

A evolução da temática migratória nas instituições internacionais

MARCELA TARTER DA ROSA

Resumo: Nos últimos anos, há uma crescente preocupação de diferentes organismos internacionais em relação à questão migratória. Este artigo defende que o contexto atual tem demandado uma maior coordenação entre essas instituições e uma resposta mais ampla à proteção dos direitos dos migrantes, para além da diferenciação entre refugiado e migrante econômico.

Palavras-chave: Fluxo internacional de pessoas. Instituições internacionais. Organização das Nações Unidas.



The evolution of the migration issue in international institutions

Abstract: In recent years there is a growing concern within different international organizations regarding the migration issue. This paper argues that the current context demands greater coordination among these institutions and a broader response to protect migrant rights beyond the distinction between refugee and economic migrant.

Keywords: International migration flows. International institutions. United Nations Organization.

MARCELA TARTER DA ROSA

Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
marcelatarter@hotmail.com

RECEBIDO 29.11.2015

APROVADO 29.03.2016

1 INTRODUÇÃO

O envolvimento de instituições internacionais com a temática migratória e os direitos dos imigrantes é crescente. Este envolvimento é representado pela atuação de organismos internacionais em diversas iniciativas que procuram responder a esse desafio internacional. Dentre essas iniciativas, em âmbito multilateral, destaca-se a realização de conferências internacionais. A partir dos anos 1990, a temática ganha importância na esfera internacional, na medida em que a participação da Organização das Nações Unidas (ONU) passa a ser crescente. Esse contexto se coaduna com o aumento acentuado do fluxo de pessoas, nos últimos anos, destacando-se o fluxo de refugiados advindos de áreas de conflito.

A evolução do Direito Internacional e, particularmente, dos direitos humanos foi acompanhada pela criação de instituições internacionais. O estabelecimento da ONU, em 1945, possibilitou a aprovação, em 1948, pela Assembleia Geral, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, fato que abriu caminho para a realização de convenções subsequentes na área da proteção dos direitos do indivíduo. O Direito Internacional dos Refugiados, então, apresenta-se institucionalmente bastante consolidado. A Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados foi aprovada, no âmbito da Assembleia Geral da ONU, em 1951, sendo universalizada pelo seu Protocolo Adicional de 1967. O Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) foi criado, com o objetivo de resguardar o cumprimento dessa convenção.

Uma série de conferências multilaterais sobre fluxo internacional de pessoas, com participação de atores diversos – Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais, entre outros – aconteceram, a partir dos anos 1990. Pode-se dizer que há uma tentativa de construção de uma governança internacional para migração, aproximando as noções de migração e de desenvolvimento. Da mesma forma, a ONU demonstra uma preocupação crescente em dar respostas, dentro de sua estrutura, para a questão. A participação da ONU em iniciativas que se destinam a compreender o fluxo de pessoas de uma forma mais ampla exige da organização uma coordenação maior entre seus organismos, já que a migração historicamente foi tratada de forma setorial.

Esse artigo tem seu desenvolvimento dividido em quatro partes. Na primeira parte, apresenta-se o contexto de aumento da importância da temática migratória para a política internacional. Analisa-se a inclusão do tema na pauta internacional, a partir dos anos 1990, assim como o incremento da realização de conferências e da participação da ONU nos últimos anos. Em uma segunda parte, discute-se a evolução do direito internacional dos direitos humanos e a relação com as organizações internacionais para a concretização de garantias individuais. Na terceira seção, faz-se um diagnóstico da evolução da proteção dos direitos do migrante. Por fim, busca-se compreender o sentido dado, nas iniciativas internacionais, à gestão migratória.

2 A QUESTÃO MIGRATÓRIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A conjuntura internacional, a partir dos anos 1990, marcada pelo incremento do multilateralismo e pelo fim da Guerra Fria, levou à incorporação e ao fortalecimento da discussão de temas tidos como “novos” em oposição àqueles do período da Guerra Fria, tais quais: direitos humanos, problemas ambientais, entre outros. Por conseguinte, a discussão sobre migração no âmbito multilateral também ganha maior expressividade no período. Houve um aumento da mobilização internacional no sentido de chamar atenção à temática, principalmente no campo do desenvolvimento econômico e social.

A quantidade internacional de migrantes, em 1990, era de 154,2 milhões; em 2000, 174,5 milhões; e, em 2013, passou para 231,5 milhões (OECD; UNDESA, 2013). Desde os anos 2000, o número de migrantes em países em desenvolvimento tem proporcionalmente aumentado de modo mais expressivo do que em países desenvolvidos. Segundo a Organização Internacional para Migrações (OIM, [2013]), a imigração sul-sul tornou-se tão importante quanto a norte-sul, o que demonstra a complexidade do fenômeno migratório e a interdependência entre países.

A partir dos anos 1990, a preocupação em tratar a migração multilateralmente aumenta e uma série de iniciativas é

desenvolvida nesse sentido. A inclusão da temática migratória na esfera de responsabilidade da ONU demonstra a necessidade de tratar o tema a partir da ótica do direito internacional e dos direitos humanos. O ano de 1994 foi um momento decisivo na história da cooperação multilateral em migração, uma vez que a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICPD), no Cairo, produziu a primeira agenda compreensiva com apelo para ação global, no referente à migração internacional (UNFPA; IOM, 2013).

Em 2001, a Iniciativa de Berna (Suíça) procurou tratar o fluxo internacional de pessoas por meio da cooperação interestatal, sendo precursora do *Global Forum on Migration and Development* (GFMD). No mesmo ano, os Estados-membros da Organização Internacional para Migrações (OIM) iniciaram o Diálogo Internacional sobre Migrações com a finalidade de permitir aos Estados observadores, aos atores internacionais e aos não governamentais a análise dos aspectos emergentes da governança migratória.

Apesar disso, é difícil construir um consenso internacional sobre o trato da questão. Mesmo a relevância da criação de mecanismos na ONU para o desenvolvimento de um entendimento sobre a temática mostrou-se controversa entre os Estados-membros. Um relatório da Assembleia Geral de 2001 assinala que, desde a década de 1970, são crescentes as restrições para com os imigrantes, principalmente por parte dos países desenvolvidos (ONU, 2001). Em 2002, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, identificou a migração como um assunto prioritário para a comunidade internacional. Kofi Annan convocou um grupo de trabalho que recomendou, em 2003, o estabelecimento de uma Comissão Global em Migração Internacional (*Global Commission on International Migration*).

A Assembleia Geral das Nações Unidas consentiu com o estabelecimento de um Diálogo de Alto-nível em Migração Internacional e Desenvolvimento (*High-level Dialogue on International Migration and Development*), em 2006 (UNFPA; IOM, 2013). No mesmo ano, foi estabelecido, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), pela OIM, pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas

para os Direitos Humanos (OHCHR), pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), pelo ACNUR e pelo Escritório da ONU para Drogas e Crimes (UNODC), o Grupo de Migração de Genebra (*Geneva Migration Group*), sob a forma de um corpo consultivo informal para liderar a agência em assuntos migratórios. Em 2004, a Conferência Internacional do Trabalho da OIT adotou um Plano de Ação para Trabalhadores Migrantes que é embasado nos padrões de trabalho internacional.

Houve empenho dessas organizações internacionais para a inserção da migração como temática importante na agenda do desenvolvimento pós-2015. A OIM, além de publicar diversos “documentos de reflexão” sobre mobilidade humana, a pedido da ONU, elaborou relatório em que fala sobre a ligação entre desenvolvimento e migrações (OIM, [2013]). Contudo, a falta de consenso entre os Estados-membros da ONU sobre como desenvolver uma agenda de migração global é exemplificada, segundo publicação da UNFPA e da IOM (2013), pela Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (*ICRMW*), de 1990, adotada depois de mais de dez anos de discussões, tendo entrado em vigor apenas em 2003. O Segundo Diálogo de Alto-Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento ocorreu em outubro de 2013, em Nova Iorque, e foi a segunda vez, na história da ONU, que a Assembleia Geral considerou formalmente a questão migratória (OIM, 2013). Destaca-se, dos resultados, o desenvolvimento de conexões importantes entre migração e desenvolvimento (OIM, 2013). Ademais, defendeu-se a importância de uma ação coordenada entre as organizações que lidam com a temática migratória, uma vez que o principal desafio consiste na ausência de mecanismos formais para o desenvolvimento de uma ação conjunta (OIM, 2013).

International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System é uma publicação elaborada, em 2013, no âmbito do Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento, pelo sistema de organizações das Nações Unidas, assim como por organizações relacionadas. Sob coordenação do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e da OIM, fala-se sobre a “governança global da

migração”, que abrangeria a estrutura dos Estados, atores não estatais, políticas, leis, práticas e parcerias no nível nacional, regional e internacional (UNFPA; OIM, 2013).

Difícilmente o fenômeno migratório poderá ser gerido efetivamente por cada Estado em particular, independentemente da política internacional. Frédérique Channac (2006) acredita na existência de um movimento, proveniente de iniciativas de instituições internacionais, cujo escopo é desenvolver uma política pública para tratar essa questão. Essa política desenvolver-se-ia a partir da cooperação regional. Nos últimos anos, surgiram os *Regional Consultative Processes for Migration (RCPs)*, em várias regiões do mundo, e a convergência política, em âmbito internacional, dar-se-ia por meio da transferência de experiência. Esses seriam fóruns regionais não vinculativos e teriam por objetivo aproximar países, instituições internacionais e ONGs que trabalham com migrações (IMP; UNFPA, 2004)

Channac (2006) reconhece que, nos últimos anos, os governos e as organizações internacionais chamam atenção para o vínculo entre políticas de desenvolvimento e migrações internacionais. A autora apresenta três entendimentos em relação a isso: primeiro, as políticas de ajuda ao desenvolvimento poderiam ser uma forma de regular os fluxos migratórios, agindo particularmente nas causas econômicas das migrações nos países de origem. Segundo, todos os países, ou de origem, ou de acolhimento, ou de trânsito, poderiam ser beneficiados pela migração, tornando-se necessária a reflexão de como gerir de maneira mais eficaz as remessas dos trabalhadores migrantes. Terceiro, Channac (2006) defende que uma melhor gestão da migração em nível regional poderia contribuir para a estabilidade e o desenvolvimento regional.

Percebe-se que a associação entre migração e desenvolvimento mostra-se questionável como uma forma de unificação da compreensão do fenômeno migratório, por apresentar-se de forma ampla e por parecer que cada organismo a interpreta à sua maneira. Nesse sentido, Bertrand Badie *et ali* (2008) consideram a discussão sobre migração e desenvolvimento como emblemática, pois as organizações, em seus diferentes domínios de atuação, “[...] procuram um discurso e colocam em prática projetos em

torno do eixo ‘migração e desenvolvimento’ sem concertação real entre elas” (BADIE *et al.*, 2008, p.47, tradução própria¹). Os autores observam que as razões para essas distintas interpretações seriam os diferentes contextos migratórios e também o interesse específico de cada ator.

Alguns Estados, principalmente os desenvolvidos, veem a migração ou como um problema, ou como um mecanismo para suprir necessidades específicas de mão de obra, desconsiderando os resultados da migração no desenvolvimento de ambas as partes (país de origem e país de destino). Badie *et al.* (2008) chamam a atenção ao fato de que algumas ONGs veem como um risco, nesse debate, a identificação dos imigrantes como “instrumentos” do desenvolvimento, em detrimento do reconhecimento dos seus direitos humanos fundamentais. As diferentes interpretações da conexão entre migração e desenvolvimento dificultam a execução de políticas claras com a finalidade de uma governança internacional da migração efetiva.

3 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E A AMPLIAÇÃO DAS GARANTIAS INDIVIDUAIS

A criação de organizações internacionais está relacionada ao aumento da interdependência entre os Estados e à tentativa de estabelecer uma regulação no tratamento de questões que vão além do que o Estado pode garantir, uma vez que essas preocupações envolvem mais de um Estado e, mesmo, indivíduos independentemente do Estado de que fazem parte. No que se refere à evolução da proteção destes, a criação de mecanismos para a proteção dos direitos humanos, a partir do estabelecimento de tratados e convenções no âmbito de organizações internacionais, foi fundamental.

A ONU, criada em 1945, no pós-Segunda Guerra Mundial, como principal eixo do multilateralismo, mostrou-se fundamental para a sistematização dos direitos humanos e o estabelecimento das convenções subsequentes. Segundo Mazzuoli (2006), os

¹ Do original em francês: “cherchent un discours et la mise en oeuvre de projets autor de l’axe « migration et développement », sans concertation réelle entre elles” (BADIE *et al.*, 2008, p. 47).

direitos humanos se vão construindo com o decorrer do tempo e a criação da ONU teria impulsionado esse desenvolvimento no plano internacional. Outras organizações, tais quais as de âmbito regional, também desenvolveriam proteções para garantir a defesa dos direitos da pessoa humana para além da esfera doméstica do Estado. Como proteção do sistema regional de direitos humanos, destaca-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em 1969.

A Carta das Nações Unidas – que formalizou a criação da ONU – e a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, pela Assembleia Geral da organização, marcaram a passagem dos direitos humanos da esfera restrita ao Estado para o âmbito internacional. Posteriormente, com base na perspectiva adotada por esses documentos, foram desenvolvidos tratados e convenções internacionais, legalmente vinculantes, abordando de forma mais específica o rol de direitos humanos listados na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Como exemplo de convenções estabelecidas desde então, pode-se citar: a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

A proteção de refugiados foi sistematizada, no pós-Segunda Guerra, por meio da Convenção de Genebra de 1951 e do Estatuto dos Refugiados, em um contexto no qual a Europa recebia muitos refugiados da URSS. Ela define o conceito de refugiado e estabelece os padrões básicos de tratamento dos refugiados em nível internacional (ACNUR, [2015]). O Protocolo de 1967 amplia a cobertura da Convenção, retirando limites de data e espaço geográfico (ACNUR, [2015]). Segundo o artigo primeiro da Convenção de 1951, são considerados refugiados aqueles que:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de

sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ONU, [2015]).

O ACNUR surgiu em 1950, para ajudar os europeus deslocados durante a guerra. Foi definida a garantia do direito ao refúgio com segurança em outro Estado como seu objetivo. A agência é comandada pela Assembleia Geral (AGNU) e pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU. O organismo possui, no Brasil, dois escritórios, um em Brasília e outro em São Paulo, e atua em cooperação com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

A OIT foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, no pós- Primeira Guerra Mundial. Foi, segundo Mazzuoli (2006), um dos antecedentes que mais contribuiu para a formação do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em 1946, a OIT transformou-se em primeira agência especializada da ONU. É a única com uma estrutura tripartite composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores (ILO, 2015b). Ela é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho. As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT (ILO, 2015b).

Quanto à migração, ela preocupa-se com as migrações laborais, defendendo políticas internacionais que respeitem os direitos do trabalhador migrante. Trabalha com governos, organizações de empregadores e trabalhadores para melhorar as políticas de migração e acredita na ligação entre migração e desenvolvimento, como defendido pela Declaração do Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento (ILO, 2015a). No Brasil, a OIT participou da elaboração do documento intitulado Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante, com o Conselho Nacional de Imigração, em 2010. Atualmente, por meio do Programa de Parceria para a Promoção da Cooperação

Sul-Sul, desenvolvido desde 2005, Brasil e OIT são parceiros no projeto Cooperação Sul-Sul para a proteção dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras migrantes na Região de América Latina e Caribe (OIT, 2015).

A OIM surgiu em 1951, durante os deslocamentos na Europa Ocidental que seguiram o pós-Segunda Guerra Mundial, sendo originalmente conhecida por Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa (PICMME). Com o decorrer do tempo, de um organismo de logística, ela passou a abranger todos os aspectos referentes à migração (OIM, 2015a). Seria a principal instituição mundial a trabalhar, conjuntamente com governo e sociedade civil, na compreensão das questões migratórias. Possui 157 Estados-membros e 10 observadores (OIM, 2015a). O Brasil ingressou na organização em setembro de 2013 (BRASIL, 2013). A organização possui escritórios em mais de 150 países, possuindo uma organização bastante descentralizada. Há nove escritórios regionais, sendo que aquele responsável pela América do Sul encontra-se em Buenos Aires (OIM, 2015b).

A OIM não era uma organização relacionada à ONU até julho de 2016. No entanto, sempre procurou exercer uma ação coordenada com agências do sistema das Nações Unidas. A organização defende a atuação conjunta entre as organizações internacionais que se relacionam com a temática migratória. Ao descrever a sua estratégia, a OIM estabelece como principal objetivo facilitar o ordenamento e a gestão humana da migração internacional (OIM, 2014). Ela atua a partir de uma estratégia regional e divide sua atuação em sete áreas: emergência, operações e pós-crise; saúde migratória; imigração e gerenciamento de fronteira; assistência migratória; migração para o trabalho e desenvolvimento humano; política migratória e pesquisa; migração e desenvolvimento (OIM, 2014).

A Estratégia Regional para América do Sul (2011-2016) foi definida em seis áreas temáticas: promoção e proteção dos direitos das pessoas migrantes; apoio à livre mobilidade de pessoas migrantes no marco da integração regional; apoio à gestão migratória por meio dos diálogos sobre migrações; fortalecimento do vínculo entre migração e desenvolvimento; gestão da migração,

meio ambiente e mudanças climáticas; resposta a emergências. Os projetos da OIM possuem diversas formas de financiamento, incluindo os governos e o fundo da OIM. A OIM destaca, como atividades executadas no Brasil, o apoio técnico para a realização da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR); o estudo sobre a migração haitiana para o Brasil; o reassentamento de famílias brasileiras; e o apoio a migrantes brasileiros que queiram regressar voluntariamente.

A crescente preocupação da ONU pela questão migratória resulta na tentativa de coordenação da atuação em seus diferentes órgãos, com foco na aproximação entre migração e desenvolvimento. A OIM, antes de tornar-se parte do sistema ONU, sob determinadas perspectivas, estava desprovida da legitimidade das agências das Nações Unidas. Não obstante, ela sempre recebeu financiamento de agências da ONU. À medida que a temática ganhou espaço no âmbito do sistema das Nações Unidas, diálogos crescentes foram estabelecidos. O *International Migration Policy Programme* (IMP) é um exemplo das diversas iniciativas que são executadas em coordenação entre organismos da ONU e da OIM.

O IMP é uma atividade interagência do Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (UNITAR), do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA), da OIM, da OIT e é implementado em parceria com o ACNUR e outras instituições globais e regionais. Essa iniciativa surgiu em 1998 e visa a fornecer *capacity building* para governos, em regiões em desenvolvimento. A publicação, *Meeting the Challenges of Migration: Progress Since the ICPD*, da IMP em parceria com a UNFPA, apresenta como uma necessidade a ser desenvolvida a coordenação e a cooperação na área de política migratória; além disso, possui uma estratégia de atuação regional (IMP; UNFPA, 2004, p. 23).

A análise do processo de entrada da OIM no sistema ONU é importante para compreender a construção da gestão migratória no âmbito internacional. Com o aumento da importância da temática migratória na esfera internacional, a ONU, como principal organização internacional, buscou abarcar o tema em sua estrutura. Nesse sentido, suas diversas agências, responsáveis por temáticas específicas, responderam à questão a partir de sua área de

trabalho. Entre essas agências, destaca-se a atuação do ACNUR, no que se refere aos refugiados, e a da OIT, no que se refere aos migrantes sem *status* de refugiados, priorizando uma abordagem laboral da migração.

Anteriormente à inclusão da OIM no sistema ONU, a existência de uma organização especificamente para o trato migratório fora do sistema ONU e o crescente interesse da ONU na temática resultou em uma progressiva aproximação entre ONU e OIM, com o desenvolvimento de diversas iniciativas conjuntas. Durante esse processo de inclusão da temática migratória na esfera de atuação da ONU e de aproximação com a OIM, em documento que fez um balanço sobre o Segundo Diálogo de Alto Nível em Migração Internacional e Desenvolvimento, que aconteceu em outubro de 2013, a OIM referiu-se à existência de consequências para a governança global das migrações e para a própria organização da expansão das atividades da ONU. Ela considerou como um desafio a sua contínua participação na governança mundial para migrações, na medida em que, justamente, não fazia parte do Sistema das Nações Unidas. “O Diálogo de Alto Nível também mostrou que equívocos sobre a OIM persistem e que existem riscos de duplicar e diminuir o trabalho com base no mandato da OIM” (OIM, 2013, p. 05, tradução própria²). Tal conjuntura pode ter contribuído para a decisão de trazer a OIM para o Sistema das Nações Unidas como organização relacionada, em julho de 2016.

4 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO MIGRANTE

No âmbito do direito internacional, foi estabelecida uma série de garantias aos migrantes com *status* de refugiado, a partir da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, complementada pelo Protocolo Adicional de 1967, o qual lhe retira a limitação temporal e geográfica. Da mesma forma, no âmbito regional da América Latina, destaca-se a Declaração de Cartagena de 1984,

2 Do original em inglês: “The High-level Dialogue has also shown that misconceptions about IOM persist and that there are risks of duplicating and diminishing IOM’s mandate-based work.” (OIM, 2013, p. 05).

que ampliou o conceito de refugiado ao incluir aqueles que fogem da violência generalizada, de conflitos, do desrespeito aos preceitos básicos de direitos humanos e de outras condições similares.

Desse modo, além de considerar refugiados aqueles com “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (ONU, [2015]), como presente na definição de 1951, a lei brasileira 9.474 de 1997 internaliza parte da Declaração de Cartagena de 1984 na definição de refugiado (Art. 1, III): “[...] devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” (BRASIL, 1997). Percebe-se que a proteção ao refugiado encontra-se bastante institucionalizada no direito internacional, o que se reflete na internalização das normas pelo Brasil, que possui uma legislação avançada para o refúgio. Em contrapartida, as medidas de proteção ao migrante, de forma geral, no plano internacional, são esparsas e geralmente vinculadas à questão laboral. No caso do Brasil, há iniciativas para a constituição de uma nova lei de migração, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro de 1980, visto como uma legislação retrógrada e que apresenta resquícios do período ditatorial brasileiro.

A distinção entre o migrante com *status* de refugiado e o migrante não considerado refugiado pode ser difícil de ser estabelecida. Além de poderem ser imprecisos os critérios para identificação do refugiado por parte dos Estados, também pode existir uma interdependência de fatores na origem da migração. Além disso, aqueles considerados migrantes econômicos, muitas vezes, têm seus direitos humanos ameaçados; por isso, necessitariam de uma maior proteção do direito internacional.

Em documento de 2002 sobre direitos humanos e refugiados, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos preocupa-se em distinguir refugiados de imigrantes econômicos (ACNUDH, 2002). Contudo, reconhece que a realidade dos refugiados do imediato pós-Segunda Guerra não é a mesma dos fluxos contemporâneos. A fuga de um país pode não decorrer de uma perseguição imediata, mas “[...] de conflitos civis, das violações maciças dos seus direitos humanos, da agressão vinda do exterior e da ocupação estrangeira, da pobreza, da fome, da doença e

das catástrofes ecológicas.” (ACNUDH, 2002, p.18). Neste mesmo documento, reconhece-se a existência de um problema no fato de a ONU dirigir sua atuação ao refugiado “político” e considera-se como positivo que outras regiões, como África e América Latina, tenham expandido a definição de refugiado:

Na perspectiva dos direitos humanos, esta situação suscita uma grande preocupação. Nem sempre é possível distinguir, com segurança, um refugiado de um imigrante econômico. Pode dizer-se que, se forem realçadas as ameaças à vida e à liberdade, pouco ou nada diferencia uma pessoa que enfrenta a morte devido à fome e outra que é ameaçada de execução arbitrária por motivo das suas convicções políticas. (ACNUDH, 2002, p.18).

As dificuldades econômicas podem ameaçar os direitos humanos da mesma forma que aqueles que são caracterizados como refugiados também podem estar em busca de condições econômicas melhores. O trato da migração, a partir de uma perspectiva humanitária, respaldada nos direitos humanos, é reconhecido pela ONU. Contudo, devido à sua estrutura fragmentada, no que se refere à preocupação com a temática migratória como um todo, percebe-se uma crescente sobreposição entre o que é considerado refúgio e o que são considerados outros tipos de migração, resultando em dificuldades e questionamentos para a gestão dos fluxos atuais. No documento referido anteriormente, a ONU admite que a linha que separa política para migração de política para refugiados começa a diluir-se (ACNUDH, 2002).

Nesse sentido, Catherine Wenden (2013) destaca que: “No período contemporâneo começa a confundir-se a imagem tão positiva que havia tido o refugiado da Guerra Fria no Ocidente: aparece a crise do asilo, criando-se uma confusão entre os refugiados e os migrantes” (WENDEN, 2013, p.138, tradução própria³). Como os demais migrantes, o refugiado pode também buscar melhores

3 Do original em espanhol: “En el periodo contemporáneo empieza a enturbiarse la imagen tan positiva que había tenido el refugiado de la Guerra Fria en Occidente: aparece la crisis de asilo, creándose una confusión entre los refugiados y los migrantes.” (WENDEN, 2013, p. 138).

condições econômicas e, em respeito aos seus direitos humanos, torna-se difícil determinar quais as situações dos países de origem que caracterizariam o conceito de refúgio.

O Brasil teria acompanhado a evolução no tratamento da questão do fluxo de pessoas na esfera da ONU. O Conselho Nacional de Imigração (CNIg) faz parte do Ministério do Trabalho⁴, tendo como foco o trabalhador migrante. Já a questão do refúgio é tratada separadamente, estando a cargo do Ministério da Justiça e Cidadania⁵. A legislação brasileira é mais avançada no que se refere à garantia de direitos. Assim como existe essa mobilização internacional para a discussão da migração como um todo, há também a busca, por parte das instâncias domésticas brasileiras, de tratar dessas questões de forma mais articulada.

Portanto, ao se procurar garantir o respeito aos direitos humanos, torna-se singularmente importante a atuação da ONU, em questões que necessitam uma abordagem que não se restrinja às garantias fornecidas pelo Estado-Nação. Quando a ONU incorpora a migração como uma preocupação da instituição, aumenta a pressão na sociedade internacional para que se respeitem os direitos e as garantias estabelecidas aos migrantes, consequentemente. Por fim, uma abordagem humanitária da migração aproximaria o migrante comum daquele com o *status* de refugiado, solucionando, em parte, o dilema de uma possível sobreposição entre as características da migração “voluntária” e as do refúgio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância de tratar a migração, por meio de uma perspectiva multilateral, é crescente nos últimos anos. Observa-se que, a partir dos projetos e conferências internacionais realizados, busca-se a aproximação entre migração e desenvolvimento.

4 Anterior Ministério do Trabalho e Emprego. O Presidente Michel Temer, enquanto Presidente Interino, em maio de 2016, realizou mudanças na organização da Presidência da República e em seus ministérios.

5 Anterior Ministério da Justiça. O Presidente Michel Temer, enquanto Presidente Interino, em maio de 2016, realizou mudanças na organização da Presidência da República e em seus ministérios.

Como explicitado no decorrer do artigo, são diversos os atores que participam do que se poderia chamar de construção de uma governança internacional para migração. Dentre os organismos internacionais, destacam-se a OIM, o ACNUR e a OIT. Se, por um lado, a ampla gama de atores envolvidos pode resultar em desencontros (sobreposição de funções, diferentes visões sobre um mesmo assunto), por outro lado, observa-se um crescente esforço de coordenação.

Tradicionalmente, a temática migratória na ONU não é entendida, em sua estrutura, de forma unificada. Cada organismo considera, quando do seu interesse, a temática através da perspectiva de sua área de trabalho. Contudo, na história das Nações Unidas, a OIT e o ACNUR são os organismos que mais objetivamente envolveram-se com a migração ao longo do tempo. A preponderância da OIT é explicada pelo fato de uma grande parte dos fluxos de pessoas ser motivada pela busca de trabalho. Assim, a OIT preocupa-se com a migração laboral, ou seja, com os direitos do migrante como direitos do trabalhador. O ACNUR, no entanto, seria responsável por aqueles que possuem o *status* de refugiado definido pela Convenção de Genebra de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967.

Nos últimos anos, a ONU tem demonstrado preocupação com a construção de uma governança internacional para migrações. Constata-se, a partir da análise das iniciativas da organização no referente à questão, que a aproximação entre migração e desenvolvimento seria o elo que uniria a atuação dos diferentes organismos em prol da construção dessa governança. Com essa finalidade, houve uma aproximação, nos últimos anos, entre organismos do Sistema ONU, internamente, e desses com a OIM – resultando, enfim, na inclusão da OIM no Sistema das Nações Unidas em resolução da Assembleia Geral de julho de 2016. Por fim, o tratamento coordenado do fenômeno migratório passa a ser visto como necessário para a construção de uma governança internacional, tanto no sentido de aproximar as diferentes instituições envolvidas como devido ao fato de que as formas de migração estão cada vez mais interrelacionadas, não sendo mais possível, afinal, uma distinção clara entre migração laboral e refúgio.

REFERÊNCIAS

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Ficha informativa, n. 20. **Direitos humanos e refugiados**. Genebra: [s.n.], 2002. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_20.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **O que é a Convenção de 1951?**. [Brasília, DF]: [s.n.], [2015]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BADIE, B. *et al.* **Pour un autre regard sur les migrations: construire une gouvernance mondiale**. Paris: La Découverte, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 8.101, de 6 de setembro de 2013**. Promulga a Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprova a Constituição da Organização Internacional para as Migrações – OIM – e o ingresso da República Federativa do Brasil na OIM. Brasília, DF: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035993/decreto-8101-13?ref=topic_feed>. Acesso em: 28 nov. 2015.

_____. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília, DF: [s.n.], 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CHANNAC, F. Vers une politique publique internationale des migrations?: réseaux politiques et processus de transfert de modèles. **Revue française de science politique**, [Paris], v. 56, n. 3, p. 393 - 408, 2006.

ILO – International Labour Organization. **Cooperação sul-sul para proteção dos direitos de trabalhadores e trabalhadoras migrantes na região da América Latina e Caribe**. Genebra: [s.n.], 2015a. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/WCMS_365740/lang--en/index.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. **História da OIT**. [S.l.: s.n.], 2015b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasilia/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

IMP – International Migration Policy Programme; UNFPA – United Nations Population Fund. **Meeting the challenges of migration: progress since the ICPD.** [New York]: UNFPA, 2004. Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/migration_icpd.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MAZZUOLI, V. de O. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development; UNDESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs. **World migration in figures.** [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

OIM con relación a la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015. [S.l.], [2013]. Disponível em: <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-position-paper-on-Post-2015-Development-Agenda-Spanish.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **IOM history.** [Genebra: s.n.], 2015a. Disponível em: < <https://www.iom.int/iom-history>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

_____. **La migración haitiana hacia Brasil:** características, oportunidades y desafíos. Buenos Aires: OIM, jul. 2014. (Cuadernos migratorios, n.6).

_____. **Organizational structure.** [Genebra: s.n.], 2015b. Disponível em: <<http://www.iom.int/organizational-structure>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

_____. **Overview of the United Nations second high-level dialogue on international migration and development:** outcomes for global migration governance and implications for IOM. Conference room paper, 43. [Genebra: s.n.], 2013. Disponível em: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/CRP_43.pdf> . Acesso em: 14 dez. 2015.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Sistematização do programa de parceria Brasil-OIT para a promoção da cooperação Sul-Sul (2005-2014).** Brasília: OIT, 2015. Disponível em: < <http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---americas/>

--ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_360779.pdf>. Acesso em: 25 de nov. 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. [Brasília]: ACNUR, [2015] . Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. General Assembly. **International migration and development, including the question of the convening of a United Nations conference on international migration and development to address migration issues**: report of the Secretary-General. 3 Jul. 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56167.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

UNFPA – United Nations Population Fund; OIM – Organização Internacional para as Migrações. **International migration and development**: contributions and recommendations of the international system. [Genebra]: OIM, 2013. Disponível em: <<http://publications.iom.int/books/international-migration-and-development-contributions-and-recommendations-international-system>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

WENDEN, C. W. de. **El fenómeno migratorio en el siglo XXI**: migrantes, refugiados y relaciones internacionales. México: FCE, 2013.