

ISBN 978-65-01-20106-1

2024

Rafael Padilha dos Santos
Jaqueline Moretti Quintero
Maria Chiara Locchi

Organizadores

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO DAS MIGRAÇÕES E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATÓRIAS



PPGDMT - Programa de Pós-Graduação em
Direito das Migrações Transnacionais



PPCJ - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica

Reitor

Valdir Cechinel Filho

Vice-Reitoria de Graduação

José Everton da Silva

Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão

Rogério Corrêa

Organizadores

Rafael Padilha dos Santos

Jaqueline Moretti Quintero

Maria Chiara Locchi

Editor / Projeto Editorial

Alexandre Zarske de Mello

Capa

Alexandre Zarske de Mello

Revisão

Pedro Gabriel Cardoso Passos

Comitê Editorial E-Books/PPCJ – UNIVALI**Presidente**

Dr. Alexandre Morais da Rosa

Diretor Executivo

Alexandre Zarske de Mello

Membros

Dr. Bruno Smolarek (UNIPAR)

Dra. Flávia Novera Loureiro (UMINHO/PORTUGAL)

Dr. Daniele Porena (UNIPG/ITÁLIA)

Dr. Pedro Jose Femenia Lopez (UA/ESPANHA)

Dr. Javier Gonzaga V. Hernandez (UCALDAS/COLÔMBIA)

Dr. Clovis Demarchi (UNIVALI)

Dr. José Everton da Silva (UNIVALI)

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI)

Dr. Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI)

Créditos

Este E-book foi possível por conta do Comitê Editorial E-books/PPCJ - UNIVALI composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Morais da Rosa e pelo Diretor Executivo Alexandre Zarske de Mello

ISBN 978-65-01-20106-1

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Desafios e perspectivas do direito das migrações e das políticas públicas migratórias [livro eletrônico] / organização Rafael Padilha dos Santos...[et al.]. -- 1. ed. -- Itajaí, SC : Ed. dos Autores, 2024.
PDF

Vários autores.

Outros organizadores: Jaqueline Moretti Quintero, Massimiliano Minelli, Maria Chiara Locchi.

Bibliografia.

ISBN 978-65-01-20106-1

1. Direitos humanos (Direito internacional)
2. Emigração e imigração - Legislação 3. Migrações humanas 4. Migração - Leis e legislação 5. Refugiados - Cooperação internacional 6. Refugiados - Direitos fundamentais 7. Políticas públicas I. Santos, Rafael Padilha dos. II. Quintero, Jaqueline Moretti. III. Minelli, Massimiliano. IV. Locchi, Maria Chiara.

24-234734

CDU-341:347.121.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Migrantes e refugiados : Direitos fundamentais dos refugiados no Brasil : Direito internacional dos direitos humanos
341:347.121.1

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

POTENCIAIS IMPACTOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL SOBRE AS MIGRAÇÕES GLOBAIS

Luiza Lopes da Silva¹

INTRODUÇÃO

Após décadas de evolução, espraiamento geográfico e temático e diversificação das modalidades, técnicas e parcerias utilizadas, a cooperação internacional exerce hoje um papel relevante na melhoria das condições de vida de populações espalhadas por diferentes regiões do globo. Os resultados diretos desta ferramenta de política externa, utilizada em maior ou menor medida pela quase totalidade dos membros da comunidade internacional, são diversificados: beneficiam desde as áreas mais básicas e vitais, como agricultura, saneamento e saúde, até temas de última geração como tecnologias de reciclagem, transição energética e inclusão digital.

Muitos projetos de cooperação têm o potencial de exercer efeito estruturante nos países diretamente beneficiados, o que significa que, além do aumento imediato do bem-estar das suas populações, podem repercutir positivamente em outras áreas. Esse seria o caso, por exemplo, do estabelecimento de centros de formação e ensino técnico (que podem ter efeitos em cascata mediante aumento da geração de renda e da segurança alimentar e nutricional, aquecendo a economia local) e de bancos de leite humano e programas de alimentação escolar balanceada e orgânica (ambos com repercussões diretas sobre a saúde infantil), entre tantos outros.

Os efeitos potencialmente extensos de cada ação estruturante podem, ainda, reduzir os índices de insatisfação e insegurança das populações beneficiadas. Menos insatisfeitos, esses grupos populacionais terão possivelmente menor necessidade de buscar condições de sobrevivência em outras regiões ou países. O foco do presente estudo será precisamente esse – a repercussão potencial das ações de cooperação internacional sobre as migrações.

A cooperação internacional não tem como foco o conjunto de migrações como um todo, mas apenas aqueles movimentos realizados de forma precária e geralmente irregular, envolvendo sucessivas levas de indivíduos (imigrantes ou refugiados, de acordo com o procedimento seguido) que deixam seus países de origem movidos por fatores de expulsão específicos. Esse foco inclui, portanto, as grandes levas de imigrantes ditos “econômicos” ou “forçados”, normalmente em busca de condições de subsistência. Grupos movidos por perseguição ou graves riscos decorrentes de conflitos armados, desastres naturais de grande magnitude e similares podem solicitar status de refugiados (obtendo acesso à assistência dos países de acolhimento, da Agência da ONU para Refugiados e de outras organizações) ou decidir

¹ Embaixadora de carreira do Ministério das Relações Exteriores.

migrar diretamente por pressa, desinformação ou ceticismo quanto à possibilidade de êxito do pleito (classificando-se então como imigrantes irregulares).²

Dados estatísticos compilados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) mostram a extensão do universo aqui referido: no ano de 2020, estimavam-se em 281 milhões os imigrantes internacionais (equivalendo a 3,6% da população mundial), dos quais 164 milhões classificados como trabalhadores (cerca de 60%).³ A esse contingente, soma-se o não quantificado universo de novos imigrantes potenciais, hoje pressionados por condições-limite em dezenas de países.

1. OBJETIVOS DA PRESTAÇÃO DE COOPERAÇÃO: PLANEJADOS OU NÃO, EXPLICITADOS OU OMITIDOS NOS DISCURSOS OFICIAIS E SUAS REPERCUSSÕES DIRETAS OU INDIRETAS

O quadro mundial na esfera de cooperação internacional, de crescente complexidade e espraiamento, envolve praticamente a totalidade dos países, seja como prestadores, recebedores e/ou parceiros horizontais de cooperação, além de dezenas de organismos internacionais. A configuração das parcerias entre esses atores e as formas de implementação dos projetos, por sua vez, estão em permanente evolução. Órgãos nacionais, academia, empresariado, ONGs e demais setores da sociedade civil se inserem igualmente, em maior ou menor medida, nesse universo. O assunto é hoje coordenado paralelamente por diversos organismos multilaterais e regionais, incluindo diversos órgãos ou grupos de trabalho da ONU, OCDE, CEPAL e Mercosul, entre outros. Internamente, cada país vem montando rede de parcerias crescentemente extensa e abrangente. Tem-se aqui enorme diversidade de foros de diálogo, programas de ação, mecanismos de avaliação e intercâmbio de experiências. Cumpre discutir, nesse contexto, os objetivos da quase totalidade dos países ao se engajarem nessa forma de atuação no cenário internacional.

Em sua gênese em meados do século XX, a cooperação internacional teve objetivos bastante específicos – começando com a recuperação dos países europeus no pós-Segunda Guerra Mundial e o fortalecimento das economias de países em desenvolvimento como meio de impedir a adesão ao comunismo soviético, seguidos em décadas mais recentes de outros objetivos específicos. Em meio à complexidade do cenário atual, contudo, já não se pode atribuir um propósito único e geral ao conjunto da cooperação realizada no globo. Ao envolver simultaneamente países desenvolvidos e em desenvolvimento (na terminologia contemporânea, países do Norte Global e do Sul Global) e diversos organismos multilaterais e regionais – além de bancos de desenvolvimento, sociedade civil organizada, empresariados e academia em dezenas de países –, as motivações são necessariamente variadas e se apresentam em constante evolução. É possível, no entanto, delinear algumas linhas gerais.

Para os países envolvidos, a cooperação é hoje um instrumento adicional potencialmente valioso de política externa. Pode servir para projeção externa da imagem e influência nacional;

² À luz das definições da Convenção de Genebra de 1951 sobre o status dos refugiados (e seu Protocolo de 1967), refugiados são pessoas que se encontram fora de seus países de origem e que necessitam de proteção internacional por causa de possível perseguição ou ameaça grave à sua vida, integridade física ou liberdade em razão de perseguição, conflito armado, violência ou distúrbios públicos graves, necessitando por isso de "proteção internacional". www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/brief-dac-twg-migration.pdf. Acesso em 10.06.2023.

³ Responsáveis por transferências financeiras a seus países de origem da ordem de US\$ 702 bilhões.

fortalecimento das relações no entorno geográfico imediato ou com países que compartilham vínculos históricos, culturais ou religiosos; aproximação com agrupamentos regionais; e promoção de interesses nacionais diversos – políticos, geoestratégicos, econômicos, comerciais, de combate ao crime transnacional organizado e de segurança nacional, entre outros.

Alguns países explicitam oficialmente os motivos de sua cooperação prestada. Exemplo interessante é o do Japão. Em publicação oficial de 1980 – "The philosophies of Economic Cooperation: Why Official Development Assistance?", indica-se que a cooperação nipônica é guiada por dois motivos: "considerações humanitárias e morais" e "reconhecimento da interdependência entre as nações". Segundo o documento, a filosofia da ajuda japonesa teria como base a própria experiência e condições nacionais (constituição pró-paz, perfil de potência econômica, forte dependência econômica com relação a outros países, modernização bem-sucedida), sendo o fornecimento de cooperação "o preço a pagar para construir um ambiente internacional que garanta a segurança japonesa em todos os aspectos".

Aos focos tradicionais da cooperação, somaram-se por volta dos anos 1990 os grandes fluxos de imigrantes econômicos e refugiados. Em razão do crescente número de imigrantes e refugiados – e do constante temor de uma escalada ainda maior –, políticos em países de forte atração migratória passaram, a partir dessa época, a defender o aumento dos níveis de ajuda externa como forma de reduzir as causas estruturais daqueles movimentos populacionais. A depender da origem dos fluxos de refugiados, tem variado o foco geográfico das preocupações e a forma específica da ajuda. Este tema será desenvolvido a seguir.

2. A COOPERAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA O MANEJO DAS MIGRAÇÕES

Ao longo da história, a imigração foi frequentemente considerada parte do processo de colonização e do desenvolvimento, de importância fundamental para a economia das regiões receptoras. Braços eram necessários para mover as economias agrárias na fase pré-industrial. A imigração adquiriu relevância ainda maior a partir da expansão marítima iniciada pelos países ibéricos no século XVI, responsável pela abertura de novos horizontes para a colonização e a economia. Durante cerca de cinco séculos, colonos foram atraídos e bem-vindos nos territórios descobertos, deles se esperando contribuição para a ocupação e o desenvolvimento dos novos territórios. Nas metrópoles e, posteriormente, nas ex-colônias recém-independentes, foram delineados programas de fomento à imigração, buscando-se atrair contingentes populacionais com afinidades culturais, religiosas e de outras naturezas. Assim ocorreu no Brasil, nos Estados Unidos, na Austrália e em diversas outras novas fronteiras. A preocupação com as migrações que se observa hoje em grande parte dos países receptores é, portanto, um fenômeno relativamente recente em termos mundiais. Some-se a isso o fato de que vários países passaram a tratar as políticas migratórias no bojo das questões de segurança nacional – terrorismo, contrabando de imigrantes e ilícitos diversos.

Nesse cenário, os entendimentos pontuais de controle, regulamentação ou facilitação da migração costumam ocorrer quase exclusivamente entre países que compartilham perfil econômico e/ou migratório semelhante, geralmente por meio de seus agrupamentos regionais – caso da União Europeia (Espaço Schengen), EUA-Canadá (Plano de Ação de Controle Fronteiriço "Smart Border Action Plan", de formato semelhante ao do Espaço Schengen), Mercosul (Acordo de Residência, Estudo e Trabalho) e outros. No contexto global, contudo,

inexiste consenso sobre a forma de atuar coletivamente em prol do controle ou manejo da imigração irregular/ilegal, exceto quando envolve ilícitos devidamente normatizados em convenções internacionais, como é o caso do tráfico de pessoas para exploração laboral ou sexual.⁴ Igualmente limitado é o escopo e a efetiva aplicação dos escassos instrumentos legais que regem a matéria no âmbito global.⁵ Como resultado, qualquer atuação internacional nessa matéria – aí incluída a cooperação – ocorre dentro de limites bastante estreitos.

Fora do escopo das associações regionais e dos acordos entre países de perfil semelhante, os entendimentos internacionais costumam ser desafiadores, não tendo sido encontrada até hoje uma visão comum das grandes linhas do tema migratório. Restam os denominadores comuns mínimos – produção de estudos e levantamentos estatísticos, debates acadêmicos, ações pontuais de caráter humanitário e esferas específicas abertas para a cooperação internacional, geralmente indireta. Essas dificuldades limitam, portanto, o escopo de atuação da grande maioria dos atores que pretendem lidar com os desafios migratórios internacionais.

No âmbito da cooperação internacional, portanto, apenas alguns atores explicitam a questão migratória como objetivo, direto ou indireto, de seus programas. Isso geralmente coincide com ondas de grande porte de refugiados/imigrantes forçados, que despertam a atenção dos órgãos de imprensa, opinião pública e governos, ao imporem desafios aos esforços de acolhimento e absorção no mercado de trabalho local. Conforme mencionado anteriormente, as ondas migratórias súbitas e de grande porte costumam ocorrer quando grupos de indivíduos se percebem em situação-limite que represente risco potencial à segurança e à sobrevivência – em decorrência, por exemplo, de eventos climáticos (deixando populações desabrigadas e/ou afetando cultivos e gerando escassez de alimentos), situação de violência urbana, rural e/ou de gênero endêmica, conflitos armados, perseguições políticas ou religiosas. Cabe ressaltar a frequente ocorrência de casos nebulosos, em que grupos populacionais podem perceber-se em situação limite por questões como desemprego estrutural que, mesmo sem representar risco imediato à sobrevivência, tem o potencial de gerar desalento junto à população em idade laboral, afetando especialmente as gerações mais jovens, que se vêem privadas de qualquer perspectiva profissional e, em consequência, pessoal.

Não se incluem entre as mencionadas ondas de grande porte as migrações impulsionadas por fatores como reunião familiar, busca de raízes familiares e/ou culturais, maiores oportunidades acadêmicas; tais interesses pessoais específicos, ainda que isoladamente importantes para indivíduos, não representam situação-limite para grupos populacionais e tampouco geram grandes levadas simultâneas de imigrantes ou refugiados.

3. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ESFERA DE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Em sua gênese (anos 1950-70), a cooperação internacional nesta esfera deu-se por meio do apoio oficial à emigração; até então, a promoção da emigração ocorria diretamente entre

⁴ Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000).

⁵ Cite-se, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias Adotada pela Resolução AGNU 45/158, de 18.12.1990 (entrada em vigor em 01.07.2003).

governos – como ocorreu, por exemplo, com as negociações entre Japão e Brasil com vistas à emigração japonesa a partir do início do século XX. É pouco conhecida - ou recordada - a criação do primeiro órgão internacional de promoção da migração, originalmente destinado a auxiliar a realocação em outras regiões de cidadãos europeus que se encontravam em situação crítica nos países devastados pela Segunda Guerra Mundial.⁶ Foi assim que em 1951, por iniciativa dos EUA e da Bélgica, realizou-se em Bruxelas a Primeira Conferência Internacional sobre Migrações, daí resultando a criação de um comitê intergovernamental para ocupar-se do tema.⁷ Com o apoio desse comitê, deixaram a Europa, entre 1951 e 1957, cerca de 406 mil emigrantes e refugiados europeus. Em anos posteriores, o auxílio foi estendido a judeus soviéticos, bangladeshis e nepaleses (1971), asiáticos expulsos de Uganda (1972), chilenos em busca de asilo (1973) e refugiados da Indochina (1975). Em 1989, o Comitê foi transformado na Organização Internacional para as Migrações - OIM, hoje o principal organismo internacional voltado especificamente para o tema, integrado ao Sistema ONU desde 2016.

A promoção oficial de emigração de populações pelo referido comitê intergovernamental teve de ser abandonada nos anos seguintes, em meio à crescente ocorrência de travessias informais a partir de países em desenvolvimento (estimuladas pela redução dos custos das passagens aéreas a partir dos anos 1970-80 e pelo surgimento de canais irregulares de imigração por via terrestre) e o endurecimento gradual das restrições e controles migratórios nos principais países de destino. A cooperação internacional para o fomento da emigração, objeto dos primeiros programas do comitê precursor da OIM, seria substituída, em grande medida, pela cooperação destinada a sustar os fluxos de imigrantes e refugiados.⁸

Foi assim que, a partir dos anos 1990, a cooperação neste segmento foi majoritariamente redirecionada para a redução das causas estruturais da emigração forçada. Reagindo ao progressivo aumento da imigração informal ou irregular, os países desenvolvidos de maior atração de imigrantes – especialmente EUA e membros da União Europeia – começaram a combinar políticas de controle migratório e cooperação, destinando-se a esta última à fixação das populações em seus países de origem mediante o enfrentamento das causas estruturais da emigração.⁹ As regiões emissoras dos principais fluxos passaram a ser África, Oriente Médio, Ásia Central (especialmente em direção à Europa) e América Latina (em direção à Europa e EUA, neste último caso, com especial predominância dos países geograficamente mais próximos do Caribe e América Central, além do México). Em razão do crescente número de imigrantes e refugiados – e do permanente temor de eventual escalada – o assunto entrou na pauta política de diversos países e organizações regionais ocidentais.

Os dois exemplos relatados a seguir, capitaneados respectivamente pela União Europeia e pelos EUA, correspondem a ações recentes voltadas para a redução, por meio da cooperação das causas estruturais, da emigração econômica/forçada. Pretendem atingir aquele objetivo por

⁶ www.un.org/en/global-issues/migration.

⁷ Pouco antes, em 1949, havia sido criado o Alto Comissariado da ONU para Refugiados - ACNUR com mandato original de três anos para reassentar refugiados europeus que haviam perdido seus lares durante a Segunda Guerra Mundial Resolução 319 (IV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, dezembro de 1949.

⁸ Os esforços de acolhimento de refugiados prosseguiriam por meio da ACNUR.

⁹ Cumpre ressaltar que alguns países em desenvolvimento são igualmente focos de atração de imigrantes oriundos de seu entorno, mas há, em geral, menor disponibilidade de recursos para a cooperação bilateral para o desenvolvimento.

meio da promoção do desenvolvimento e a segurança nos países de origem dos principais fluxos migratórios por meio de programas específicos.

3.1 AÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA EM PAÍSES NORTE-AFRICANOS EMISSORES DE IMIGRANTES E REFUGIADOS

Destino atual de levadas periódicas de imigrantes forçados e refugiados, a União Europeia tem buscado, em anos recentes, montar de forma colegiada uma estratégia para lidar com o fenômeno. A inclusão do tema migratório na pauta comunitária isso ocorreu por ocasião da incorporação do pilar de Justiça e Assuntos Internos ao Tratado de Maastricht (1992), fortalecida a seguir pela criação do Espaço (área de livre circulação) Schengen em 1995 e sua configuração como "Área de Liberdade, Segurança e Justiça" em 1997.¹⁰ A partir de então, o tema deixou de receber tratamento exclusivamente nacional por parte de seus países-membros, tornando-se tema comum de todos.

A exemplo do que ocorria então com os EUA, os países do grupo vinham enfrentando, às vésperas da entrada do novo milênio, levadas consecutivas de imigrantes forçados e refugiados de outras regiões. Já por ocasião da cúpula europeia de 1995 em Caen, decidiu-se lançar um programa de cooperação de grande envergadura no Mediterrâneo, voltado para os principais países de origem daqueles fluxos à época - sobretudo alguns estados islâmicos de viés fundamentalista. Grupo de trabalho estabelecido para o tema em 1999 elaborou planos de ação coordenados para o Marrocos, Iraque, Afeganistão e Somália (além da Albânia e Sri Lanka). Os debates na ocasião revelaram tensão entre as agendas de controle migratório estrito, de um lado, e integração entre questões migratórias e desenvolvimentistas, de outro. Com o aumento dos fluxos migratórios oriundos da África, Oriente Médio e Ásia Central, amplamente divulgados na mídia com imagens de embarcações precárias cruzando o Mediterrâneo a partir do norte da África, optou-se por priorizar o estancamento dos fluxos.¹¹

Reunião do Conselho Europeu em 2002 (Sevilha) resultou na decisão de adotar-se de forma permanente "um tratamento integrado, abrangente e equilibrado das causas originárias da imigração irregular", utilizando maior cooperação econômica e ampliação do comércio "como meio de promover a prosperidade nos países emissores de imigrantes" e reduzir as causas subjacentes dos fluxos migratórios. Comunicado da Comissão Europeia em 2008 teria conteúdo semelhante, ressaltando que o manejo eficaz de fluxos migratórios requereria uma parceria e cooperação genuínas com terceiros países; determinou-se na ocasião que o tema deveria ser integralmente incorporado às políticas de cooperação da UE, juntamente com os esforços para a identificação dos fatores de impulsionamento dos fluxos migratórios. Ao estabelecer a correlação entre migrações e desenvolvimento,¹² o comunicado indicou a necessidade de dar-se tratamento abrangente e coerente à questão migratória, incluindo o tratamento de suas causas subjacentes por meio do programa "Assistência Técnica e Financeira a Terceiros Países nas Áreas

¹⁰ Tratado de Amsterdã.

¹¹ GEDDES, Andrew. Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Report No. 2 April/2009. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies Print, 2009, p. 20, 36-38.

¹² CEC (2003c). Communication. Integrating Migration Issues in the EU's Relations with Third Countries, COM(2002) 703 final. Brussels: CEC.

de Migração e Asilo" (denominado AENEAS).¹³ As prioridades da UE nos diálogos sobre migrações passariam, a partir de então, a contemplar suas causas subjacentes e os esforços para a normalização dos fluxos migratórios por meio de estratégias específicas de redução da pobreza, melhoria das condições de vida e de trabalho, geração de empregos e capacitação profissional. Buscou-se fomentar sinergia crescente entre as áreas de imigração, cooperação, comércio, desenvolvimento e segurança, incluindo acompanhamento minucioso dos resultados das ações empreendidas.

Cumprir mencionar, nesse contexto, a surpresa causada pelos resultados apontados em algumas pesquisas realizadas à época, segundo as quais a redução da pobreza não bastaria, por si só, para a redução da emigração – ainda que, no médio prazo, estes movimentos populacionais pudessem vir a beneficiar os países de origem ao reduzir as pressões sobre o mercado de trabalho, gerar remessas e eventualmente trazer de volta os emigrantes bem-sucedidos.¹⁴ Especialistas apontaram ainda evidências de que estratégias de redução da pobreza poderiam, contrariamente ao esperado, induzir o aumento da imigração, ao incrementarem as motivações e os recursos necessários para os deslocamentos.¹⁵

Em 2015, diante de centenas de milhares de imigrantes e refugiados africanos chegando às costas do continente, os governos europeus viram-se novamente pressionados a reagir. Parte dos casos pôde ser efetivamente confirmada como refúgio – especialmente por perseguição político-religiosa em meio à guerra civil na Síria iniciada em 2011.¹⁶ Até meados de 2017, a agência da ONU para Refugiados (ACNUR) chegou a receber quase um milhão de pedidos de asilo.

Paralelamente, reunião entre representantes da UE e de países africanos resultou na autorização de €5 bilhões para o estabelecimento de um fundo fiduciário de emergência destinado a combater as causas estruturais da migração a partir dos principais países africanos de origem dos imigrantes e estancar os fluxos. Os recursos financiariam mais de 250 projetos até dezembro de 2021. Além de concentrar-se nas causas estruturais da migração, buscou-se combater o contrabando de imigrantes/ tráfico de pessoas, aumentar a proteção concedida àqueles que estivessem tendo de fugir de seus locais de residência, auxiliar no retorno e reintegração dos imigrantes e ampliar as possibilidades de imigração regular/legal. Curiosidade histórica apontada na ocasião foi que as rotas então utilizadas – já então consideradas ilegais – haviam sido utilizadas durante o período colonial de modo regular, inclusive ligando Nigéria e Inglaterra.

Em reunião do Comitê Estratégico do Fundo Fiduciário de Emergência realizada em 2018, verificou-se que os recursos para ações de fixação dos potenciais imigrantes em seus locais de origem haviam sido insuficientes, priorizando-se (com 25% dos recursos) as ações de "manejo"

¹³ GEDDES, Andrew. Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Report No. 2 April/2009. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies Print, 2009, p. 13, 26, 31.

¹⁴ Nyberg Sorensen, N., N. Van Hear and P. Engberg-Pedersen (2002). The Migration Development Nexus: Evidence and Policy Options, Geneva: International Organization for Migration.

¹⁵ GEDDES, Andrew. Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Report No. 2 April/2009. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies Print, 2009, p. 43.

¹⁶ A população da República Árabe da Síria era estimada em 22 milhões antes do início da guerra civil em 2011. Como resultado do conflito, mais de 6 milhões de pessoas foram deslocadas internamente e outras 5 milhões deixaram o país, buscando asilo ou sendo acolhidas em campos de refugiados; foi considerada uma das maiores crises de refugiados na história. Estabeleceu-se em 2015 o Regional Refugee and Resilience Plan (3RP, incluindo países vizinhos), tendo no ano seguinte vários países se comprometido a reassentar em caráter permanente 170 mil refugiados registrados.

(retorno e reintegração de refugiados), securitização de documentos, combate ao tráfico de pessoas, painéis de discussão sobre imigração e "estabilização essencial" nos principais países de origem à época – Somália, Sudão e Sudão do Sul. Segundo notícias de imprensa à época, apenas 10% dos recursos do Fundo teriam sido efetivamente destinados à criação de empregos e desenvolvimento econômico nos países de origem. O foco do programa acabou sendo, em grande medida, o combate à imigração irregular e atenção aos grupos minoritários (requerentes de asilo, refugiados e pessoas sem os documentos necessários para ingressar ou trabalhar em outro país).

Quanto aos programas direta ou indiretamente destinados a ações de fixação dos potenciais imigrantes em seus locais de origem, foram apontados o fortalecimento de instituições estatais na Somália, com foco em problemas sistêmicos e estruturais, com o objetivo principal de aumentar a confiança por parte de outros países, dos credores e da própria população (€107 milhões); projeto da FAO no Sudão (€54 milhões) visando a reduzir a insegurança alimentar e nutricional de 1,1 milhão de pessoas;¹⁷ e projeto de fomento à resiliência e oportunidades econômicas (€47,7 milhões) na Etiópia, que teria resultado na criação de quase 11 mil empregos.¹⁸ Não obstante tais avanços, críticos à estruturação do Fundo Fiduciário apontaram à época que os programas haviam sido projetado como instrumento emergencial de resposta rápida a uma situação migratória, não se considerando objetivos de longo prazo para o uso dos recursos remanescentes.

Mesmo com as dificuldades apontadas, a agência de controle aduaneiro europeia (FRONTEX) registrou número menor de travessias irregulares em direção à Europa por nacionais africanos, bem como de requerimentos de asilo, após o estabelecimento do Fundo em 2015. A ACNUR esclareceria, contudo, que grande número de africanos seguia deixando seus países de forma irregular, mas a partir de então para outros destinos que não a União Europeia. Foi possível constatar que a maioria dos africanos que deixavam seus lares — voluntariamente ou forçados pelas circunstâncias — buscavam preferencialmente outros países africanos, sempre que possível vizinhos (tendo sido este o caso de 80% dos imigrantes africanos em 2020, segundo o Institute for Security Studies). Situação semelhante seria observada na América Latina em diferentes momentos de crise.

Ações da União Europeia vieram a ser respaldadas pelo G7¹⁹ em momentos específicos. Em cúpula realizada no Japão em maio de 2016, os líderes daquele grupo comprometeram-se a aumentar os níveis de ajuda para conter a crise migratória então em curso. Segundo declaração adotada, os movimentos de migrantes e de refugiados em grande escala representavam "um desafio global requerendo uma resposta global". O presidente do Conselho Europeu, Donald Tusk, exortou os países a destinarem maiores recursos financeiros para o atendimento de refugiados (e para os países que os vinham acolhendo, como Turquia, Líbano e Jordânia)

¹⁷ Dados de 2020 apontam que quase 10 milhões de sudaneses estariam ainda sofrendo insegurança alimentar severa, segundo a Food Security Information Network.

¹⁸ Segundo a OIT, a falta de trabalhos remunerados é um problema crônico no país, estimando-se em 1,1 milhão o número de pessoas com mais de 15 anos desempregadas em 2020.

¹⁹ O G7 reúne as principais economias do mundo - Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Reino Unido e Japão.

indicando que “devido à localização geográfica, a maior responsabilidade recai sobre a Europa”, não devendo o continente ser deixado sozinho.²⁰

Em 2021, foi adotado pela UE, com vigência prevista até 2027, o Instrumento de Cooperação Internacional para Vizinhança e Desenvolvimento – “Europa Global”²¹. Passou a ser o principal vetor de estabelecimento de parcerias internacionais para preparação contra mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável, democracia, governança, direitos humanos, paz e segurança nos países vizinhos e parceiros da UE. Foram destinados recursos da ordem de €79,5 bilhões à erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, prosperidade, paz e estabilidade fora da União Europeia. O objetivo geral seria o de “afirmar e promover os valores e interesses da UE no mundo, contribuir para a consolidação da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos, apoio às organizações da sociedade civil, consolidação da estabilidade e da paz e enfrentamento a outros desafios globais, como migrações e mobilidade no âmbito global”. O novo instrumento ganhou, portanto, escopo mais global do que o Fundo Fiduciário predecessor. Definiu-se que um total de 10% de seu orçamento (€8 bilhões) seria destinado às migrações, prevendo-se rigoroso sistema de monitoramento, já sem foco no combate a “causas estruturais”. Quadro divulgado no site do Fundo Fiduciário²² mostra a destinação dos recursos em janeiro de 2022 (€5,2 bilhões), a saber: 24% para manejo da migração, 22% para fins diversos, 20% para governança e prevenção de conflitos, 17% para aumento da resiliência e 10% para oportunidades econômicas e de emprego (6% n/a).

3.2 AÇÕES NORTE-AMERICANAS NO “TRIÂNGULO NORTE” CENTROAMERICANO

Após anos de atuação da Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) nos países do Triângulo Norte (Guatemala, El Salvador e Honduras) – de onde se origina há várias décadas a maior parte da imigração informal por via terrestre em direção ao sul dos EUA –, persistiam no despontar do novo milênio as causas estruturais dessa emigração. Conforme reiterado em diferentes documentos oficiais norte-americanos, tratavam-se de causas estruturais históricas: violência e insegurança resultantes da presença de gangues armadas, pobreza resultante de insuficientes oportunidades econômicas e laborais e obstáculos diversos ao desenvolvimento socioeconômico.²³ Examinam-se a seguir algumas das iniciativas de cooperação adotadas pelas administrações norte-americanas recentes com aqueles países, com o objetivo de reduzir as referidas causas estruturais.

Em 2014, foi lançado pelo Governo Barak Obama (2009-16), o Plano “Aliança para a Prosperidade” – A4P, voltado para os três países do Triângulo Norte. Acordou-se que o apoio técnico e financeiro caberia ao governo norte-americano (com recursos de US\$750 milhões), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras organizações regionais. Pretendia-se, com os focos em segurança, governança e desenvolvimento, dar solução socioeconômica-institucional estrutural para a crise que afligia então os três países e elevar os índices de

²⁰ Rússia, refugiados e Brexit dominam agenda do G7. 27/05/2016. www.terra.com.br/noticias/russia-refugiados-e-brexit-dominam-agenda-do-g7.html

²¹ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - NDICI.

²² https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index_en, acesso em 01.12.2022, acesso em 10.06.2023.

²³ www.usaid.gov/where-we-work/latin-america-and-the-caribbean/generating-hope-usaid-el-salvador-guatemala-and-honduras, acesso em 08.06.2023.

desenvolvimento. Visava-se à criação de oportunidades econômicas, desenvolvimento do capital humano, aumento da segurança pública e do acesso à justiça e fortalecimento das instituições de modo a promover o aumento da confiança dos cidadãos no governo. O programa incluía, ainda:

- criação de um sistema eficiente de comércio, controle fronteiriço e harmonização dos procedimentos alfandegários na região (que ajudaria a ampliar a integração econômica e o comércio regional, criar empregos e oportunidades econômicas);

- promoção de maior transparência e simplificação das leis, regulamentos e procedimentos (permitindo às empresas adotar as boas práticas internacionais, aumentar a competitividade econômica e promover maior acesso aos mercados regionais e internacionais);

- criação de uma infraestrutura eficiente, sistemas de tecnologia de informação modernos, transparentes e previsíveis e regulamentos e padrões harmonizados para produtos e serviços;

- aperfeiçoamento das redes locais por meio da interligação entre produção, distribuição e capacidades de marketing e maior cooperação transfronteiriça; e

- desenvolvimento de produtos financeiros e investimentos regionais (tais como fundos regionais para a infraestrutura que necessitavam de economias de escala para se tornarem comercialmente viáveis).²⁴

Mesmo com a vontade política e esforços empenhados, a Administração seguinte (Governo *Donald* Trump – 2017-20) deparou-se com elevados contingentes de imigrantes. Uma média de 407 mil homens, mulheres e crianças continuavam a deixar a região anualmente, por rotas terrestres cada vez mais arriscadas. A pandemia da COVID-19 resultou em uma interrupção temporária da migração (por causa do fechamento das fronteiras) mas, por outro lado, aumentou as desigualdades e a pobreza extrema: em 2020, os três países se incluíam entre os de menor PIB *per capita* na América Latina-Caribe. Julgando pouco eficaz a ajuda externa prestada até então, o Governo americano reduziu seus níveis de ajuda em 75%, concentrou os recursos remanescentes na área de segurança (cerca de US\$ 401 milhões) e, em 2019, suspendeu os programas de fomento à economia e ao desenvolvimento.

No final de 2020, o Congresso aprovou a estratégia quinquenal “US Northern Triangle Enhanced Engagement Act”, novamente voltada à promoção da prosperidade, combate à corrupção, fortalecimento das instituições democráticas, segurança dos cidadãos e direitos humanos, paralelamente ao combate à imigração irregular. Como contrapartida para o recebimento da ajuda, estipulou-se que os três países teriam de cumprir determinados requisitos, incluindo a implementação de campanha de divulgação dos riscos da imigração irregular para os EUA, combate ao narcotráfico, ao tráfico de pessoas e à corrupção.

A Administração Biden (2021-) herdou situação pouco alterada. Logo ao assumir, designou a Vice-Presidente Kamala Harris para liderar a diplomacia regional destinada a conter os fluxos

²⁴ www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo; e RUNDE, Daniel F., LÉNDEZ, Elena, SANDIN, Linnea e GUERRA, Laura. An Alliance for Prosperity 2.0. www.csis.org/analysis/alliance-prosperity-20. Publicado em 28.01. 2021. Acesso em 08.06.2023.

migratórios na fronteira sul e nomeou enviado especial para os países do Triângulo. Propôs um plano da ordem de US\$ 4 bilhões para atacar as causas da imigração na sub-região e assinou instruções para reforço dos controles na fronteira e concessão de asilo. Em 2023, a USAID estava desenvolvendo ações em três grandes áreas na região: segurança (justiça, enfrentamento ao contrabando de pessoas, transparência, responsabilização, proteção ao meio-ambiente e resiliência comunitária), governança (participação da sociedade civil, responsabilidade fiscal e prestação de serviços) e prosperidade (cadeias de valor, investimentos em infraestrutura, exploração sustentável da terra, desenvolvimento de pequenas e médias empresas e apoio aos negócios). Em seu discurso oficial, a USAID indica promover “maior responsabilização governamental e trabalhar em conjunto com o setor privado para proporcionar oportunidades econômicas e educacionais àquelas pessoas mais predispostas a emigrar. Também auxilia no combate ao crime e à violência desenfreadas, corrupção e impunidade e na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. A USAID dá oportunidades aos cidadãos de El Salvador, Guatemala e Honduras para que possam permanecer em seus países de origem — e não serem compelidos a empreender a perigosa travessia para o norte”.²⁵

Além do BID, também o governo mexicano assumiu papel-chave no desenvolvimento dos países do Triângulo Norte, em parceria com os EUA. O México vem implementando um plano sustentável de desenvolvimento para os três países e sua própria região sul (“Plano de Desenvolvimento Integral”, em parceria com os três países vizinhos, a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL e a ONU), voltado a facilitar o desenvolvimento econômico, impulsionar o respeito aos direitos humanos, aumentar a resiliência às mudanças climáticas e direitos dos migrantes. Também a Colômbia vem prestando colaboração com os esforços, mediante ações como treinamento das forças policiais e de segurança centro-americanas.²⁶

3.3 O COMITÊ DE ASSISTÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO (CAD/OCDE)

O CAD foi criado em 1948 no imediato pós-guerra (mesmo antes da OCDE), com o objetivo de ajudar os países europeus a administrarem os recursos do Plano Marshall em prol de sua recuperação econômica. Finalizada a execução do Plano Marshall, o grupo se manteve, acrescido dos países doadores iniciais e de outros mais (EUA, Canadá, Japão e outros)²⁷ e passou a acompanhar e contabilizar os fluxos de ajuda de seus membros para países em desenvolvimento, no intuito de reduzir a pobreza e suas consequências.

Embora o CAD não seja um provedor direto de cooperação, exerce forte impacto junto aos membros da comunidade internacional ativos na assistência ao desenvolvimento. Seu papel é o de coletar e analisar dados sobre promoção do desenvolvimento e oferecer um foro onde os principais países doadores possam discutir, analisar e coordenar seus respectivos programas de ajuda internacional para países em desenvolvimento; o objetivo final é o de promover a

²⁵ www.usaid.gov/where-we-work/latin-america-and-the-caribbean/generating-hope-usaid-el-salvador-guatemala-and-honduras, acesso em 08.06.2023.

²⁶ U.S. Strategy for Central America 2017-21. www.state.gov/u-s-strategy-for-central-america/index.html. Acesso em 08.06.2023.

²⁷ Seus 24 membros são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Europeia.

expansão do volume e da eficácia dessa ação e, em grandes linhas, auxiliar na conformação de uma “arquitetura global” de desenvolvimento.²⁸

O CAD fornece ainda regras claras para grande parte do conjunto de ações – incluindo na esfera migratória – que compõem a cooperação internacional nos termos do grupo.²⁹ No caso das ações voltadas para a questão migratória, estipula que tenham como objetivo principal a promoção do desenvolvimento e do bem-estar no país receptor (por exemplo, ações que promovam caminhos seguros e regulares para a migração ou que protejam a vida e os direitos humanos dos imigrantes irregulares), ao invés das preocupações domésticas no país prestador da ajuda (tais como atividades relacionadas à interceptação e devolução de migrantes adotadas com o principal objetivo de restringir a migração em direção aos países doadores). Os esforços do CAD nesta esfera estão respaldados por acordos internacionais, a exemplo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, na qual as lideranças mundiais acordaram “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (ODS, meta 10.7).

Para examinar mais detidamente o assunto, relativamente novo na esfera da cooperação internacional, foi criado em 2021, no âmbito do CAD, um grupo de trabalho com o mandato de esclarecer a definição e a inserção da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento na área de migração. O conceito de AOD, definido há mais de meio século, refere-se ao apoio financeiro (subsídios ou “empréstimos concessionais”) a países de baixa renda. Esses fundos são destinados a promover o desenvolvimento em áreas como saúde, saneamento, educação, infraestrutura e fortalecimento de capacidade institucional. O padrão ODA visa a garantir, portanto, que os gastos com a assistência se destinem majoritariamente ao desenvolvimento.

Fornecedores de AOD dispõem hoje de diversos motivos para incluir as migrações em sua carteira de cooperação, incluindo o enfrentamento das suas causas estruturais, a proteção às pessoas deslocadas nessas condições, o apoio a soluções duradouras e resilientes, a maximização do impacto da imigração e da mobilidade sobre o desenvolvimento e a prevenção/redução da imigração irregular e do tráfico de pessoas. Tem-se verificado presença crescente do tema migratório nos debates políticos e midiáticos no âmbito do CAD/OCDE. Crises de refugiados em direção à Europa, como aquela originada na Síria na primeira metade da década de 2010, resultam periodicamente em grande visibilidade ao tema, pressionando os governos em prol de um maior esforço de cooperação.³⁰

3.4. PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL COM EFEITOS INDIRETOS OU COLATERAIS SOBRE A MIGRAÇÃO FORÇADA

Cumprindo observar que a elaboração de programas de cooperação voltados especificamente ao enfrentamento das causas estruturais das imigrações forçadas envolve sobretudo os dois atores indicados acima – União Europeia e EUA (com os apoios pontuais do México e Colômbia, CAD/OCDE, G7 e outros organismos multilaterais ou regionais, conforme

²⁸ <https://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm>, acesso em 10.06.2023.

²⁹ As regras correspondem à classificação de cada programa de cooperação como Ajuda Oficial para o Desenvolvimento - AOD.

³⁰ “Facilitation of orderly, safe, regular and responsible migration and mobility”, adopted by the DAC in 2018, in DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3]. www.oecd.org/migration/mig/Sdg-indicator-10-7-3-December-2021.pdf.

apontado anteriormente)³¹. Isso não significa, contudo, que a cooperação prestada por outros atores deixe de ter esse efeito, ainda que de forma indireta.

A experiência do Brasil no tema serve aqui de exemplo. A cooperação nacional está calcada nos princípios da Cooperação Sul-Sul contidos no Plano de Ação de Buenos Aires para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (1978). O documento consolidou-se como referência regional e mundial, ao assentar as bases e princípios da cooperação técnica horizontal entre países em desenvolvimento. Em linha com os princípios ali elencados, o Brasil, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, adotou desde cedo a prática de prestar cooperação exclusivamente em atendimento (após a devida avaliação) a demandas oficialmente recebidas – ou seja, sem voluntariar projetos ou áreas de atuação específicas.

Nesse contexto, muitos países emissores de emigrantes nas condições descritas anteriormente solicitam e recebem do Brasil cooperação em áreas que julgam prioritárias e que, em grande parte dos casos, tendem a ser estruturantes e contribuir, em alguma medida, para a melhoria das condições de vida da população local. Tal cooperação prestada tem, desse modo, o potencial de beneficiar grupos populacionais ao melhorar suas condições de vida, reduzindo indiretamente um ou mais fatores causadores da situação-limite relacionados à migração forçada. Citem-se, de modo exemplificativo, programas de cooperação técnica que têm sido executados com países centro-americanos e/ou países africanos em alimentação escolar,³² melhoria de cultivos agrícolas (EMBRAPA e Universidades brasileiras especializadas), ensino técnico e profissionalizante (órgãos do Sistema “S”), capacitação de policiais nas técnicas de policiamento comunitário (polícias estaduais) e saneamento básico (executados pela Agência Nacional de Águas).

Agregue-se, de modo especial, a cooperação humanitária prestada pela comunidade internacional para países em situação de crise de naturezas diversas – desabrigamento, escassez de alimentos e/ou agasalhos em virtude de fenômenos climáticos, escassez de medicamentos ou vacinas em meio a surtos de doenças e falta de água potável, entre outros. Adicionadas, as ações de assistência humanitária de diferentes países (aos quais o Brasil se soma sempre que possível) podem minorar sensivelmente os efeitos de crises específicas sobre as populações atingidas, permitindo indiretamente que permaneçam em suas regiões de origem (ao invés de sofrerem as agruras de um deslocamento forçado junto com suas famílias) enquanto aguardam o retorno de sua região ou país à normalidade.

Nesses programas voltados para a cooperação internacional, as migrações são omitidas ou mencionadas apenas indiretamente. Pode-se dizer que muitas ações empreendidas pelos países cooperantes, sem uma agenda ou intenção original específica além do desejo de apoiar, delineadas basicamente a partir de demandas recebidas, podem vir a exercer uma série de efeitos cumulativos – aí seguramente incluída a melhoria das condições de vida e a redução de algumas das dificuldades mais graves que tendem a influenciar a decisão de emigrar. Trata-se aqui de

³¹ O México vem implementando um plano sustentável de desenvolvimento (“Plano de Desenvolvimento Integral”, em parceria com os três países vizinhos, a CEPAL e a ONU), ao passo que a Colômbia tem colaborado com o treinamento das forças policiais e de segurança centro-americanas.

³² Em parceria com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE\MEC.

uma avaliação naturalmente ampla e intuitiva, uma vez que a efetiva quantificação das emigrações “evitadas” requererá eventual adoção de novos indicadores específicos.

4. ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE MIGRAÇÕES

Além das ações de cooperação descritas acima, cumpre ressaltar o relevante trabalho dos centros de pesquisa, que desenvolvem estudos e análises visando a lançar luzes sobre realidades migratórias mal ou insuficientemente compreendidas e, com isso, colaborar para a elaboração de políticas mais bem alinhadas com a realidade. Entre os diversos órgãos que se debruçam sobre o assunto, citam-se aqui três de abrangência global – o já mencionado Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD/OCDE), a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Instituto de Políticas para a Migração, cujos trabalhos se indicam a seguir.

Além dos mandatos descritos na seção anterior, o CAD/OCDE realiza estudos nas áreas que configuram objeto da cooperação prestada por seus membros. Na esfera de migrações, desenvolve pesquisas sobre coleta e análise de dados sobre a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento e outros fluxos de capitais, governamentais ou privados, destinados àquele fim; disponibiliza análises, bancos de dados e estatísticas sobre população, evoluções recentes nos movimentos migratórios e no mercado de trabalho (formas pelas quais os imigrantes afetam a economia no mercado de trabalho, os gastos públicos e o crescimento econômico, por exemplo), estudos e monitoramentos sobre migrações, políticas migratórias e de integração, formas de combate ao emprego irregular, aspectos macroeconômicos e, por fim, dados sobre a própria cooperação internacional prestada nessa esfera.³³

A OIM por sua vez, possui desde 2015 um Centro de Análise de Dados sobre Migração Global³⁴ destinado a compilar e prover dados e análises. Os principais objetivos desse esforço são fortalecer o papel da informação na governança global das migrações, ampliar as capacidades dos países de coletar, analisar e utilizar esses dados e promover políticas baseadas em evidências, buscando evitar que se formem concepções equivocadas com base em informações incompletas ou mal interpretadas.

Outro centro de excelência que se ocupa de estudos sobre o tema é o Migration Policy Institute.³⁵ Tem a missão de contribuir para o constante aperfeiçoamento das políticas de imigração e integração por meio de pesquisas e análises respeitadas. Disponibiliza informações e pesquisas sobre evoluções recentes, análise sobre diferentes aspectos da imigração e integração, pesquisas sobre fluxos migratórios e políticas de imigração e integração; avaliação da eficácia das políticas nacionais e dos organismos regionais, impacto da imigração sobre os mercados de trabalho, educação e coesão social. Esse conjunto de informações constitui auxílio valioso para os formuladores das políticas, agentes públicos e ONGs engajadas na tentativa de solucionar desafios específicos na esfera de imigração e integração.

³³ Disponíveis em www.oecd.org/migration.

³⁴ gmdac.iom.int/about-centre.

³⁵ Fundado em 2001, opera a partir de suas duas sedes, em Washington e em Bruxelas. <https://www.migrationpolicy.org>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi reiterado ao longo deste estudo que o fenômeno das migrações forçadas, objeto frequente de preocupação em países de destino, é consequência direta ou indireta de situações-limite vivenciadas por grupos de indivíduos. Conversas com imigrantes dão uma amostra elucidativa dos processos decisórios enfrentados e dos fatores determinantes para a decisão intempestiva de deixar o país de origem. Ao longo de anos de atuação na área consular, tive a oportunidade de conversar com muitos brasileiros que haviam emigrado em situação-limite, vindo a conhecer suas histórias, todas marcantes e inesquecíveis. Entre os fatores determinantes para a decisão de emigrar nas condições indicadas acima, ouvi casos de violência sofrida (sequestro-relâmpago de membros da família), ausência de perspectivas de colocação no mercado de trabalho (em meio à crise econômica dos anos 1980), insegurança financeira súbita (congelamento de poupanças no início dos anos 1990), desalento difusos e generalizados.

Relatos dessa natureza são marcantes e instrutivos, mostrando como se dá o processo decisório em meio à sensação de risco e desesperança, sendo os indivíduos impelidos – mais do que atraídos – a migrar. Ainda mais importante, dão uma dimensão pessoal e direta a esse quadro, não mais visto como um conjunto de planos governamentais, estatísticas e informes, mas sim, como grupos de pessoas em situações extremamente desafiadoras. Deixam suas casas, amigos, famílias e partem em condições precárias e difíceis, em busca de um futuro desconhecido e frequentemente hostil. A experiência dos nossos brasileiros nos Estados Unidos, Europa e Japão é replicada, com muitas variantes, por imigrantes de origens diversas, que se lançam a seus destinos específicos mundo afora.

Nesse cenário, o espaço para a atuação e a negociação internacional é muito estreito. Mas o espaço para a cooperação internacional é amplo e repleto de possibilidades de melhoria de condições nos locais de origem das migrações econômicas e ditas forçadas. Vão desde a segurança alimentar – uma das principais –, passando pela segurança pública contra violência de todos os tipos e chegando na educação, saúde, treinamento e capacitação. O caminho à frente está aberto. Sendo as migrações forçadas resultantes de debilidades estruturais, programas de cooperação voltados para esses fatores podem certamente reduzir indiretamente os fatores de expulsão das populações e, em sendo bem-sucedidos, até mesmo trazer de volta muitos imigrantes.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

PUBLICAÇÕES

GEDDES, Andrew. **Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum**. Report No. 2 April/2009. Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies Print, 2009.

SORENSEN, Nyberg, HEAR, N. Van e ENGBERG-PEDERSEN, P. **The Migration Development Nexus: Evidence and Policy Options**. Geneva: International Organization for Migration, 2002.

ARTIGOS

RUNDE, Daniel F., LÉNDEZ, Elena; SANDIN, Linnea; e GUERRA, Laura. *An Alliance for Prosperity 2.0*. www.csis.org/analysis/alliance-prosperity-20. Publicado em 28.01. 2021.

Avances y desafíos para la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe em el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. CEPAL, Santiago, 2023.

U.S. Strategy for Central America 2017-21. www.state.gov/u-s-strategy-for-central-america/index.html.

Integrating Migration Issues in the EU's Relations with Third Countries, COM(2002). Brussels: CEC (2003c). Communication.

“Facilitation of orderly, safe, regular and responsible migration and mobility”, adopted by the DAC in 2018, in DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3]. www.oecd.org/migration/mig/Sdg-indicator-10-7-3-December-2021. gmdac.iom.int/about-centre.

SÍTIOS ELETRÔNICOS

www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/faq-oda-migration.htm.

www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/brief-dac-twg-migration.pdf.

www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm, acesso em 10.06.2023.

www.oecd.org > migration.

www.un.org/en/global-issues/migration.

www.usaid.gov/where-we-work/latin-america-and-the-caribbean/generating-hope-usaid-el-salvador-guatemala-and-honduras

www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo;

www.usaid.gov/where-we-work/latin-america-and-the-caribbean/generating-hope-usaid-el-salvador-guatemala-and-honduras,

www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/578.