidades legais, enfrentar dificuldades de acesso ao trabalho e a serviços, além de assumir a existência de condições de vida que podem ser alheias a suas tradições. Esta informação pode ser

proporcionada mediante programas compartilhados pelos países de origem, de trânsito e de destino dos migrantes (CEPAL, 2002, p.271).

Os riscos para as pessoas que migram a outros países em busca de oportunidades ou com a intenção de reunir-se com seus familiares ou para escapar de perseguições são cada vez mais visíveis, desse modo, é essencial elaborar medidas preventivas. Como ponto de partida, os acordos internacionais e os Estados devem reconhecer um princípio básico: o uso de procedimentos policiais deve ser prenotado somente para combater fatos que efetivamente configuram delitos, em especial aqueles que envolvem organizações criminosas dedicadas ao tráfico de pessoas. A condenação deste crime não deve penalizar as vítimas do tráfico e a aplicação dos instrumentos internacionais, mas sim, distinguir o crime dos fenômenos comuns de falta de documentação. Outro tema complexo é o da deportação, que às vezes se desdobra à interceptação de migrantes em trânsito. Para que sua aplicação não implique arbitrariedades, são necessários acordos internacionais para caracterizar os casos que mereçam tais sanções (CEPAL, 2002).

Acerca da integração dos imigrantes, é necessário pensar em políticas que assegurem a ampliação dos seus direitos sociais e econômicos, o que implica a exigência de respeitar cada cultura e de lutar contra o preconceito e a xenofobia, já que todo país tem a responsabilidade de zelar pelos seus interesses de coesão social. Embora a maioria dos países democráticos já possuam mecanismos de inclusão, como o direito das crianças de frequentar a escola ou a reunificação familiar, é importante a criação de estruturas que possibilitem a concessão plena de direitos políticos para os estrangeiros e a possibilidade de dupla cidadania para o efetivo direito ao papel de cidadão independente de fronteiras.

É importante considerar também medidas que reduzam os riscos associados ao preconceito e à xenofobia. Um possível primeiro passo nesta direção é que os Estados ratifiquem os mecanismos internacionais e assumam a concessão de direitos plenos aos imigrantes. Na Declaração da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (realizada em Durban, em 2001), os governos reconheceram que a xenofobia é uma das principais fontes do racismo contemporâneo e que as violações aos direitos humanos dos migrantes são parte da discriminação e das práticas racistas. Entre as ações concretas que se unem a este objetivo encontra-se a formulação de modalidades de educação para a não discriminação, que abrangem tanto a inserção de tópicos especiais no ensino escolar como programas de sensibilização dirigidos às associações de empresários, sindicatos, serviços de administração da migração e formadores de opinião pública. É importante a dedicação à revisão de conteúdos em alguns programas de educação de modo a contribuir para tecer a convivência e o respeito pelos indivíduos de outras origens.

Para que seja acessível a todos, a concepção jurídica de cidadania não deve ignorar os aspectos de reivindicação de acesso aos direitos e medida de efetividade de direitos que conferem dignidade ao ser humano. Deve-se visibilizar a vinculação da cidadania com a democracia (fundada na soberania popular). A colocação do imigrante à margem da sociedade implica negativa intrínseca a seu reconhecimento como ser humano completo, porque acaba impedindo que o estrangeiro pertença a uma sociedade específica. [...] É necessário, pois, que se parta para a construção de um novo conceito de cidadania, mais universal, e que logre fazer respeitar também os direitos dos estrangeiros que integram a população, desvinculando os direitos civis do liame que os faz unidos aos direitos políticos (SALADINE, 2011, p.176-177).

Em suma, é imprescindível mudar a perspectiva de análise dos direitos sociais do imigrante, independente de políticas nacionais, para uma perspectiva embasada nos direitos humanos, que valorize efetivamente o indivíduo trabalhador, independentemente de sua origem. Nesse sentido, o bem estar social de uma nação deve levar em conta toda a sua população residente, seja ela nacional ou imigrante.

2.2 A rigidez das Políticas de Controle Migratório

Os governos costumam ancorar suas medidas em relação a migração internacional em uma lógica bastante restritiva, devido a sua prerrogativa de guardar a soberania territorial, que justifica o controle institucional do ingresso e permanência de estrangeiros. Todavia, sua rigidez às normas migratórias não se ajusta à natureza internacional deste fenômeno nem aos fatores que o estimulam (EVANGELISTA, 2015).

Observa-se que encarregar a política migratória aos organismos policiais de guarda de fronteiras, como acontece atualmente, é uma opção inadequada para a gestão de um fenômeno de tanta complexidade econômica, social e cultural. Isto deságua no crescimento de práticas restritivas que não são coerentes com o que a maioria dos governos declara acerca da migração e que são contraditórias com o que ocorre com o comércio internacional, por exemplo. Neste caso, os Estados decidiram abolir muitas barreiras ao movimento de capitais e aos fluxos de bens e serviços, sem que isto lhes impeça de realizar transações econômicas específicas, quando seus processos enfrentam qualquer impedimento devido às regras estabelecidas nos acordos globais. No caso da migração internacional, não é dado o mesmo tratamento, mas os desafios impostos pelo fenômeno levam os Estados a assentir que não basta efetuar ações unilaterais (CEPAL, 2002).

Teoricamente, as políticas restritivas de migração são consideradas um mecanismo de proteção dos mercados de trabalho nacionais. Todavia, somente por exceção os

estrangeiros chegam a constituir uma fração majoritária da força de trabalho de um país; normalmente, eles são uma proporção modesta do total e ocupam aquelas posições que os trabalhadores locais renegam. Contudo, é possível que sua participação no mercado de trabalho incida na depressão dos salários no país receptor. A probabilidade de reprodução deste efeito focaliza a importância da presença de trabalhadores imigrantes sem documentos que, por estarem excluídos dos sindicatos e dos mecanismos de negociação coletiva, podem oportunizar uma redução dos salários reais. Isto sustenta a ideia de que o emprego de estrangeiros sem documentos, com benefícios e direitos inferiores às dos nacionais, pode colocar em cheque os acordos coletivos formalizados existentes no território, suscitando a transferência de trabalhadores nacionais por imigrantes em alguns setores e diminuir sua contribuição à renda nacional.

Embora as políticas migratórias da maioria dos países continuem sendo adotadas com critérios unilaterais, na década de 1990 se observaram sinais a favor de iniciativas regionais para chegar a um consenso sobre esta matéria. Em consonância com este novo espírito, o Simpósio sobre Migração Internacional nas Américas reconheceu explicitamente que “a migração internacional constitui um fenômeno multifacetado que envolve todos os países e deve ser objeto de diálogo e cooperação internacional, sem que isto implique menoscabo algum da soberania nacional para estabelecer os âmbitos legais e políticos sobre migração internacional” (CELADE, 2000 apud CEPAL, 2002, p.249).

A complexidade do fenômeno da migração internacional obriga a superar as visões normativas oficiais de cunho restritivo. É justamente no contexto taxativo tradicional que os temas da migração irregular, da ilegalidade dos trabalhadores e da concorrência no mercado de trabalho se manifestam. Nesse sentido, é importante estimular uma maior flexibilidade de normas que facilite os movimentos migratórios e ofereça proteção aos grupos de indivíduos envolvidos. Essa flexibilização pode ser mais fácil em zonas fronteiriças, uma vez que a restrição ao fluxo de trabalhadores estrangeiros deveria começar a diluir-se na medida em que se enraízem os processos de integração e se reconheça que os fluxos migratórios proporcionam um componente complementar de mão-de-obra em setores estratégicos (MÁRMORA, 1997 apud PATARRA, 2006).

As medidas de controle rigorosas de supervisão às entradas e de permanência adotadas por muitos países para reduzir a migração ilegal são pouco efetivas. Como não analisam bem os fatores que impulsionam a migração, acabam por atuar somente no plano superficial de um fenômeno complexo. A experiência indica que a falta de documentação é um fato que aumenta quando se tornam mais rigorosos os controles migratórios; pois, com maior rigidez destes controles, os migrantes incentivados pela demanda trabalhista de empresários, desenvolvem estratégias para permanecer, a qualquer custo, além do prazo

permitido oficialmente. As normas restritivas não levam em consideração as contribuições potenciais da migração ao crescimento econômico dos países de destino, abrem espaço para potenciais imagens públicas negativas a respeito da migração e alimentam reações xenófobas e racistas, além de guardarem relação com o surgimento e a expansão de organizações ilegais que manipulam a indústria da migração e lucram com o tráfico de indivíduos.

A proteção dos direitos humanos fundamentais dos migrantes nos países de destino é um assunto de grande preocupação na atualidade. Os abusos, hostilidades e tratamentos discriminatórios de que são objeto em virtude de sua condição de estrangeiros têm gerado intensos debates da sociedade civil, cujos conteúdos alcançam gradualmente as esferas governamentais. O reconhecimento dos instrumentos sobre migração do direito internacional é essencial para orientar este debate; entretanto, a relutância de muitos governos em ratificar estes mecanismos e regimes impede que seus princípios estejam fixados na legislação e políticas nacionais (ACNUR, 2009).

Face ao exposto, é possível concluir que, não havendo instituição internacional capaz de propor consensualmente políticas migratórias específicas e constranger os Estados a adotá-las internamente, a autonomia e o princípio da soberania nacional seguem absolutos. Entretanto, dada a complexidade dos movimentos migratórios atuais, os tomadores de decisões dos Estados se veem em meio ao antagonismo entre a opinião pública que influencia na elaboração das políticas migratórias, e a nova ordem globalizada, seus regimes, e processos transnacionais.

3 O PRINCÍPIO DA SOBERANIA ESTATAL E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

A Carta de fundação das Nações Unidas, definida na Conferência de São Francisco, em 1945, continha no seu preâmbulo uma menção geral à necessidade de respeito universal aos direitos humanos e às liberdades essenciais sem distinção de sexo, raça, língua ou religião e, no artigo 1.3, afirmava a necessidade de cooperação internacional para a solução de diferentes problemas, entre eles, promover e encorajar o respeito aos direitos humanos (BELLI, 2009 apud BRITO, 2013).

O grande obstáculo à política efetiva dos direitos humanos está no artigo 2.7, que resguarda a soberania dos países: “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos

termos da presente Carta”. Em relação à migração propriamente, foram celebrados documentos importantes no pós-guerra que fortaleceram institutos jurídicos de proteção humanitária, sem, todavia, interferir diretamente na capacidade soberana do Estado de decisão em última instância (BELLI, 2009 apud BRITO, 2013, p.85).

Entende-se soberania estatal como o resultado de um conjunto de poderes internos, harmonizados, sobre os quais se estabelecem os fundamentos e se realizam os objetivos do Estado dentro e fora de seu território, em consonância com as regras e princípios de direito internacional. Externamente, soberania é o direito do Estado de livremente determinar suas relações com outros Estados e outras entidades internacionais, independentemente de seu controle ou restrições com os demais. Internamente, o princípio da soberania garante ao Estado o direito ou a competência para determinar o estabelecimento de instituições internas e de leis para sua regulação. Nesse sentido, o direito internacional contemporâneo ainda transfere ao Estado-nação a prerrogativa de distinguir como será administrada a questão migratória. Dessa forma, o ser humano é completamente vulnerável a política dos governos locais e ficam propensos a discriminações.

A legitimidade da soberania dos Estados é tomada como pressuposto principal no sistema internacional e as análises de suas instituições se concentram sobre a capacidade e formas dos controles migratórios, suas políticas e os atores envolvidos. Sendo assim, podemos observar a reação majoritária dos países à imigração internacional através de uma legislação restritiva, que estabelece um paradoxo entre soberania de cada um dos países e a universalização dos direitos humanos, em especial dos imigrantes. A grande questão é que os problemas gerados pelas migrações internacionais implicam a superação dos alicerces da soberania dos Estados, pois, a soberania é tomada como pressuposto principal sobre a capacidade e formas de controle migratório, políticas e os atores envolvidos (REIS, 2004).

Apesar de não ter sido superada a questão da sobreposição da soberania nacional sobre o direito individual, o regime internacional de direitos humanos é um fator essencial a ser considerado na análise das políticas migratórias. De fato, existe uma tensão entre o regime internacional que tem por sujeito a nação e um sistema de direitos humanos que deve visar os indivíduos independente de suas nacionalidades. Dessa forma, os Estados, ainda que possam ser sensíveis às pressões internacionais, não estão dispostos a abrir mão da sua autodeterminação no que tange o controle da mobilidade internacional da população que transpassa suas fronteiras, ou ao controle sobre a concessão de nacionalidade (PASTORE, 2005).

Nesse sentido, a questão premente é como atender as reivindicações e respeitar os direitos dos migrantes, frente às legislações baseadas no poder e na soberania de Estado-

nações. A proposta de Hannah Arendt especificamente relacionada ao paradoxo dos apátridas, às minorias e aos imigrantes internacionais seria “um direito inalienável a ter direitos” (ARENDR, 2004, p. 330). A sugestão seria uma nova concepção dos direitos humanos no espaço político internacional independente dos Estados-nações. Não se trata da ideia de um Estado internacional subordinando as diferentes nações; antagonicamente, a ideia da autora se aproxima mais da construção de um espaço político internacional que assegure a tutela dos direitos humanos além das soberanias nacionais (LAFER, 1997).

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) da ONU por sua vez, propõe um acordo global sobre as políticas migratórias, que busca estabelecer um consenso internacional:

Em matéria de políticas públicas sobre migração, a globalização tornará cada vez mais necessário o trânsito do controle migratório para a gestão migratória num sentido amplo, o que não significa que os Estados abandonem sua atribuição de regulamentar a entrada de estrangeiros e acautelar suas condições de radicação, mas que aceitem formular políticas razoáveis de admissão, que contemplem a permanência, o retorno, a reunificação familiar, a revinculação, o trânsito fronteiriço e o traslado de indivíduos a outros países (CEPAL,2002, p.267)

A história mostra que a proteção dos direitos humanos pelo sistema internacional hasteado pelas Nações Unidas, mesmo com todos os progressos após a Segunda Grande Guerra, não assegurou o direito a ter direitos. Contudo, ele se constitui em uma nova indicação política para a compreensão crítica das democracias liberais contemporâneas, que estabeleceram limites territoriais para o pleno exercício dos direitos humanos. A atual complexidade da mobilidade humana pode trazer diversos fatores negativos como a ilegalidade, o tráfico de pessoas, a xenofobia e a apoderamento dos direitos do migrante. Para contrapor a esses problemas, as atuações estatais não podem ser unilaterais, é necessário um estímulo conjunto de diálogo e cooperação entre estes, respeitando a soberania nacional, mas reconhecendo a complexidade das questões, para organizar foros internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, as diferentes formas de mobilidade representam não só oportunidades para o desenvolvimento, como também riscos diversos como o tráfico de pessoas, a xenofobia, a ilegalidade e a desproteção dos migrantes. Por este motivo, para que as ações sobre migração sejam factíveis e eficientes, não podem se limitar a ações unilaterais por parte dos Estados. Nesse sentido, o enfrentamento a governabilidade da migração

internacional a partir do diálogo e a cooperação deve ser essencialmente multilateral, devendo reconhecer a complexidade do fenômeno, porém respeitando os espaços de autonomia nacional para a elaboração e aplicação das políticas.

O tema das migrações deve ter maior prioridade na agenda política dos fóruns internacionais, objetivando potencializar os benefícios da migração e diminuir os riscos para os migrantes e para os países. Os fundamentos da governabilidade da migração atualmente transcendem a dimensão quantitativa e é de importante reconhecimento para todos os países já que implica a consideração de que os movimentos migratórios sempre fizeram parte dos processos sociais, econômicos e individuais. Nesse sentido, é essencial pensar políticas públicas de atenção ao imigrante que incorporem questões burocráticas, assistencialistas, jurídicas e de difusão e aceitação cultural e identitária, sendo este último, também de importante tato para a população receptora de estrangeiros para esmaecer as questões de estranhamento, exclusão e preconceito.

A globalização torna cada vez mais necessária a revisão das políticas de controle para uma visão gerencial, uma vez que esses movimentos sugerem coisas novas, veiculam novos conteúdos e novas formas de agir, questionando as racionalidades políticas e a ordem internacional tradicionalmente instituída. Isso não implica dizer que os Estados nacionais não devem regulamentar a entrada de estrangeiros em seu território ou precaver-se em condições de radicação, mas que procurem formular políticas plausíveis de admissão, pensando em diversos fatores posteriores como a permanência, o retorno, a reunificação familiar, a revinculação e o trânsito fronteiriço.

A ideia de um acordo global sobre políticas migratórias que estabeleceria princípios gerais e pautas sobre diversos aspectos que requeiram um consenso internacional demanda concordância sobre a mobilidade internacional dos indivíduos. A possibilidade desse tipo de acordo exige grandes esforços de negociação e implica passar do unilateralismo ao consenso internacional. Assim como as rodadas de comércio internacional, tais diálogos devem buscar a diminuição dos obstáculos fronteiriços para ir de encontro a tendência globalizada de um mundo mais aberto e integrado. Ao se aprofundarem as primeiras iniciativas de diálogo e cooperação sobre migração, tendencialmente as atuais restrições à mobilidade em geral irão perdendo sustento e legitimidade.

Neste sentido, os acordos de integração regionais são grandes oportunidades dentro destas perspectivas, uma vez que são espaços adequados para o tratamento da migração como questão essencial de um projeto de cooperação entre membros cujas assimetrias são menores que as mantidas com os países, por motivos diversos. Deve-se continuar estimulando atuações de enfrentamento de problemas comuns ao fenômeno e avançar na

articulação de possíveis formas de cooperação. Nesse sentido, é importante o estímulo ao diálogo bilateral e multilateral para debater integralmente o tema da migração e pensar medidas que garantam um procedimento igualitário aos migrantes, garantindo e respeitando seus direitos e eliminando todas as formas de discriminação contra sua identidade, dignidade e integridade.

Uma das respostas possíveis para a melhor integração do imigrante e a diminuição da exclusão dos mesmos seria a ideia de uma sociedade multicultural. Entretanto, é importante analisar a ideia do multiculturalismo dentro da perspectiva dos direitos humanos e de respeito as diferenças, para que ela não acabe gerando segregação em guetos étnicos e separação em castas sociais. A possibilidade de uma sociedade cultural, no entanto, exige que os receptores de imigrantes estejam preparados para aceitar diferenças culturais, ao mesmo tempo em que os próprios imigrantes também devem respeitar e aderir na medida no possível, aos valores comuns da população receptora, buscando um ponto de equilíbrio.

ABSTRACT

The present article seeks to discuss the relationship between the effectiveness of the legal guarantees of immigrants and the maintenance of an international legal order amalgamated in state sovereignty that maintains control over international migratory flows. To do so, initially considers the implications of globalization in the issue of immigration, and then, in a quantitative and qualitative way, exposes the reality of immigrants and the vulnerabilities in which they are exposed. This way, the main mechanisms for the protection of human rights and cooperation dialogues for the regulation of global migration undertaken by the UN since the end of World War II are pointed out.

Keywords: International migration. Human rights. State Sovereignty. United Nations.

REFERÊNCIAS

ACNUR – *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados*. **Cadernos de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.4, n. 4, Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2009/cadernos/Caderno_de_Debates_4.pdf?view=1> Acesso em: 07 jan. 2017.

ARENDDT, H. **Origem do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BRITO, F. **A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v30n1/v30n1a05.pdf>> Acesso em: 11 jul. 2016.

BRITO, F. **Crescimento demográfico e migrações na transição para o trabalho assalariado no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos de População, v. 21, n. 1, jan.-jun. 2004. Disponível em:

<www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol21_n1_2004/vol21_n1_2004_3artigo_p5a20.pdf> Acesso em: 14 jul. 2016.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina. **A Migração Internacional e a Globalização.** In: Globalização e Desenvolvimento. 2002. Disponível em: <www.un.org/esa/desa/ousg/books/pdf/GlobalizacionPortuguesCap8.pdf> Acesso em: 14 jul. 2016.

EVANGELISTA, A. D. M.. **Os refugiados e a proteção social de sua cidadania.** JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://nossilaiels.jusbrasil.com.br/artigos/198277031/os-refugiados-e-a-protecao-social-de-sua-cidadania>> Acesso em: 07 jan. 2017.

ITO, C. A. **Reflexões sobre as Migrações Internacionais.** 2007. Disponível em: <www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_2_ref_mig_int.pdf> Acesso em: 14 jul. 2016.

JUBILUT, L. L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S.. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração.** Rev. direito GV vol.6 no.1, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013> Acesso em: 02 dez. 2016.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** Estudos Avançados 11 (30), 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf>> Acesso em: 14 jul. 2016.

MARINUCCI, R. MILESI, R. **Migrações Internacionais: em busca da cidadania universal.** In: *Sociedade em Debate*. Vol. 11. N. 1 e 2. 2005.

MASSEY, D. S. et. al., **Theories of International Migration: A Review.** Population and Development Review, V.19 n. 3, p. 431-466. 1993.

MORE, R. F. **O Moderno Conceito de Soberania no âmbito do Direito Internacional.** 2012. Disponível em: <cursopiva.web781.kinghost.net/assets/img/content/artigos/soberania.pdf> Acesso em: 02 dez. 2016.

MATEUS, E. do N. **A proteção internacional contra a discriminação racial.** Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8856> Acesso em: 07 jan. 2017.

PASTORE, F. **The policies for the management of international migrations from the XX to XXI century.** In: GENUS, PROCEEDING OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE: TRENDS AND PROBLEMS OF THE WORLD POPULATION IN THE XXI CENTURY. Roma, 2005. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/29789281?seq=1#page_scan_tab_contents> Acesso em: 18 jul. 2016.

PATARRA, N.L. **Migrações Internacionais: Teoria, políticas e movimentos sociais.** In Estudos Avançados, v.20, n.57, p.7-24, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200002> Acesso em: 11 jul. 2016.

REIS, R. R. **Os Direitos Humanos e a Política Internacional**. Revista Sociologia Política, n. 27, p. 33-42, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf> Acesso em: 02 dez. 2016.

REIS, R. R. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, V. 19, n. 55, p. 149-164. 2004. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf> Acesso em: 02 dez. 2016.

SALADINI, A. P. S.. **Trabalho e Imigração: os direitos sociais do trabalhador imigrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais**. Universidade Estadual do Norte do Paraná (Dissertação de Mestrado), 2011. Disponível em: <www.uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/1964-ana-paula-sefrin-saladini/file> Acesso em: 07 jan. 2017.

SANTOS, A. L. C. **Controle Social das Migrações e Gestão da Diversidade: Reflexões para a Construção de um Novo Marco Normativo Migratório Brasileiro**. Revista Novos Estudos Jurídicos, Vol. 19, n. 3, 2013. Disponível em: <siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/6671/3806> Acesso em: 02 dez. 2016.