

# MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS – Uma abordagem preliminar<sup>1</sup>

*MIGRATION AND HUMAN RIGHTS - A preliminary approach*

*MIGRACIONES Y DERECHOS HUMANOS - Un enfoque preliminar*

*Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>2</sup>*

*Ernani de Paula Contipelli<sup>3</sup>*

**ÁREA(S) DO DIREITO:** Direitos Humanos. Direito Imigratório.

## Resumo

A proteção dos direitos humanos dos migrantes e a administração efetiva da migração (no sentido de garantir que as transferências sejam feitas de forma ordenada e previsível e, portanto, mais gerenciáveis) estão intimamente inter-relacionadas. No entanto, a literatura sobre migração e direitos humanos, apesar de ser volumosa, dificilmente tornou esta relação mais visível. O design das políticas em qualquer uma das duas áreas também permaneceu largamente fora dos limites da outra. E mesmo apesar de sinais maduros de mudança, a coalizão entre organizações de direitos humanos e associações de migrantes continua fraca. O artigo afirma que o nexó crucial entre direitos humanos e migração é o núcleo de uma comunidade de interesses, entre aqueles que estão ansiosos para defender os direitos humanos e aqueles que se preocupam com uma melhor gestão do movimento das pessoas. Os estados nacionais têm um interesse constante e um compromisso inerente

<sup>1</sup> Recebido em 13 de janeiro de 2018. Aceite para publicação em 11 de abril de 2018.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil ambos pela PUC-Campinas. Especialização em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta. Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-doutorando pela Universidade São Paulo. Membro do CIRIEC-Brasil. E-mail: daniel.menezes@mackenzie.br

<sup>3</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1998). Especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) - bolsa CNPQ e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009) - bolsa CAPES. Pós-doutoramento em Direito Constitucional Comparado pela Universidad Complutense de Madrid (2011) - bolsa CAPES e pós-doutoramento em Política Comparada pela Universitat Pompeu Fabra (2012) - bolsa Generalitat de Catalunya. Atualmente, colabora como pesquisador visitante no Centro Interdipartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e comparato (DIPEC) da Università di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universitat Pompeu Fabra (Espanha), no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha), no Institut de Recherche Juridique da Université Paris I Pantheon-La Sorbonne (França), no Centre de Recherches et détudes sur les Droits Fondamentaux (CREDOF) da Université Paris 10 Ouest Nanterre (França), no Korean Institute of Southeast Asian Studies (Coréia do Sul) e no Center for European Strategic Research (Itália). É Professor Visitante no Departamento de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Albacete da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha), na Universidad Autónoma de Coahuila (México), na Universidad Lomas de Zamorra (Argentina), na Korea University (Coréia do Sul) e na Universidad Autónoma de Chile (Chile). Tem experiência na área de Direito Público e Política Comparada, desenvolvendo trabalhos principalmente sobre cooperação internacional e desenvolvimento, Direito Constitucional e Federalismo e, recentemente, potências emergentes e governança global. Atualmente, é Professor do Programa de Pós-graduação Strictu Sensu em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECO). E-mail: ernani.contipelli@cesr-eu.com

para proteger os direitos básicos de seus próprios cidadãos, mesmo quando estão no exterior. Isso se refere à reciprocidade e cooperação estreita entre os estados. Proteger esses direitos também ajuda os estados nacionais a cumprir suas obrigações em outras áreas vitais de suas responsabilidades. O presente trabalho conclui com a sugestão de que uma melhor compreensão desses enredos poderia lançar as bases para uma agenda rica e dinâmica a que o estado, organizações de direitos humanos e organizações de migrantes possam contribuir criativamente, ao mesmo tempo em que avance em suas próprias vocações e continue fiel para elas.

**Palavras-chave:** Migrações. Refugiados. Direitos Humanos.

### **Abstract**

*The protection of the human rights of migrants and the effective management of migration (to ensure that transfers are made in an orderly and predictable manner and therefore more manageable) are closely interrelated. However, the literature on migration and human rights, although voluminous, hardly made this relationship more visible. The design of policies in either of the two areas also remained largely outside the bounds of the other. And even with mature signs of change, the coalition between human rights organizations and migrant associations remains weak. The article states that the crucial link between human rights and migration is at the core of a community of interests, between those who are eager to defend human rights and those who care about better management of the movement of people. National states have a constant interest and an inherent commitment to protect the basic rights of their own citizens, even when abroad. This refers to reciprocity and close cooperation between states. Protecting these rights also helps national states fulfill their obligations in other vital areas of their responsibilities. The present paper concludes with the suggestion that a better understanding of these scenarios could lay the foundations for a rich and dynamic agenda for the state, human rights organizations and migrant organizations to contribute creatively, while advancing in their own vocations and remain faithful to them.*

**Keywords:** Migrations. Refugees. Human rights.

### **Resumen**

*La protección de los derechos humanos de los migrantes y la administración efectiva de la migración (para garantizar que las transferencias se efectúen de forma ordenada y previsible y, por lo tanto, más gerenciables) están íntimamente interrelacionadas. Sin embargo, la literatura sobre migración y derechos humanos, a pesar de ser voluminosa, difícilmente ha hecho esta relación más visible. El diseño de las políticas en cualquiera de las dos áreas también permaneció ampliamente fuera de los límites de la otra. Y aun a pesar de señales maduros de cambio, la coalición entre organizaciones de derechos humanos y asociaciones de migrantes sigue siendo débil. El artículo afirma que el vínculo crucial entre derechos humanos y migración es el núcleo de una comunidad de intereses, entre aquellos que están ansiosos por defender los derechos humanos y aquellos que se preocupan por una mejor gestión del movimiento de las personas. Los estados nacionales tienen un interés constante y un compromiso inherente para proteger los derechos básicos de sus propios ciudadanos, incluso cuando están en el exterior. Esto se refiere a la reciprocidad y la cooperación estrecha entre los estados. Proteger estos derechos también ayuda a los estados nacionales a cumplir sus obligaciones en otras áreas vitales de sus responsabilidades. El presente trabajo concluye con la sugerencia de que una mejor comprensión de esos enredos podría sentar las bases para una agenda rica y dinámica a la que el estado, organizaciones de derechos humanos y organizaciones de migrantes puedan contribuir creativamente, al mismo tiempo que avance en sus propias vocaciones y siga fiel para ellas.*

**Palabras clave:** Migraciones. Refugiados. Derechos humanos.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Direitos Humanos e Políticas Públicas de Migração; 3. Quadro jurídico da migração e suas contradições; 4. Políticas Públicas migratórias; 5. Conclusões.

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Human Rights and Public Policies of Migration; 3. Legal framework of migration and its contradictions; 4. Migratory public policies; 5. Conclusions.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Derechos Humanos y Políticas Públicas de Migración. 3. Marco jurídico de la migración y sus contradicciones. 4. Políticas públicas migratorias. 5. Conclusiones.

## 1. INTRODUÇÃO

A incorporação dos direitos humanos em geral e o direito humano de migrar em particular podem ser apontados como o ponto de partida para uma nova perspectiva sobre a migração. Tradicionalmente localizado na órbita da soberania estatal absoluta, a perspectiva das migrações avançou para formas que primeiro “humanizaram” as políticas migratórias e, mais tarde, procuraram colocar a pessoa migrante no centro das preocupações.

Há concordância em apontar que as políticas migratórias fazem parte das políticas públicas e, portanto, compete ao governo de cada Estado tomar as decisões básicas para a sua implementação e aplicá-las. Nesse sentido, até mesmo as agências de proteção dos direitos humanos de nível internacional, reconheceram que, no exercício de seu poder de governar políticas de migração, os Estados podem estabelecer mecanismos para controlar a entrada e saída de seu território em relação a pessoas que não são seus nacionais, desde que essas políticas sejam compatíveis com as normas de proteção dos direitos humanos.

Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, entende-se que a política migratória de um Estado é constituída por qualquer ato institucional, medida ou omissão (leis, decretos, resoluções, diretrizes, atos administrativos, etc.) para ser visto na entrada, saída ou permanência da população nacional ou estrangeira fora do seu território. Em vista desses poderes, os Estados da região avançaram na proteção dos direitos humanos dos migrantes presentes no seu território.

Uma das consequências mais importantes do reconhecimento do direito de migrar é que, na ausência de um reconhecimento explícito deste direito de nível internacional, os Estados deram um passo adiante no sentido de assumir a responsabilidade pela mobilidade das pessoas no mundo. Na esfera latino-americana, por outro lado, a perspectiva dos direitos prioriza a pessoa humana (migrante, neste caso) em relação a outras considerações. Em relação a essa perspectiva, o Estado pensa em si mesmo quando pensa em migração e pensar

sobre a migração é pensar sobre o Estado. Então: qual é o papel dos Estados nas migrações e, em particular, numa perspectiva de migrações com direitos humanos?

## **2. DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRAÇÃO**

O desenvolvimento de uma nova ordem internacional advém a partir das guerras mundiais e a criação de uma nova institucionalidade a nível universal e regional. Agora, vale a pena saber se esta nova ordem que desmantelou o paradigma estabelecido e, é totalmente aplicável aos migrantes, em particular, em relação aos migrantes em situação irregular.

Pode-se dizer que o pleno reconhecimento dos direitos dos migrantes é um dos desafios pendentes como resultado dos restos dessa perspectiva que considera o tratamento da população como um assunto interno em que o princípio da não interferência em assuntos interno é aplicado. Se o posicionamento da pessoa humana como sujeito de direitos - frente ao seu próprio Estado - foi uma luta que monopolizou a segunda parte do século 20, empunhando os direitos dos migrantes - frente ao Estado de que não são nacionais - é um dos maiores desafios do século XXI, caracterizados por grandes estratégias restritivas e até mesmo institucionalmente discriminatórios e, inclusive criminalizada nos principais países que recebem migração.

(...) os Estados modernos e o sistema internacional de Estados do qual eles são parte expropriaram do indivíduo e das entidades privadas, particularmente, mas de maneira nenhuma exclusivamente, os meios legítimos de movimentos através das fronteiras internacionais (TORPEY,2000, p. 4).

Os instrumentos internacionais reconhecem o direito de um Estado dizer quem é o seu nacional, mas devemos nos perguntar se existe um direito para entrar em outro Estado do qual a pessoa não é nacional. Se não houver direito de entrar, é difícil falar de um direito de migrar. Este direito de entrar fisicamente é o componente necessário para desfrutar os direitos em vigor no território do Estado de trânsito ou destino.

Em princípio, como parte do conceito de soberania do Estado, reconhece-se que os Estados têm o poder de implementar sua própria política de migração e, em tal exercício, podem estabelecer mecanismos para controlar a entrada e saída de seu território em relação a pessoas que não são nacionais, desde que essas

políticas sejam “compatíveis com as normas de proteção dos direitos humanos e da dignidade humana”. Em suma, os Estados podem estabelecer “distinções”, desde que não prejudiquem os princípios de igualdade e não discriminação, já reconhecidos como *jus cogens*.

Neste ponto, deve-se notar que mesmo a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, organiza seu conteúdo de direitos em duas grandes seções: as de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias - incluindo aqueles que eles estão em situação irregular - (parte II e III) e, os outros direitos dos trabalhadores e dos membros da família “documentados ou em situação regular”.

Em outras palavras, embora este tratado tenha significado um adiantamento sobre o reconhecimento dos direitos dos migrantes, contém uma série de restrições para o reconhecimento de certos direitos aos migrantes e suas famílias que não estão documentados. Conforme observado, deve-se notar que o direito de migrar está em pleno debate e que os países sul-americanos são os que estão na vanguarda em termos de considerar a migração como um direito e não mais apenas uma questão de segurança e soberania.

Embora existam muitas partes envolvidas no fenômeno migração (indivíduos, organizações da sociedade civil, acadêmicos, organizações internacionais, etc.), em definitivo são os governos que tomam as decisões. No entanto, antes de estar em uma posição a partir da qual você deve abordar as iniciativas de migração internacional, os governos precisam definir o seu quadro de gestão, tanto no tanto nacional como internacional.

Em uma democracia, os governos respondem necessidades dos eleitores. De forma geral, os meios de comunicação mostram ao público apenas os aspectos negativos da migração (tráfico ilícito, tráfico de pessoas, abusos nos sistemas para determinar o estatuto de refugiados, discriminação, violações de direitos humanos, etc.). É difícil assumir posições nacionais e isso faz que, normalmente, os governos não acham atraente abordar a questão da migração. Portanto, muitas vezes, não há vontade política para enfrentar os problemas de migração em forma extensiva, até que se tornem grandes crises que eles exigem ações.

O problema é ainda mais complicado quando os governos respondem às pressões internacionais não tendo uma estratégia de migração nacional ou ter um

órgão institucionaliza para as iniciativas migratórias provoca a ineficiência de discussões internacionais.

Como os mencionamos acima, as legislações argentina, uruguaia, equatoriana e boliviana tomaram medidas paradigmáticas em termos de reconhecimento do direito de migrar em suas leis migratórias atuais. Então, o direito de migrar pode primeiro ser pensado em um sentido amplo, como o plano de vida de uma pessoa (o direito de realizar seu projeto de vida em qualquer país que eles escolherem), incluindo vários direitos, como integração.

Em sentido estrito, ele se refere a um núcleo básico relativo à circulação e ao movimento no sentido físico puro. Um possível conteúdo deste direito inclui o direito de: não deixar (não migrar), de trânsito seguro para entrar em um Estado, livre circulação e residência e, para uma saída consentida (o que limita a expulsão).

Na democracia, os direitos humanos e a migração têm em comum o papel preponderante do Estado. Os primeiros são caracterizados por ser “centrados no estado”: em sua interpretação atual, são os Estados que os reconhecem e garantem. Isso faz com que o diálogo entre alguns (nacionais) e outros (migrações) encontre um bom canal no Estado, articulador de ambas as dimensões através do papel do lugar que possui em ambos. Esses aspectos, por outro lado, tornam sua responsabilidade maior, como garantidor dos direitos humanos e administrador da migração.

Em particular, o reconhecimento de um direito de migrar, longe de supor uma renúncia à soberania, coloca em prática o exercício dos Estados de sua “faculdade de políticas migratórias”, a que se refere a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Os Estados assim decidem enfatizar a pessoa humana: primeiro ele é uma pessoa e então ele é um migrante. São eles que, em um quadro de integração regional, têm o direito de decidir em que organização política querem viver e exercer todos os seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. É da responsabilidade dos Estados que reconheceram esses direitos para garantir as condições para seu exercício.

### **3. QUADRO JURÍDICO DA MIGRAÇÃO E SUAS CONTRADIÇÕES**

Este capítulo tem como objetivo identificar o atual regime jurídico sobre migração trabalhista no Brasil, Paraguai e Uruguai, abrangendo a regulamentação normativa que emana da ordem jurídica nacional, regional e internacional. Nesse

sentido, a abordagem aplicada visa analisar o conjunto de regras vigentes em cada Estado que regulam a circulação das pessoas e as condições de entrada e saída para o território nacional para fins trabalhistas, identificando neste contexto os direitos e obrigações de trabalhadores migrantes comprometidos em expressar texto por legislação nacional e internacional, com especial referência às convenções internacionais do trabalho ratificadas pelos países selecionados, bem como o grau de conformidade e aplicação das referidas normas.

Mesmo que o conteúdo central do capítulo compõe-se dos aspectos legais e regulamentares que regem a migração de trabalhadores em países selecionados, é essencial mencionar, antes da noção de uma “lei de imigração”, a influência da economia nos movimentos regionais ou transnacionais das pessoas, a história migratória da região e a definição das políticas migratórias aplicadas em cada caso para entender que essa informação constitui o sustento ou a base estrutural sobre a qual a legislação migratória de um país.

O tema da migração internacional foi estudado durante a segunda metade do século 20 por várias disciplinas científicas. A sociologia, a demografia e mesmo a psicologia pararam para estudar o fenômeno que abrange vários níveis de profundidade e caracterização. Neste campo, pode-se dizer que hoje existe uma construção teórica sólida, sem ignorar inúmeros estudos sobre grupos ou casos particulares. Pelo contrário, do ponto de vista jurídico, pouco foi alcançado.

A lei de imigração de nível internacional ainda é um afluente do direito humanitário e dos direitos humanos. No nível interno dos Estados, existe uma multiplicidade de normas relacionadas à circulação de pessoas e, em particular, aos migrantes, de modo que, à primeira vista, pode-se ter a impressão de que as normas constituiriam um ramo autônomo de direito público e mais especificamente o direito administrativo.

No entanto, quando o conteúdo é investigado, em alguns países as normas são agrupadas sob a forma de um estatuto, em outros, mesmo com o nome do código e, na maioria dos casos, encontramos normas dispersas sem qualquer articulação. Nesse sentido, o esforço desenvolvido no estudo das legislações internas e comparativas não atinge mais do que estabelecer parâmetros ou requisitos comuns para a admissão de estrangeiros em um país sob certas categorias migratórias sem qualquer aprofundamento teórico. Isso leva à conclusão de que, de uma perspectiva legal, a lei de imigração ainda está em uma fase inicial,

sem mais pretensão do que a simples descrição das regulamentações vigentes em cada país e a análise casuística de seu cumprimento efetivo.

O movimento internacional da livre de mão de obra em busca de melhores oportunidades de emprego seria a resposta lógica desta situação da retração do mercado de trabalho, um movimento que acompanharia, por sua vez, o aumento da circulação de capital<sup>4</sup> e mercadorias. No entanto, essa harmonia teórica não ocorre na prática. O sinal positivo associado à livre circulação de fatores produtivos não é identificado com o sentimento “negativo” de que o movimento das pessoas desperta. As migrações são cada vez mais vistas como uma ameaça por parte dos países receptores, como uma alternativa desesperada para a sobrevivência dos migrantes e como consequência inevitável de sua pobreza para os países que expulsam o trabalho.

Ao contrário das migrações massivas de meados do século XIX e início do século XX que foram visualizadas como uma redistribuição de recursos humanos, considerados como parte da riqueza das nações, as migrações atuais são vistas como uma redistribuição da pobreza, em um mundo caracterizado pela concentração de riquezas.

A resposta política a esta nova situação é a restrição das migrações, com base no pressuposto de que menos estrangeiros permitem maiores oportunidades para os nacionais no mercado de trabalho e contribuições sociais mais altas para a população como um todo. Desta forma, uma primeira grande contradição é estabelecida tanto a nível conceitual como como uma aplicação prática. Do ponto de vista conceitual, o princípio da economia de mercado assume a livre circulação dos fatores que intervêm, isto é, capital, produtos e mão de obra. Por outro lado, as políticas de migração restritivas tentam corrigir o fator trabalhista diante da crescente mobilidade de outros.

---

<sup>4</sup> “La rapidez con que los capitales de inversión entran y salen de determinadas regiones, en búsqueda de ganancias fáciles e inmediatas, ha seguramente contribuido, junto con otros factores, a algunas de las más graves crisis financieras de la última década, generando movimientos poblacionales en medio a un fuerte sentimiento de inseguridad humana. (...) Paralelamente a la "globalización" de la economía, la desestabilización social ha generado una pauperización mayor de los estratos pobres de la sociedad (y con ésto, la marginalización y exclusión sociales), al mismo tiempo en que se verifica el debilitamiento del control del Estado sobre los flujos de capital y bienes y su incapacidad de proteger los miembros más débiles o vulnerables de la sociedad (v.g., los inmigrantes, los trabajadores extranjeros, los refugiados y desplazados) (...). Los desprovistos de la protección del poder público a menudo salen o huyen; de ese modo, la propia "globalización" económica genera un sentimiento de inseguridad humana, además de la xenofobia y los nacionalismos, reforzando los controles fronterizos y amenazando potencialmente a todos aquellos que buscan la entrada en otro país.” (CANÇADO TRINDADE, 2006, p. 40)

Do ponto de vista da sua aplicação prática, o surgimento e o aprofundamento dos processos de integração regional estão gradualmente gerando espaços de mobilidade livre de pessoas, mas com uma crescente proibição de entrada nesse espaço para aqueles que não pertencem a ela.

Finalmente, há uma contradição de natureza ética na medida em que o direito de migrar é considerado um dos direitos fundamentais de todo ser humano e, como tal, aparece consagrados no repertório de instrumentos internacionais que se referem aos direitos humanos. Hoje, mais do que nunca, agravada pela sombra do terrorismo internacional, os governos estão convencidos de que devem monitorar as fronteiras e controlar a passagem das pessoas. O estrangeiro, envolvido nas relações com o Estado, pode facilmente se tornar um inimigo. Isso leva à ideia de que o estrangeiro não pode exercer seus direitos, exceto por uma concessão de poder público.

Na prática, a admissão e o estatuto dos estrangeiros foram intimamente condicionados por fatores de segurança econômica e nacional.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS**

A mobilização do trabalho entre diferentes áreas geográficas constitui um fenômeno que, na América Latina, esteve presente não só desde a existência dos atuais Estados nacionais, mas também ao longo de sua história. Já na era colonial, os deslocamentos maciços da população indígena ocorreram no território americano, em alguns casos a distâncias de milhares de km.

Concomitantemente, as transferências maciças de outros continentes para o território americano marcaram fortemente a identidade dos países e condicionaram suas estruturas populacionais. Essas migrações forçadas foram feitas com o objetivo de usá-las como mão de obra para explorações produtivas. Estabeleceram novas nações no continente americano, os movimentos de migração trabalhista continuaram a ocorrer ao longo das fronteiras formais. As extensas áreas fronteiriças mantiveram sua própria dinâmica de movimentos populacionais, naturalmente e sem muitas restrições até a década de 1930.

As políticas de migração restritivas na América Latina são impostas após a crise de 1929 como forma de proteger a força de trabalho. O país enfrenta os problemas do desemprego. Esta orientação foi consolidada nos anos 40, com o surgimento de movimentos nacionalistas que exigiam uma defesa da cultura

nacional contra a penetração estrangeira. Durante a Segunda Guerra Mundial, as políticas restritivas mudaram seu signo em alguns países, para se tornar políticas de promoção da migração, a fim de suprir a escassez de mão de obra existente.

Após a guerra, mais uma vez a demanda insatisfeita de mão de obra promoverá políticas para atrair trabalhadores migrantes em diferentes países das Américas, mas desde a década de 1970, a oferta redundante no mercado de trabalho voltou a se tornar uma limitação da imigração. Apesar das restrições impostas, nas últimas décadas, migrações trabalhistas têm se desenvolvido no continente a partir de processos de expulsão e atração entre países diferentes. Esses processos, em geral, respondem aos padrões de migração historicamente estabelecidos e são encorajados ou diminuídos, dependendo das situações econômicas.

As diferenças salariais, as possibilidades de emprego e a melhoria do padrão de vida em geral foram as principais causas desses movimentos populacionais. Paralelamente, as migrações fronteiriças constituíram, em grande parte dos casos, uma continuidade dos processos de migração interna observados nos países receptores. Desta forma, o deslocamento dessas populações foi inserido nos processos mais amplos de urbanização e, em alguns casos, na industrialização dos países.

Apesar da variedade de formas de inserção observadas nos processos de migração trabalhista e, portanto, seu impacto diferencial nos mercados de trabalho, as políticas de migração aplicadas nos últimos 60 anos mantiveram um padrão geral baseado no que poderia ser chamado de “restrição seletiva”. Desta forma, a concepção restritiva já mencionada na maioria dos países desde 1930, como resposta à crise e ao tipo de desemprego gerado naquela época, permanece como uma receita na prática burocrática-policial básica que ele continuará a ser usado.

Além disso, o modelo de exclusão seletiva de migração que começou na década de 1950 continuará a ser aplicado como um esquema para as novas realidades. No que diz respeito a este fato da realidade, vale a pena notar que não só as novas funções dos diferentes tipos de migração que foram instalados nos anos 70, mas também o panorama atual e futuro apresentado pelos movimentos migratórios afetados pelas políticas econômicas das últimas décadas. Eles exigirão respostas mais flexíveis e criativas do que o esquema que, de forma automática e legalista e não realista, foi usado. Esta necessidade é mais evidente com o

desenvolvimento de espaços de integração econômico-comercial em diferentes sub-regiões do continente.

No período a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX migração do exterior foi bastante intensa, embora flutuante, e exerceu uma influência decisiva quantitativa e qualitativa, na configuração de várias sociedades nacionais na região, especialmente em os países da costa atlântica como Brasil e Uruguai que tinham condições favoráveis para a integração social e econômica dos migrantes, a maioria proveniente de condições do sul da Europa.

A imigração europeia foi estreitamente integrada com os circuitos econômicos internacionais, além de ocupar “espaços vazios”, rápida modernização experiente do processo de produção agrícola. A expansão econômica dessas áreas permitiu a geração de empregos e maior média salarial do que as praticadas nos países do sul da Europa, fato que contribuiu para uma mobilidade social ascendente rápida.

Durante os anos após a Segunda Guerra Mundial, a Europa foi palco de uma transformação econômica vigorosa, que começou nas nações do norte e do oeste e mais tarde alargado - sob mecanismos de integração - para os países do Sul que continente. Tais mudanças ajudaram a fortalecer a retenção de população na origem. Concomitantemente ele foi alargando a distância entre o grau de desenvolvimento socioeconômico dos países europeus e os países da América Latina. Tudo isso resultou em uma diminuição substancial dos fluxos migratórios para a região enquanto serviu como um estímulo à migração de retorno para a Europa.

A partir dos anos sessenta e sob a renovação limitada de fluxos, os imigrantes de fora da região sofreu um envelhecimento sustentado; neste contexto, a mortalidade e migração de retorno resultou em um declínio gradual do estoque desses imigrantes, que se recuou a cerca de quatro milhões de pessoas em 1970 para menos de dois anos e meio milhões em 1990. Embora a imigração proveniente do exterior a região não tenha completamente cessado, merecendo menção especial alguns fluxos de migrantes da Ásia para o Brasil, é o declínio manifesto em intensidade nas últimas décadas. Esta tendência de queda para sugerir que a atratividade tradicional da América Latina para a população de outras regiões mostrou claros sinais de esgotamento na segunda metade do século XX.

No que tange ao padrão migratório intrarregional, os países latino-americanos distinguem-se pela frequência dos movimentos humanos através das fronteiras

nacionais, fenômeno comumente enraizado na heterogeneidade econômica e social histórica dos territórios da região. Facilitados por proximidade geográfica e proximidade cultural, os fluxos migratórios intrarregionais encontram o seu destino preferido nos países cujas estruturas produtivas são mais favoráveis para a criação de empregos e, em geral, possuem maiores graus de equidade social.

Além dos fatores de tipo estrutural, na evolução deste padrão migratório influenciaram tanto as conjunções de expansão ou retração econômica quanto as contingências sociopolíticas. Assim, por exemplo, as instâncias de ruptura e restauração de formas democráticas de governo tiveram impacto na formação de ondas virtuais de exilados e “repatriados” entre nações com fronteiras comuns.

A motivação para estudar a migração que tem origens e destinos dentro da região foi aumentada nos últimos anos e a diminuição dos fluxos provenientes de fora da região, o aumento da chamada migração de fronteira e os esforços de integração econômica contribuíram para este crescente interesse. Isso permitiu notar que a persistência sustentada de alguns fluxos intrarregionais está associada a mecanismos de articulação dos mercados de trabalho entre países vizinhos, razão pela qual eles se assemelham a migração em escala internacional.

Outros fluxos, afetados por flutuações temporárias, estão ligados a mudanças de natureza bastante cíclica. Desde a década de 1970, tem ocorrido um aumento notável na migração intralatinoamericana, juntamente com a persistência de fatores estruturais. As mudanças sociopolíticas que ocorreram naquela década levaram a um duplo número de migrantes. Por outro lado, ao longo dos anos oitenta e após o impacto da crise econômica e dos subsequentes programas de reforma estrutural e da restauração das democracias em vários países, o crescimento do estoque de migrantes na América Latina foi mais modesto.

Apesar das mudanças no contexto socioeconômico e político, as origens e destinos dos fluxos migratórios na América Latina não mudaram muito, o que revela uma consolidação do cenário territorial dessa migração. Em relação à identificação dos países de destino, deve-se notar que quase dois terços dos latino-americanos que, em 1990, residiam em países da região diferente do nascimento, concentravam-se na Argentina e na Venezuela. A Argentina tem sido o destino tradicional de muitos contingentes de paraguaios, uruguaios, bolivianos e chilenos. Atraídos pelas possibilidades de trabalho na agricultura, fabricação, construção e serviços, esses imigrantes se tornaram mais visíveis à medida que a imigração europeia diminuiu.

Em relação aos países de emigração intrarregional, o Paraguai ocupa o segundo lugar em magnitude absoluta em conjunto com o Chile, segundo apenas a emigração da Colômbia.

Apesar de sua magnitude absoluta, esses números representaram, exceto no Paraguai, menos de 3% das populações dos países de origem. Um caso especial é o da emigração uruguaia, quando no início da década de 1970, orientada principalmente para a Argentina, atingiu uma intensidade semelhante à da mortalidade no país de origem.

O padrão migratório extra regional juntamente com o declínio da imigração no exterior e a relativa estabilização do padrão inter-regional, a emigração de fora da região assumiu um papel de liderança. Embora o destino desta emigração seja diverso, já que se notou uma crescente presença nativa da região na Austrália (onde a colônia dos uruguaianos é considerável), vários países da Europa e alguns da Ásia (como é o caso dos brasileiros no Japão), a grande maioria é nos Estados Unidos e, em menor medida, no Canadá.

Assim, em termos gerais, esse padrão constitui um caso de “migração Norte-Sul”, que implica múltiplas repercussões para os países da América Latina, entre os quais a perda de recursos humanos qualificados e a exposição de migrantes ao risco de não conseguir uma inserção efetiva nos locais de destino. Esta migração também implica a formação de comunidades transnacionais de migrantes, o que pode resultar em uma maior migração.

## 5. CONCLUSÕES

Atualmente, devido a sofisticação dos meios de comunicação e transporte, a migração é altamente dinâmica. As medidas de imigração isoladas tornam-se obsoletas logo que são implementadas. Na região, como em todas as partes do mundo, duas posições são evidentes. Uma é aquela que se concentra na segurança ou no controle de fronteira; e a outra, sobre os direitos humanos dos migrantes.

A posição de respeito pelos direitos humanos dos migrantes, em sua concepção avançada, levanta o direito de migrar ou não migrar<sup>5</sup>. O direito de migrar

---

<sup>5</sup> “Os direitos e as demandas dos indivíduos são legitimados por ideologias baseadas na comunidade transnacional, por meio de códigos e convenções internacionais, e em leis de direitos humanos, independentemente de suas cidadanias em um Estado-nação. Logo, o indivíduo transcende o cidadão. Essa é a forma mais elementar segundo a qual o modelo pós-nacional difere do modelo nacional” (SOYSAL, 1998, p. 194).

está diretamente relacionado à soberania dos países para decidir quem entra em seus territórios e em que condições. O regulamento nacional de migração, julgado com base em presunções e estatísticas, motiva os países a enfatizar posições que atendam seus interesses nacionais no curto prazo. A realidade do nível de desenvolvimento de cada país, evidenciada pela oferta e demanda do trabalho, a situação da governabilidade, a situação política, social e econômica, se tornam uma atração principal da migração regular.

Diante dos dois pontos mencionados, segurança ou controle das fronteiras e respeito pelos direitos humanos dos migrantes, encontrar um equilíbrio não é fácil, do ponto de vista do governo. Em última análise, as decisões de imigração de cada país são tomadas unilateralmente, porque é o exercício soberano do Estado.

O problema migratório é regional e, sem dúvida, beneficiaria de um diálogo da mesma natureza. Não pode haver diálogo global bem-sucedido se não houver um consenso regional que sirva de base. Não pode haver progresso sem o apoio consensual dos governos, uma vez que estes são os decisores perante o direito internacional.

As organizações internacionais desempenham um papel muito importante na partilha de experiências, na formação, na criação das condições para o diálogo; servem de ponte para adotar ações conjuntas. No entanto, as organizações da sociedade civil também desempenham um papel muito importante através de críticas e reivindicações, constituindo grupos de pressão representativos.

No que diz respeito à migração, existem duas lacunas muito notáveis. Primeiro, a falta de compreensão do próprio problema migratório, sua dinâmica, sua natureza dialética e, acima de tudo, suas motivações. Em segundo lugar, a falta de estatísticas confiáveis sobre os fluxos migratórios. A primeira lacuna pode ser corrigida através de programas educacionais permanentes e treinamento, estudos específicos e pesquisas sobre o assunto, troca de pessoal de instituições migratórias, entre outras opções. O segundo requer um trabalho a longo prazo porque o exercício estatístico é complexo, difícil e dispendioso. Mas não deve parar de fazê-lo por esse motivo. Estes dois elementos melhorariam o desenho das políticas migratórias nacionais e, ao mesmo tempo, criavam as condições para um diálogo regional eficaz.

## 6. REFERENCIAS

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Reflexiones sobre el Desarraigo como Problema de Derechos Humanos Frente a la Conciencia Jurídica Universal.** *in La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI* (A.A. Cançado Trindade e J. Ruiz de Santiago, org.), 4ª ed. São José da Costa Rica: UNHCR, 2006, pp. 33-92.

SOYSAL, Yasemin. **Toward a post national model of membership.** *In: Gershon Shafir (org.), The citizenship debates.* Minneapolis, University of Minnesota, 1998.

TORPEY, John. **The invention of the passport, surveillance, citizenship and the State.** Nova York: Cambridge University Press, 2000.